

**Міністерство освіти і науки України
Запорізька державна інженерна академія**

За заг. ред. Сергія Чернова, Валентини Воронкової,
Віктора Банаха, Олександра Сосніна, Пранаса
Жукаускаса, Йоліти Ввайнхардт, Регіни Андрюкайтене

**ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА
АДМІНІСТРУВАННЯ В УМОВАХ
ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА вітчизняний
і зарубіжний досвід**

МОНОГРАФІЯ

Запоріжжя
ЗДІА
2017

УДК 351(477)
ББК 66.033.141(4Укр)+67.401(4Укр)
П 880

*За заг. ред. Сергія Чернова, Валентини Воронкової,
Віктора Банаха, Олександра Сосніна, Пранаса Жукаускаса,
Йоліти Ввайнхардт, Регіни Андрюкайтене*

*Рекомендовано до друку:
рішенням вченої ради Запорізької державної інженерної академії
(протокол № 14 від 24 листопада 2016 року)*

Рецензенти:

***М. А. Лепський**, доктор філософських наук, професор, декан факультету соціології і управління Запорізького національного університету (м. Запоріжжя);*

***Д. І. Дзвінчук**, доктор філософських наук, професор, директор інституту гуманітарної підготовки та державного управління Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу (м. Івано-Франківськ);*

***М. А. Козловець**, доктор філософських наук, професор, завідувач кафедри філософії Житомирського державного педагогічного університету імені Івана Франка (м. Житомир)*

П 880 Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід: монографія / За заг. ред. Сергія Чернова, Валентини Воронкової, Віктора Банаха, Олександра Сосніна, Пранаса Жукаускаса, Йоліти Ввайнхардт, Регіни Андрюкайтене; Запоріз. держ. інж. акад. – Запоріжжя: ЗДІА, 2017. – 602 с.
ISBN 978-617-685-027-4

У монографії представлено концептуальний аналіз публічного управління та адміністрування, предметом вивчення якого є аналіз економічних, соціальних та політичних процесів, що відбуваються в публічній сфері, а об'єктом теоретико-методологічні і методичні основи управління в публічній сфері. У монографії представлено вітчизняний і зарубіжний досвід публічного управління та адміністрування, представлений досвідом європеїзації публічного управління та адміністрування посткомуністичних країн Центральної та Східної Європи, а також вплив цього процесу на публічне управління та адміністрування в Україні. У монографії представлено досвід Литви, яка демонструє європейський рівень публічного управління та адміністрування на основі реалізації на практиці принципів "доброго управління", що є ефективним досвідом публічного управління та адміністрування.

Монографія призначена для фахівців, працівників публічного управління та адміністрування, науковців, педагогів, студентів та магістрантів, всіх тих, хто зацікавлений в окресленому колі проблем, що аналізуються.

УДК 351(477)
ББК 66.033.141(4Укр)+67.401(4Укр)
ISBN 978-617-685-027-4
© Сергій Чернов, Валентина Воронкова,
Олександр Соснін, Віктор Банах,
Пранас Жукаускас, Йоліта Ввайнхардт,
Регіна Андрюкайтене, 2017

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	15
РОЗДІЛ 1	
ПРЕДМЕТ І МЕТОДОЛОГІЧНА ОСНОВА ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ	19
(Чернов Сергій Костянтинович - доктор технічних наук, професор, Заслужений працівник промисловості України, лауреат Державної премії України в галузі науки та техніки, завідувач кафедри управління проектами Національного університету кораблебудування імені Адмірала Макарова, директор з персоналу ДП НВКГ «Зоря-Машпроект» (Миколаїв, Україна)	
1.1 Основні підходи до розуміння публічного адміністрування та його еволюція.....	19
1.2 Предметна сфера публічного адміністрування.....	20
1.3 Методи публічного адміністрування.....	21
1.4 Співвідношення управління та адміністрування.....	21
Література.....	22
РОЗДІЛ 2	
АДМІНІСТРАТИВНА ДІЯЛЬНІСТЬ ЯК ОБ'ЄКТ ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАТИВНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ	24
(Воронкова Валентина Григорівна - доктор філософських наук, професор кафедри філософії і політології, професор кафедри менеджменту організацій, завідувач кафедри менеджменту організацій та управління проектами ЗДІА (Запоріжжя, Україна)	
2.1 Інформаційна діяльність управління як об'єкт соціально-філософської рефлексії. Роль інформатизації в управлінській діяльності.....	24
2.2 Концептуалізація інформаційно-комунікативного менеджменту в контексті нелінійно-синергетичної методології.....	32
2.3 Парадигма інформаційно-комунікативного менеджменту в контексті нелінійно-синергетичної методології.....	35
2.4 Умови адміністративної діяльності в умовах еволюції суспільства від інформаційного до смарт-суспільства.....	39
Література.....	51
РОЗДІЛ 3	
ПУБЛІЧНА СФЕРА – ЄДНІСТЬ ЕКОНОМІЧНОЇ, СОЦІАЛЬНОЇ І ПОЛІТИЧНОЇ СФЕР	53
(Фурсін Олександр Олександрович - кандидат наук з державного управління, доцент кафедри менеджменту організацій та управління проектами ЗДІА (Запоріжжя, Україна)	

3.1 Поняття «публічної сфери» як єдності економічної, соціальної і політичної сфер.....	53
3.2 Ноосферно-духовна концепція публічної сфери як єдності економічної, соціальної і публічної сфер.....	55
3.3 Вплив факторів та загроз на діяльність публічної сфери.....	56
3.4 Місце і роль зворотних зв'язків в публічній сфері.....	58
Література.....	59

РОЗДІЛ 4

ПОНЯТТЄВО-КАТЕГОРІАЛЬНИЙ АПАРАТ

РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ ТА ЕФЕКТИВНОСТІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ.....	60
---	-----------

(Соснін Олександр Васильович - доктор політичних наук, професор ДНВЗ «Університет менеджменту освіти» Національної академії педагогічних наук України, Заслужений діяч науки і техніки України (Київ, Україна)

4.1 Поняття ефективності та результативності публічного управління адміністрування.....	60
4.2 Фактори результативності та ефективності публічного управління та адміністрування.....	62
4.3 Критерії ефективності та результативності публічного управління адміністрування.....	65
4.4 Детермінанти підвищення ефективності публічного управління та адміністрування.....	67
4.5 Ноосферне управління в системі державної влади України.....	68
Література.....	71

РОЗДІЛ 5

ЗАКОНИ ТА ПРИНЦИПИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ.....	73
---	-----------

(Чернова Людмила Сергіївна - кандидат технічних наук, доцент кафедри інформаційних та управляючих систем та технологій Національного університету кораблебудування імені Адмірала Макарова (Миколаїв, Україна)

5.1 Теоретико-методологічні основи публічного адміністрування як дисципліни, науки і наукового напрямку.....	73
5.2 Управління суспільством як головне призначення публічного адміністрування.....	74
5.3 Закон синергії як загальний закон публічного адміністрування.....	76
5.4 Закон необхідності посилення регулювання та управління соціальними процесами в контексті процесів самоорганізації.....	77

5.5 Загальносистемні методологічні принципи самоорганізації публічного адміністрування.....	78
Література.....	80

РОЗДІЛ 6

ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ ТА МУНІЦИПАЛЬНА ПУБЛІЧНА ВЛАДА.....	81
---	-----------

(Чернова Любава Сергіївна - викладач кафедри управління проектами Національного університету кораблебудування імені Адмірала Макарова (Миколаїв, Україна)

6.1 Поняття «публічного характеру муніципальної влади»	81
6.2 Форми, ознаки та особливості публічної влади.....	82
6.3 Роль місцевого самоврядування в контексті децентралізації влади та публічного адміністрування	83
6.4 Публічне адміністрування і демократичне врядування: співвідношення понять	84
6.5 Сфери управління та компетенції місцевого самоврядування.....	86
Література.....	88

РОЗДІЛ 7

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ ЯК ПРОФЕСІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ	90
---	-----------

(Діденко Ніна Григорівна - доктор наук з державного управління, професор, професор, завідувач кафедри державної служби та менеджменту освіти ДНУЗ «Університет менеджменту освіти» Національної академії педагогічних наук України (Київ, Україна)

7.1 Сучасні вимоги до підготовки фахівців у сфері публічного управління та адміністрування	90
7.2 Зміст, структура, особливості публічної служби	96
7.3 Основні моделі публічної служби	98
7.4 Методи публічної влади та публічного адміністрування	101
7.5 Запровадження нової ідеології функціонування органів публічної влади	105
Література	110

РОЗДІЛ 8

ОРГАНІЗАЦІЇ ЯК ОБ'ЄКТ ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАТИВНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ В КОНТЕКСТІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ.....	111
---	------------

Максименюк Марина Юріївна – кандидат філософських наук, доцент кафедри менеджменту організацій та управління проектами ЗДІА (Запоріжжя, Україна)

8.1 Концептуалізація інформаційно-комунікативного менеджменту в	
---	--

контексті нелінійно-синергетичної методології	111
8.2 Організації як об'єкт інформаційно-комунікативного менеджменту: теоретико-методологічні виміри	117
8.3 Найбільш загальні атрибути організацій як систем в контексті системного підходу	123
8.4 Саморозгортання організації як складної ієрархічної системи в умовах стохастичності інформаційного суспільства	128
8.5 Механізми виходу організацій із стану стохастичності і досягнення стійкого розвитку (гомеостазу) за рахунок використання ІКТ та впливу інформаційно-комунікативного процесу	131
Література	137

РОЗДІЛ 9

ВЛАДА ЯК ОСНОВНИЙ ЗАСІБ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ТА МЕХАНІЗМ ЇХ ВЗАЄМОДІЇ.....	139
---	------------

(Мельник Вікторія Володимирівна - кандидат філософських наук, доцент кафедри управління, інформаційно-аналітичної діяльності та євроінтеграції Національного педагогічного університету імені М.П.Драгманова (Київ, Україна))

9.1 Феномен влади. Публічна влада та публічне адміністрування.....	139
9.2 Влада як основний засіб публічного адміністрування, механізм їх взаємодії	141
9.3 Держава як суб'єкт політичної влади. Економічна влада	142
9.4 Взаємозв'язок і взаємозалежність політичної та економічної влади	144
9.5 Лобізм	145
Література	147

РОЗДІЛ 10

ЗАКОНИ ТА ПРИНЦИПИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ.....	149
---	------------

(Нікітенко Віталіна Олександрівна - кандидат філософських наук, доцент кафедри іноземних мов Запорізької державної інженерної академії (Запоріжжя, Україна))

10.1 Теоретико-методологічні основи публічного адміністрування як дисципліни, науки і наукового напрямку.....	149
10.2 Управління суспільством як головне призначення публічного адміністрування.....	150
10.3 Закон синергії як загальний закон публічного адміністрування.....	152
10.4 Закон необхідності посилення регулювання та управління соціальними процесами в контексті процесів самоорганізації.....	153
10.5 Загальносистемні методологічні принципи самоорганізації	

публічного адміністрування.....	154
Література.....	156
 РОЗДІЛ 11	
ЦІННОСТІ ТА «ДЕРЕВО ЦІЛЕЙ» ПУБЛІЧНОГО АДМІ-	
НІСТРУВАННЯ.....	157
(Венгер Ольга Миколаївна – кандидат політичних наук, доцент кафедри менеджменту організацій та управління проектами ЗДІА (Запоріжжя, Україна))	
11.1 Цінності та цілі суспільства і держави.....	157
11.2 Формування «дерева цілей» та його забезпечення.....	157
11.3 Фактори, що визначають складність інституту публічного адміністрування.....	159
11.4 Нові тенденції в системі публічного адміністрування.....	160
Література.....	161
 РОЗДІЛ 12	
МЕХАНІЗМИ, ОРГАНИ, МЕТОДИ ТА СТИЛІ ПУБЛІЧНОГО	
АДМІНІСТРУВАННЯ.....	162
(Ажажа Марина Андріївна - кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри менеджменту організацій та управління проектами ЗДІА (Запоріжжя, Україна))	
12.1 Структура механізму органів публічного адміністрування	162
12.2 Методи публічного адміністрування. Застосування демократичних методів.....	170
12.3 Стиль публічного адміністрування.....	173
12.4 Демократичні процедури визначення ефективності публічного адміністрування.....	175
Література.....	176
 РОЗДІЛ 13	
БЮРОКРАТІЯ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО АДМІ-	
НІСТРУВАННЯ.....	177
(МУЦ, ЛУАЙ - кандидат соціологічних наук, доцент кафедри іноземних мов та лінгвістичної комунікації Запорізької державної інженерної академії (Запоріжжя, Україна))	
13.1 Бюрократія як наукова категорія.....	177
13.2 Теорія бюрократії М. Вебера.....	178
13.3 Сучасні підходи в оцінюванні бюрократії.....	178
13.4 Основні ознаки та атрибути бюрократії.....	179
13.5 Політизація вищого чиновництва.....	180
13.6. Публічна служба.....	180
Література.....	181

CHAPTER 14	
LAWS OF PUBLIC GOVERNANCE AND ADMINISTRATION AND TRENDS OF GOVERNANCE CHANGE IN THE CONTEXT OF THE NEW PUBLIC MANAGEMENT.....	182
(Regina Andriukaitienė - Assoc. Prof. PhD Doctor of social sciences Department of business and economy Business and Technology Faculty Marijampole College (Marijampole, Lithuania);	
Milita Vienažindienė - Assoc. Prof. PhD of social sciences Department of Management School of Economics and Business Kaunas University of Technology (Kaunas, Lithuania), Assoc. Prof. PhD of social sciences Department of business and economy Business and Technology Faculty Marijampole College (Marijampole, Lithuania)	
14.1 Legal Public Sector Management (Lithuanian case).....	182
14.2 Features of Public Administration as a Democratic Institution.....	191
14.3 New public management in management of the public sector: principles, Structural elements and trends.....	201
Conclusions and Discussion.....	208
References.....	209
 РОЗДІЛ 15	
ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО ЯК СУБ'ЄКТ ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ.....	213
(Постол Олена Євгенівна - доктор політичних наук, доцент, професор кафедри політології Запорізького національного університету (Запоріжжя, Україна)	
15.1 Генезис та сутність громадянського суспільства.....	214
15.2 Держава і громадянське суспільство: принцип взаємодії.....	223
15.3 Інтерес як ключовий фактор формування громадянського суспільства.....	226
15.4 Морфологічна будова громадянського суспільства.....	228
15.5 Громадські об'єднання як носії влади в демократичному суспільстві.....	233
15.6 Стан і перспективи громадянського суспільства в сучасній Україні. Роль громадянського суспільства в системі публічного управління.....	239
Література.....	247
 РОЗДІЛ 16	
ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ ТА ВЛАДА.....	251
(Алейнікова Олена Володимирівна - Директор навчально-наукового інституту менеджменту та психології Державного навчального вищого закладу «Університет менеджменту освіти» Національної академії педагогічних наук України, доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри управління проектами та загальнофахових дисциплін (Київ, Україна)	

16.1 Поняття влади. Співвідношення політичної та державної влади.....	251
16.2 Публічно-владні повноваження. Акт, як зовнішній вираз діяльності суб'єктів публічної адміністрації	254
16.3 Принципи організації публічного адміністрування. Владна децентралізація публічної адміністрації	257
16.4 Співвідношення публічного адміністрування і виконавчої влади. Розподіл функцій між органами державної влади та органами місцевого самоврядування.....	260
16.5 Напрями гармонізації управління й публічної політики.....	263
Література.....	266

РОЗДІЛ 17

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ ЯК ПРОЦЕС ВИРОБЛЕННЯ, ПРИЙНЯТТЯ ТА ВИКОНАННЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ.....	268
--	------------

(Сергієнко Тетяна Іванівна - кандидат політичних наук, доцент, доцент кафедри менеджменту організацій та управління проектами ЗДІА (Запоріжжя, Україна)

17.1 Понятійно-категоріальний апарат вироблення, прийняття та виконання управлінських рішень.....	268
17.2 Способи, підходи і прийоми для ефективної організації прийняття управлінського рішення.....	272
17.3 Принципи побудови ефективної технології розробки прийняття управлінських рішень.....	275
17.4 Ефективність управлінських рішень в органах виконавчої влади.....	281
Література.....	286

РОЗДІЛ 18

ОСНОВНІ НАПРЯМИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В ІНФОРМАЦІЙНІЙ СФЕРІ ТА ШЛЯХИ ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМ НАЦІОНАЛЬНО-КОМУНІКАТИВНОЇ БЕЗПЕКИ.....	288
--	------------

(Соснін Олександр Васильович - доктор політичних наук, професор ДНВЗ «Університет менеджменту освіти» Національної академії педагогічних наук України, Заслужений діяч науки і техніки України (Київ, Україна)

18.1 Основні напрями державної політики в інформаційній сфері.....	289
18.2 Проблеми зростаючої ролі інформаційно-комунікативної функції держави в умовах інформаційного суспільства та шляхи їх вирішення.....	290
18.3 Проблеми інформаційно-комунікативної безпеки держави.....	295
18.4 Напрями удосконалення системи вищої технічної освіти в	

координатах проблем національної безпеки.....	298
18.5 Місце і роль освіти і науки у вирішенні проблем національної безпеки.....	304
18.6 Виклики і загрози при впровадженні відкритих інформаційно-комунікаційних науково-освітніх систем та технологій	307
Література.....	317

CHAPTER 19

THE PUBLIC SECTOR GOVERNANCE, ASSUMPTIONS FOR EFFECTIVE GOVERNANCE AND METHODS OF PUBLIC SECTOR PERFORMANCE ASSESSMENT.....	319
--	------------

(Milita Vienažindienė - Assoc. Prof. PhD of social sciences Department of Management School of Economics and Business Kaunas University of Technology (Kaunas, Lithuania), Assoc. Prof. PhD of social sciences Department of business and economy Business and Technology Faculty Marijampole College (Marijampole, Lithuania)

Regina Andriukaitienė - Assoc. Prof. PhD of social sciences Department of business and economy Business and Technology Faculty Marijampole College (Marijampole, Lithuania); Lecturer PhD at the Sport Management, Economics and Sociology Department of the Faculty of Sports Education at the Lithuanian Sports University (Kaunas, Lithuania)

19.1 Assumptions for effective governance of the public sector.....	319
19.2 Characteristics of the public sector governance.....	323
19.3 Public sector performance assessment system and its components	327
19.4 Methods of Public sector performance assessment.....	335
Conclusions and Discussion.....	343
References.....	344

РОЗДІЛ 20

АНТИКОРУПЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ.....	350
--	------------

(Бут Володимир Васильович - старший викладач кафедри менеджменту організацій та управління проектами ЗДІА (Запоріжжя, Україна)

20.1 Нормативно-правова база антикорупційної діяльності.....	350
20.2 Поняття корупції.....	352
20.3 Типи корупції.....	354
20.4 Види корупції.....	356
20.5 Форми корупції.....	359
20.6 Антикорупційні органи.....	363
20.7 Антикорупційна стратегія України.....	364
Література.....	367

РОЗДІЛ 21	
ЕКОНОМІЧНІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ.....	368
(Крайнік Олена Миколаївна – кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри менеджменту організацій та управління проектами ЗДІА (Запоріжжя, Україна)	
21.1 Економічні засади публічного управління.....	368
21.2 Публічне адміністрування та складові економічної системи.....	374
Література.....	379
РОЗДІЛ 22	
РЕЗУЛЬТАТИВНІСТЬ ТА ЕФЕКТИВНІСТЬ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ	381
(Мороз Олег Семенович - кандидат економічних наук, доцент, професор кафедри менеджменту організацій та управління проектами ЗДІА (Запоріжжя, Україна)	
22.1 Вплив сучасних тенденцій розвитку управлінської діяльності та особливостей управлінської праці на визначення їх ефективності	382
22.2 Критерії та показники оцінки результативності та ефективності управлінської праці.....	384
22.3 Специфічні особливості при визначенні ефективності публічного управління та адміністрування.....	389
22.4 Оцінка результативності та ефективності здійснення державного управління.....	392
Література.....	399
РОЗДІЛ 23	
НАЙВАЖЛИВІШІ ФУНКЦІЇ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ЕКОНОМІКИ	401
(Романенко Тетяна Петрівна - доцент кафедри менеджменту організацій та управління проектами ЗДІА (Запоріжжя, Україна)	
23.1 Економіка в суспільному житті: взаємовідносини та роль. Функції публічного адміністрування у сфері економіки.....	401
23.2 Держава як гарант забезпечення умов для підприємницької діяльності.....	405
23.3 Умови формування та управління власністю в державі.....	407
23.4. Антимонопольне законодавство та його роль у цивілізованій конкурентній боротьбі	409
23.5 Механізми взаємодії суспільства та економіки.....	412
Література.....	414

CHAPTER 24

MAIN PRINCIPLES OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE SOCIAL FIELD: DECONSTRUCTING NEPOTISM MYTHS IN THE POST-SOVIET SPACE: PREVENTION OF COUNTERPRODUCTIVE SOCIAL NETWORKING 416

(Jolita Vveinhardt – PhD of Social Sciences, Professor at the Sport Management, Economics and Sociology Department of the Faculty of Sports Education at the Lithuanian Sports University (Kaunas, Lithuania)

24.1 Nepotism evaluation dichotomy: social and ethical dimensions	418
24.2 National Approach to the Concept of Nepotism	419
24.3 Social Reflection on Nepotism	421
24.4 The Selective Aspect of Nepotism Ethics	423
24.5 Discriminatory Context of Nepotism: Controversial Connotation in Organization Management	428
24.6 Socio-cultural Limits	428
24.7 Damage of Nepotism Positive Connotation to Organizations	432
Conclusions and Discussion.....	436
References.....	437

РОЗДІЛ 25

КОРПОРАТИВНА ВЛАДА ТА ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ В ДОБРОВІЛЬНИХ ОБ'ЄДНАННЯХ 444

(Онищенко Оксана Анатоліївна - кандидат наук з державного управління, доцент кафедри менеджменту організацій та логістики Запорізького національного університету (Запоріжжя, Україна)

25.1 Сутність та значення корпоративної влади та публічного адміністрування в добровільних об'єднаннях	444
25.2 Система корпоративної влади та публічного адміністрування в добровільних об'єднаннях.....	448
25.3 Публічне адміністрування в некомерційних організаціях.....	453
25.4 Корпоративна влада в господарських товариствах.....	458
25.5 Міжнародний та зарубіжний досвід публічного адміністрування та корпоративної влади.....	461
Література.....	468

РОЗДІЛ 26

ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ У ПУБЛІЧНОМУ АДМІНІСТРУВАННІ 471

(Капітаненко Наталія Петрівна - кандидат юридичних наук, доцент кафедри менеджменту організацій та управління проектами ЗДІА (Запоріжжя, Україна)

26.1 Правопорушення та відповідальність.....	471
26.2 Відповідальність органів державної влади та місцевого самоврядування, державних і комунальних підприємств, установ і	

організацій, посадових осіб за правопорушення у сфері публічного адміністрування.....	474
26.3 Відповідальність недержавних організацій, органів і осіб, які не перебувають на державній службі чи службі в органах місцевого самоврядування, за правопорушення у сфері публічного адміністрування.....	490
26.4 Правопорушення та відповідальність при здійсненні міжнародної публічної діяльності.....	494
Література.....	501

РОЗДІЛ 27

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ: КОМУНІКАЦІЙНИЙ АСПЕКТ	507
---	-----

(Шавкун Ірина Григорівна - доктор філософських наук, професор, декан факультету менеджменту Запорізького національного університету (Запоріжжя, Україна))

Дибчинська Яна Станіславівна – кандидат філологічних наук, доцент, завідувач кафедри ділової комунікації Запорізького національного університету (Запоріжжя, Україна)

27.1 Комунікація як засіб формування і відтворення владно-управлінських відносин та інститутів.....	508
27.2 Old Public Management і New Public Management: спільне та відмінне.....	515
27.3 Комунікація як ефективний інструмент забезпечення «доброго врядування» («good governance»).....	519
27.4 Публічні комунікації в умовах інформаційного суспільства.....	524
27.5 Комунікаційна взаємодія влади і суспільства: вітчизняний вимір.....	526
Література.....	532

CHAPTER 28

RESPONSIBILITY OF PUBLIC SECTOR: CSR IMPLEMENTATION THROUGH SOCIAL MARKETING	535
---	-----

(Jolita Greblikaitė, Assoc prof. PhD Aleksandras Stulginskis University (Kaunas, Lithuania))

Vilma Tamulienė, Assoc prof. PhD Aleksandras Stulginskis University (Kaunas, Lithuania)

28.1 Responsibility of public sector: CSR implementation	536
28.2 Social marketing as a measure for implementing CSR in public sector.....	537
28.2.1 Peculiarities of non-profit organisations in Lithuanian public sector.....	537
28.2.2 A complex of social marketing as a tool of implementing social	

responsibility in public sector.....	540
28.3 Analysis of the case – the initiative of the Public organisation	
<i>Gelbėkit vaikus</i> , called Augink atsakingai (Raise responsibly).....	547
Conclusions.....	552
References.....	552
ПІСЛЯМОВА	555
СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ	559

ПЕРЕДМОВА

Актуальність дослідження менеджменту організацій та адміністрування в умовах інформаційного суспільства пов'язана з інформаційною революцією, що здійснює революційний вплив інформаційно-комунікативних технологій (ІКТ) на всі сфери життєдіяльності. Інформаційно-комунікативні технології (ІКТ) представляють собою сукупність методів, виробничих процесів, програмно-технічних та лінгвістичних засобів, що інтегруються з метою збирання, обробки, збереження, розповсюдження, відображення та використання інформації в інтересах користувачів та їх впливу на всі сфери життєдіяльності суспільства. Це явище інтегрує в собі ефекти попередніх революційних винаходів типу книгодрукування, телефонія, радіозв'язок, персональні комп'ютери, Інтернет, що створюють технологічну основу для подолання будь-яких відстаней при передачі інформації та об'єднання інтелектуальних здібностей та духовних сил людства.

По-перше, дослідження концептуалізації парадигми менеджменту організацій та адміністрування представляє собою новий науковий напрямок, у контексті якого формується парадигма інформаційно-комунікативного менеджменту, в основі якого управління інформацією, кореляції-відносини щодо створення інформаційних ресурсів, які транслюються в інформаційному просторі організації завдяки посередництву кодів-сигналів-референцій-свідчень. В контексті інформаційно-комунікативного менеджменту відбувається управління за допомогою інформації, що сприяє формуванню управлінських технологій, тобто упровадження в життя організації ефективного менеджменту у самому прямому сенсі цього слова.

По-друге, дослідження концептуалізації парадигми менеджменту організацій та адміністрування покликане аналізувати інформаційну спрямованість економічних проблем організації через посередництво упорядкування перетворень висхідних субстанцій чи ресурсів організації, щоб знайти способи забезпечення їх балансу в умовах стохастичності інформаційного суспільства та мережевої економіки.

По-третє, саме за таких умов розвиток інформаційно-комунікативного менеджменту ХХІ століття продовжує поглиблювати значення категоріальних контурів інформаційної парадигми як сукупності знань, направлених на вироблення технологій організації управлінської діяльності, досягнення цілей організації завдяки інформації і перетворення її на вироби чи послуги. За таких умов регуляторами системи прибуткових відносин виступають механізми інформаційно-комунікативного менеджменту, що здатні сприяти виявленню інформаційного потенціалу організації, який допомагає досягнути певних рівнів розвитку інформаційних стандартів та інформаційного забезпечення організації, сприяти удосконаленню інформаційного соціуму, що направлений на розвиток людського (інтелектуального, інформаційного) потенціалу.

По-четверте, дослідження концептуалізації парадигми менеджменту організацій та адміністрування в тому, що науковий і технологічний прогрес

у розвитку комунікацій безпрецедентно прискорив управління інформацією, тобто потоками та інформаційними ресурсами у напрямі глобалізації і формування глобального інформаційного суспільства та створення інформаційно-комунікативної інфраструктури (Information and communication infrastructure), що включає в себе всю сукупність засобів обчислювальної техніки, телекомунікаційного обладнання, каналів передачі даних та інформаційних систем, засобів комутації та управління інформаційними потоками, а також організаційних структур, правових і нормативних механізмів, що забезпечують їх ефективне функціонування.

Мета наукового дослідження – концептуалізація менеджменту організацій та адміністрування в умовах інформаційного суспільства.

Перший напрямок робіт – аналіз комунікації, яку досліджували К. Бергер, Е. Гірш, Е. Голл, С. Даль, Р. Дафт, К. Клакхон, Г. Маклюен, У. Морріс, М. Портер, Д. Трагер, С. Хантінгтон, Г. Хофстеде.

Другий напрямок – аналіз проблем інформаційно-комунікативного процесу та його впливу на діяльність організації - І. Ансофф, К.-О. Апель, З. Бауман, У. Бек, Ж. Бодрійяр, Г. Гадамер, Н. Луман, Г. Маклюен.

Третій напрямок – аналіз діяльності організацій в умовах глобального інформаційно-комунікативного простору в контексті досліджень західних вчених - Р. Арона, Д. Белла, І. Валлерстайна, О. Тоффлера, Е. Гідденса, М. Кастельса, Ю. Лотмана, Н. Лумана, Дж. Нейсбіта, Ф. Фукуями, С. Гантінгтона.

Четвертий напрямок – твори вітчизняних вчених, як: В. Андрущенко, Т. Андрущенко, О. Базалука, В. Беха, Ю. Бех, В. Вашкевича, В. Воронкової, Е. Герасимової, Л. Дротянко, Д. Дзвінчука, О. Кивлюк, М. Козловець, Н. Кочубей, С. Куцепал, М. Лепського, С. Попова, О. Пунченка, Д. Свириденка, О. Скубашевської, О. Постол, М. Степика, С. Чернова, С. Ягодзінського; російських вчених – Р. Абдєєва, Н. Вінера, М. Моїсєєва, М. Іноземцева, С. Кара-Мурзи, Л. Колганова, О. Панаріна, А. Уткіна; білоруських вчених - Т. Ткаліч, А. Лазаревича, П. Водоп'янова.

Твори вчених п'ятого напрямку слугують джерелом розробки теоретико-методологічних засад управління інформаційно-комунікативним процесом в умовах інформаційного суспільства – В. Даніляна, Д. Дубова, М. Ожевана, В. Конаха, В. Кременя, О. Сосніна. Ступінь наукової проблеми дослідження полягає в тому, що існує суперечність між надлишком наявних знань про комунікативні процеси та відносним дефіцитом досліджень, у яких було б представлено вплив інформаційно-комунікативного процесу на розвиток організації в умовах стохастичності.

Звертаємо увагу на те, що велику роль у становленні та розвитку інформаційного суспільства відіграли документи ООН, спеціалізованих установ в галузі інформації та ЮНЕСКО у галузі інформації: доповідь М. Бангеманна «Європа і глобальне інформаційне суспільство: рекомендації для Європейської Ради ЄС» (1994); «Електронна Європа» та «Електронна Європа +»; Ініціатива «2010» та «Європа 2010»; «Цифровий порядок денний для Європи», Європа і Світовий саміт з інформаційного суспільства (2003-2005); економічні, технологічні, культурологічні рамкові програми ЄС (1983-2012 рр.) і на перспективу до 2015 р.; інформаційна політика Ради

Європи у галузі інформації (1986-2015 рр.). Кр. Мей у праці «Інформаційне суспільство: скептичний погляд» виділяє три періоди цієї проблеми: 1) дослідження, що мали місце з початку 1960-х рр. і до середини 1970-х р. і торкалися США; 2) дослідження кінця 1970-х рр. і початку 1990-х рр., коли інформаційно-комунікативні технології активно впроваджувалися у розвинутих країнах світу; 3) дослідження, коли виникнення і поширення Інтернету сприяло масовій зацікавленості ідеями глобального інформаційного суспільства, в основі якого інформація як головна матриця, що означає революцію у певній галузі.

Перехід до інформаційного суспільства став носити характер технократичного проекту (проектів), що має в своїй основі інноваційний характер, та базується на інформаційно-комунікаційних технологіях і включає створення автоматизованих інформаційних систем, які повинні задовольняти вимоги організацій. У зв'язку з цим всі країни світу приділяють велику увагу для упровадження сучасних інформаційних технологій в економіку країн і життя суспільства та розвитку інформаційно-комунікативного менеджменту в організаціях. У Японії ще у 1972 р. був підготовлений «План створення інформаційного суспільства до 2000 р.». У США у 1993 р. був підготовлений документ, що визнавав стратегію адміністрації країни у сфері інформатизації під назвою: «Національна інформаційна інфраструктура: план дій». У Європейському Союзі підготовлена у 1994 р. і прийнята комісією Європейської спільноти програма «Європейський шлях в інформаційне суспільство». З 2000 р. почала реалізовуватися програма «Електронна Європа – інформаційне суспільство для кожного». У Фінляндії у 1995 р. розроблена програма «Фінський шлях в інформаційне суспільство», яка відома не тільки як високорозвинуте суспільство, але й як одна з самих конкурентоспроможних економік світу, що свідчить про дієздатність суспільства та інформаційно-комунікативного менеджменту. У 1996 р. уряд Німеччини представив програму «Шлях Німеччини в інформаційне суспільство» (Germany's Way to the Information Society). На початку ХХІ ст. у більшості найбільш розвинутих держав і цілому ряду країн, що розвиваються, були прийняті програми розвитку інформаційного суспільства та його переходу у смарт-суспільство.

Створено ряд міжнародних організацій, покликаних сприяти побудові інформаційного суспільства - Information Society Forum, European survey of the

Information Society (ESIS). На кінець, у 2000 р на зустрічі G8 Була прийнята Окінавська Хартія Глобального інформаційного суспільства. Окінавська хартія приділяє особливу увагу упровадженню сучасних інформаційних технологій, що здійснюють свій вплив на економіку країн, образ життя людей та соціальний розвиток, взаємодію державних структур та населення. Більшість країн, що підписали Окінавську хартію, приділяють особливу увагу упровадженню сучасних інформаційно-комунікативних технологій, що представляють собою парадигму створення інформаційного суспільства. Вона включає:

- 1) сутність змін в економічній і соціальній сферах – у максимальному

використанні знань і передових ідей, в контексті яких повинен бути подоланий розрив у сфері доступу до інформації і знань що існує між країнами;

2) хартія підтверджує принцип, що всі люди повинні мати рівні права використовувати переваги глобального інформаційного суспільства;

3) хартія звертається з закликом до всіх ліквідувати розрив, що існує між країнами у сфері інформації та знань.

Предметом наукового дослідження є публічне управління та адміністрування як динамічний процес, що розвивається.

Об'єктом наукового дослідження – напрями оптимізації та підвищення ефективності організацій, що розвиваються в умовах інформаційного суспільства.

Колектив авторів виражає подяку шановному **ЧЕРНОВУ СЕРГІЮ КОСТЯНТИНОВИЧУ** - доктору технічних наук, професору, Заслуженому працівнику промисловості України, лауреату Державної премії України в галузі науки та техніки, завідувачу кафедри управління проектами Національного університету кораблебудування імені Адмірала Макарова, директору з персоналу ДП НВКГ «Зоря-Машпроект» (Миколаїв, Україна) за допомогу у виданні міжнародного проекту.

РОЗДІЛ 1

ПРЕДМЕТ І МЕТОДОЛОГІЧНА ОСНОВА ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

(ЧЕРНОВ СЕРГІЙ КОСТЯНТИНОВИЧ - доктор технічних наук, професор, Заслужений працівник промисловості України, лауреат Державної премії України в галузі науки та техніки, завідувач кафедри управління проектами Національного університету кораблебудування імені Адмірала Макарова, директор з персоналу ДП НВКГ «Зоря-Машпроект» (Миколаїв, Україна)

1.1 Основні підходи до розуміння публічного адміністрування та його еволюція

1.2 Предметна сфера публічного адміністрування

1.3 Методи публічного адміністрування

1.4 Співвідношення управління та адміністрування

Література

1.1 Основні підходи до розуміння публічного адміністрування та його еволюція

Публічне адміністрування (*public administration*) протягом XX ст. розвивалось як невід’ємна частина політичної науки (*political science*) у відриві від предметного поля і підходів, розроблених у менеджменті (*generic management*). Як у вітчизняній, так і в закордонній науці та практиці управління, проблема відносин бізнесу, влади і суспільства завжди була однією з найбільш актуальних тем. На початку XXI ст. стало очевидно, що сфери та інтереси бізнесу і політики, політики і суспільства, ринку і суспільства стали все більше відокремлюватись один від одного. Аналогічна тенденція до розділу і методологічної відокремленості проявлялась в економічних, політичних і соціально-гуманітарних науках. Це знайшло відображення і в підходах до публічного адміністрування. Класична теорія менеджменту у державному секторі реалізувалась на практиці через модель публічного адміністрування (англ. – *public administration*), неокласична теорія менеджменту – через модель публічного управління (англ. – *public management*), сучасна теорія менеджменту – через модель нового публічного управління (англ. – *new public management*).

Ціла низка політичних, соціально-економічних та інституційних факторів спричинила появу нової форми управління у публічному секторі. Нові реалії вимагали застосування нових підходів до управління: заміни традиційних способів управління, що базувалися на застосуванні владних повноважень та чітких бюрократичних процедур, на такі, що зорієнтовані на надання якісних публічних послуг. Трансформації урядів супроводжувалися заміною традиційних механізмів управління на ринкові: “контролювати” на “мотивувати та отримувати результат”. Підвищення продуктивності роботи державних установ, запровадження ринкового стилю управління, децентралізація, фокусування уваги на результатах, а не на процедурах – основні чинники, що вплинули на появу нової форми управління у

державному секторі.

Публічне управління стосується ефективного функціонування всієї системи політичних інституцій. У літературі можна знайти багато різних визначень публічного адміністрування та публічного управління. У глосарії Програми розвитку ООН знаходимо твердження про те, що термін “публічне адміністрування” має два тісно пов’язаних значення:

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

2) управління та реалізація різних урядових заходів, що пов’язані з виконанням законів, постанов та рішень уряду та управління, що пов’язане з наданням публічних послуг

Як якісно нова форма, «публічне адміністрування» має унікальні властивості, а саме: транспарентність, легітимність, демократичність, гнучкість. Зробимо висновок, що публічне адміністрування - це цілеспрямована взаємодія публічних адміністрацій з юридичними та фізичними особами з приводу забезпечення реалізації законів та підзаконних актів і виконання частини основних функцій: орієнтуючого планування, що визначає бажані напрямки розвитку; створення правових, економічних та інших умов для реалізації інтересів учасників взаємодії; розподілу праці; кооперування та координування діяльності; моніторинг результатів.

1.2 Предметна сфера публічного адміністрування

Досліджуючи проблеми управління в цілому, теорія державного управління (публічного адміністрування) не підміняє і не дублює інші науки, які займаються суміжною проблематикою. Самостійний предмет публічного адміністрування складається із трьох великих елементів.

Перший становлять проблеми взаємодії різноманітних сторін управління, які вивчаються іншими науками. Досліджуючи ці аспекти та виявляючи їх закономірності, публічне адміністрування, як наука, досягає більш повного та глибокого пізнання адміністративної реальності.

Другу частину становлять питання, що вивчаються виключно в рамках та за допомогою інструментарію означеної науки.

Третя частина це проблеми, які не вивчаються жодною іншою галуззю науки, а тому мають суттєве значення для вдосконалення публічного адміністрування взагалі. Це питання наукової організації праці в сфері виконавчої влади, запровадження в роботі державного апарату сучасних інформаційних технологій, питання оптимізації процесів державного управління та управлінських функцій, послуг тощо.

Відповідно в центрі уваги цієї науки перебувають такі наукові поняття і категорії як функції, принципи, структура методи та форми діяльності апарату державного управління, а предметом науки публічного адміністрування є процеси, форми та закономірності, що пов’язані із

організацією державної влади та державного управління, та напрямки їх розвитку та удосконалення.

Отже, наукова галузь «Публічне адміністрування» має своє чітко окреслене об'єктно-предметне поле досліджень, а саме – один з основних видів діяльності держави – здійснення виконавчої влади та надання державних послуг. Воно синтезує соціально-політичний, історичний, юридичний, соціологічний, економічний, психологічний підходи, не обмежуючись і не зливаючись при цьому з жодним із них.

1.3 Методи публічного адміністрування

Метод, у широкому значенні, визначається як спосіб досягнення цілі, певним чином упорядкована діяльність.

Метод публічного адміністрування - це спосіб практичної реалізації управлінських функцій шляхом діалогічно-організаційного та організаційно-розпорядчого впливу суб'єкта управління на поведінку і суспільну діяльність керованого об'єкта з метою реалізації їх взаємоузгоджених інтересів.

Види методів публічного адміністрування:

- адміністративні,
- економічні,
- правові.

Адміністративні методи публічного адміністрування - це сукупність прийомів, впливів, заснованих на використанні об'єктивних організаційних відносин між людьми та загально-організаційних принципів управління.

До економічних методів публічного адміністрування належать: грошово-кредитна та фінансова політика, конкурентна політика, вплив на ринкове ціноутворення, податкова політика, економічне стимулювання.

Правовий метод або метод правового регулювання - метод публічного управління, суттю якого є юридичний вплив на соціально-правову сферу та її окремі елементи у процесі впорядкування суспільних відносин, основним учасником якого є державна влада.

1.4 Співвідношення управління та адміністрування

Виходячи із етимології понять управління та адміністрування, можна засвідчити, що, не дивлячись на загальну синонімічність та вживаність у практично однакових випадках, вони мають різне значення. Управління передбачає імперативність у процесі його впровадження безумовність виконання, та, як наслідок, прийняття управлінських рішень, обмеження прав у певних випадках меншої частини суспільства. Адміністрування ж, слід розуміти як форму надання управлінської послуги, при якій враховуються інтереси всіх верств суспільства. Адміністрування має фундамент діалогічності, гнучкості у питаннях формування як конкретних управлінських рішень, так і стратегії розвитку держави або регіону в цілому. У рафінованому вигляді, в адмініструванні чиновник виступає лише найманим слугою який задовольняє потреби суспільства залишаючись при цьому не заангажованим однією з сторін.

Наука публічного адміністрування досліджує три основні глобальні підходи:

1) ринково-ліберальний, який сформульовано в концептуальних моделях “нового менеджменту”, “оновленого управління”, що спирається на ринкову модель, де громадянин виступає в ролі споживача або клієнта;

2) ліберально-комунітаріаністський, що розвивається в концепції “політичних мереж” і спирається на розвиток структурних взаємовідносин (договірних) між політичними інститутами держави і суспільства, які визнають рівність громадян як і інших суб’єктів мережі;

3) демократичного громадянства, що спирається на особливе “рецептивне” адміністрування, яке має слугувати громадянину, а не клієнту і споживачу (до останнього напрямку належать концепція “рецептивного адміністрування”). Усі три концепції конкурують одна з одною не тільки в теоретичному плані, але і у практичному використанні в тій чи іншій області або країні.

Головне, що складає зміст, теорію публічного адміністрування як наукової дисципліни, - це вивчення найважливіших функцій держави як інституту управління суспільством, закономірностей і принципів їх реалізації, наукове обґрунтування державної політики як основи й системоутворюючого елементу управління.

Система публічного управління охоплює багато підсистем, а саме: політичну, економічну, соціальну, адміністративну, правову, гуманітарну тощо.

Під парадигмою публічного адміністрування слід розуміти сукупність основних принципів та правил (писаних і неписаних), які визначаються не лише регламентуючими документами, а й певним управлінським духом. Вони виступають зразком, прикладом для суб’єктів управління іншими людьми і діють часто не тільки на свідомому, але й на неусвідомленому рівнях. І як висновок, публічне адміністрування, як сукупність знань являє собою комплекс систематизованих даних, напрацювань та практичних рекомендацій щодо процесів сучасного управління демократичним суспільством.

Література

1. Базарна О.В. *Поняття, суть, природа публічного управління та державного управління*, – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/vsunu/2012_1_2/Bazarna.pdf

2. Висоцький О.Ю., Висоцька О.Є., Шаров Ю.П. *Основы державного управления: Конспект лекцій. У двох частинах. Частина І.* – Дніпропетровськ: НМетАУ, 2008. - 52 с.

3. *Глосарій Програми розвитку ООН.* – Режим доступу: <http://www.unpan.org/Directories/UNPublicAdministrationGlossary/>

4. *Державне управління: підручник / А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна; за ред. А.Ф. Мельник.* – К.: Знання, 2009. – 582 с.

5. *Державне управління: Навчальний посібник. / Малиновський В.Я., – К., 2003. – 576 с.*

6. Дубонос С.М. Становление исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления как института публичного управления, 2011, Ставрополь, автореф. дисс.канд.полит.наук., 25с., С.3, 8.

7. Козуб В.П. Розвиток теорії публічного адміністрування в контексті суспільних перетворень, – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Tpdu/2010_4/doc/1/06.pdf

8. Мальковская И. А. Трансформация государства и эволюция публичного администрирования в условиях глобализации (актуализация европейского опыта для России) / И. А. Мальковская // Вестник Российского университета дружбы народов. – 2006. – № 8. – С. 27–43. – (Серия “Политология”). – Режим доступа: www.humanities.edu.ru/db/msg/81505.

9. Оболенський О.Ю. Провісники нового публічного управління/ О.Ю.Оболенський // Розвиток публічного адміністрування на засадах менеджменту: європейський контекст: матеріали наук. - практ. конф., Дніпропетровськ, 15-16 травня 2009 р. - за заг. ред. С.М.Серьогіна. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2009. – С. 3-8.

10. Цветков В. В. Суспільна трансформація і державне управління в Україні. Політико-правові детермінанти: [монографія] / Цветков В. В., Кресіна І. О., Коваленко А. А. – К.: «Ін Юре», 2003. – 496 с.

РОЗДІЛ 2

АДМІНІСТРАТИВНА ДІЯЛЬНІСТЬ ЯК ОБ'ЄКТ ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАТИВНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ

(ВОРОНКОВА ВАЛЕНТИНА ГРИГОРІВНА - доктор філософських наук, професор кафедри філософії і політології, професор кафедри менеджменту організацій, завідувач кафедри менеджменту організацій та управління проектами ЗДІА (Запоріжжя, Україна)

2.1 Інформаційна діяльність управління як об'єкт соціально-філософської рефлексії. Роль інформатизації в управлінській діяльності

2.2 Концептуалізація інформаційно-комунікативного менеджменту в контексті нелінійно-синергетичної методології

2.3 Парадигма інформаційно-комунікативного менеджменту в контексті нелінійно-синергетичної методології

2.4 Умови адміністративної діяльності в умовах еволюції суспільства від інформаційного до смарт-суспільства

Література

2.1 Інформаційна діяльність управління як об'єкт соціально-філософської рефлексії. Роль інформатизації в управлінській діяльності

Розглядаючи проблему управлінської діяльності як предмет соціально-філософської рефлексії, слід проаналізувати поняття «рефлексії». Відмітимо, що у європейській філософії вона вперше була поставлена Сократом та її висхідною формою було самопізнання. Але головне в тому, що рефлексія визначально осмислювалася як спосіб обґрунтування цінностей – моральних, естетичних та ін. Тим самим був обраний курс на онтологічне тлумачення рефлексії, який сягнув майже до Нового часу, змінивши його на гносеологічне обґрунтування. Вже в європейській філософії Середніх часів функціональне призначення рефлексії якісно змінюється, вона виступає як модус релігійних цінностей, включаючи в себе і інші. У Новий час рефлексія виступає як спосіб наукового знання, а у якості методологічного принципу за допомогою неї можна вирішувати гносеологічні проблеми. Саме у цей час формується її адекватне розуміння та іманентна сутність, що у подальшому знайшло своє втілення в державно-управлінському процесі [145].

В розвитку поняття «рефлексії» виділяються два основних етапи: 1) рефлексія як спосіб обґрунтування наукового знання в індивідуальній самосвідомості (Декарт-Локк-Лейбніц); 2) рефлексія як спосіб обґрунтування наукового знання у суспільній самосвідомості (Фіхте-Шеллінг-Гегель). У критичній філософії І.Канта рефлексія відіграє подвійну роль; у некласичній філософії XIX-XX ст. рефлексія визначається як філософський метод обґрунтування самих основ духовної і практичної діяльності. Першорядна роль філософської рефлексії досліджувалася як на індивідуальному, так і на соціально-комунікативному рівнях в умовах формування управління як системи [2,368с.]. Найбільш глибоко в

індивідуальній людській діяльності її роль була виявлена феноменологією (Гуссерль, Вебер, Шюц), екзистенціалізмом (Гайдеггер, Сартр, Камю, Ясперс), прагматизмом (Пірс, Джемс, Дьюї); в соціально-комунікативній діяльності – герменевтикою (Дільтей, Гайдеггер, Рікер, Гадамер) [156; 157].

Для нас важливим є вчення К. Ясперса, для якого філософська рефлексія є важливою для людини, яка попадає у критично-межову ситуацію. У феноменології та екзистенціалізмі визначалися відповідно предметні і ціннісні засади людської діяльності, у прагматизмі мова йшла про виявлення її операціональних основ, в основі чого рефлексія тлумачиться як спосіб мислення. Інструментальний розвиток трактування філософської рефлексії представляв Дьюї; у герменевтиці методологічне значення рефлексії було встановлено Гадамером, який, відмічаючи діалектичний характер будь-якої рефлексії, вбачав її природу у відображенні. На його думку, як відношення відображення, думка також рефлексивна, проте рефлексивний рух неможливо обмежити думкою. Так як рефлексія є в будь-якій діяльності, то рефлексія як відображення діяння самої справи є діяльнісною формою рефлексії. Тому в історії російської методологічної школи виявилось два напрями дослідження рефлексії - Г. Щедровицького, що розвивається згідно формули: «відображення-дія-відображення», і І. Ладенка, що розвивається згідно формули «дія-відображення-дія». Проаналізувавши прояви рефлексії, можемо відмітити, що у першому випадку рефлексія визначається як «відображення відображення», у другому – діяльнісному, як « дія дії», тобто шляхом подвоєння дії, що, згідно з Гадамером, розвитку поняття «рефлексії» виділяються два основних етапи: 1) рефлексія як спосіб обґрунтування наукового знання в індивідуальній самосвідомості (Декарт-Локк-Лейбніц); 2) рефлексія як спосіб обґрунтування наукового знання у суспільній самосвідомості означає «діяння самої дії». Якщо реалізацію першого варіанту ми вбачаємо в концепції інтелектуальних систем І. Ладенка, то реалізацію другого – в системомиследіяльнісній концепції Г. Щедровицького та загальній теорії систем [158;159].

Ми прагнемо дослідити, що рефлексія є опосередкованим відображенням суб'єктом об'єкта, способом даного опосередкування являється самосвідомість суб'єкта, причому як на індивідуальному, так і на суспільному рівнях. В цілому рефлексію визначаємо як відображення іншого в собі, а себе в іншому. Рефлексія в той же час відіграє суттєву роль у вирішенні протиріч між суб'єктом і об'єктом, у методологічному сенсі вона є способом вирішення суперечностей між суб'єктом і об'єктом, що означає відтворення основ людської діяльності. Соціальна модель філософської рефлексії виявляє світоглядні основи людської діяльності. Граничними світоглядними основами являються предметні, операціональні і ціннісні: рефлексивна дія обертається діями відображення (рефлексії). Але у плані реалізації своєї нормативної функції прикладна методологія являється управлінською діяльністю. Постільки прикладна філософія у своїй теоретичності і науковості є тотожною прикладній науці, управлінськи

функції властиві і філософській рефлексії. Це означає, що філософська рефлексія у своїй раціональній діалектичній формі, також направляє, організує і регулює людську діяльність. Можна передбачити, що діалектичний метод, будучи способом свідомого (рефлексивного) вирішення протиріч, що виникають у взаємодії суб'єкта з об'єктом, здійснює дані функції у категоріях «мета», «засіб» і «результат». Адже, будь-яка діяльність є цілеспрямованою, організується за допомогою засобів і регулюється на основі результатів. Тому виявляючи світоглядні основи культури, філософія формулює (організує) універсальний рефлексивний механізм як спосіб реалізації (і регуляції) всіх рефлексивних процесів у людській діяльності, формуючи управлінську діяльність як єдиний соціальний процес і організм [155; 156].

Досліджуючи специфіку філософської рефлексії в управлінській діяльності, означимо, що, рефлексуючи «зсередини» даних процесів і будучи «над» ними, рефлексія тим самим ними управляє. Управлінська діяльність, що здійснюється на основі рефлексії і через посередництво рефлексії, визначається в різних формах як рефлексивне управління. Закономірна спеціалізація рефлексивного управління здійснюється у двох напрямках: 1) стосовно звичних ситуацій мова йде про самоуправління; 2) стосовно критичних ситуацій – про зовнішнє управління ними. Філософське осмислення управлінської діяльності визначально виявляється зовнішньою рефлексією. У гранично загальному світоглядному контексті філософська рефлексія ставить і вирішує проблеми управління, тобто відповідає на питання: що це таке, а в управлінському контексті вона осмислює проблеми методології управлінської діяльності, визначає концептуальні підходи до управління як такого. У методологічному контексті управлінської діяльності філософська рефлексія ставить і вирішує проблеми методологічних засад прийняття рішень – ядра і суті будь-якої управлінської діяльності в контексті саморозгортання соціального світу [173; 174].

Проведений аналіз дозволяє відмітити, що рефлексія – це механізм і процес самопізнання, самовизначення, саморозвитку, самооцінки і самоорганізації керівників. Рефлексія як механізм включає механізм самозапуску, принципом якого є динамічна рівновага протилежностей. Тому рефлексивне управління – це метод підвищення ефективності діяльності організації, в основі якої – самовизначення і професійно-особистісний саморозвиток працівників організації. Рефлексуючий суб'єкт – це професійно зростаючий суб'єкт організації, для якого активність стає рушійною силою розвитку організації. Модель рефлексії розробляється кожним співробітником у рамках методологічних принципів єдності особистості, свідомості, мислення і діяльності. У цілому керівник направляє рефлексивне управління на формування єдиної управлінської команди, використовуючи всі механізми – комунікаційні, соціально-особистісні, інтелектуальні, особистісно-вольові. Рефлексивне управління виступає як управління підготовки і прийняття управлінських рішень. В самоуправлінні дану функцію бере на себе самосвідомість, яка є у той же час і центром

предметної свідомості і направлена на виявлення об'єктивного у суб'єктивному смислі, що і є безкінечним процесом. Самосвідомість і є початком самостійності і відповідальності у прийнятті рішень. Розвиток управлінської рефлексії передбачає вихід за межі власної, внутрішньої її сфери у зовнішній соціокультурний контекст. У різних сферах культури вона формує універсальне відношення людини до світу і стає філософською рефлексією. З іншої сторони, разом з конкретною універсальністю філософська рефлексія набуває і реальної влади [175].

На нашу думку, постільки процес рефлексії має свій початок і своє завершення, системогенез її механізму у граничному вигляді має потрібний смисл: 1) нереклексивна (дореклексивна) стадія; 2) реклексивна стадія (рефлексія першого порядку); 3) саморефлексивна (надрефлексивна) стадія, в контексті якої мова йде про рефлексію другого порядку і наступних порядків. Реклексивний механізм є їх результатом. У своїй найбільш розвинутій формі, що акумулює у знятому вигляді всі попередні стадії, він виступає просто як рефлексія рефлексії. Але ця абстракція передбачає безкінечну багатоманітність його конкретних форм: поняття поняття, мислення мислення, пам'ять пам'яті, свідомість свідомості, наука науки, кібернетика кібернетики, комунікація комунікацій, управління управлінням. Звідси виникає необхідність представляти цей механізм на конкретно-всезагальному, тобто світоглядному рівні [176].

Відповідно до проблеми нашого дослідження **смислогенез** реклексивного механізму в його універсальному – онтологічному – смислі сполучається з антропосоціогенезом, досягаючи рівноваги живих, технічних, соціальних та екологічних систем [178]. Серед основних форм людської активності слід виділити три матеріальні системи відображення: 1) поведінську; 2) діяльну; 3) автокомунікативну. У процесі автокомунікації відбувається замкнення відкритої системи людської діяльності, її самоорганізація і опосередкування безпосереднього. Авторефлексія, тобто рефлексія над рефлексією немов би повертає нас назад – у нереклексію. Способом цього відтворення уявляється позитивний і негативний зворотний зв'язок, що сприяє формуванню механізму управлінської діяльності. Авторефлексія (саморефлексія) розділяється на ту, що: 1) виробляє; 2) і ту, що відтворює, в результаті чого формується механізм зворотного зв'язку, як і механізм взаємозв'язку і механізм відбору. У гносеологічному аспекті смислогенезу філософська рефлексія виступає як спосіб виявлення унікальних пізнавальних засад реклексивного механізму прийняття людиною рішень. Рефлексія над процесом прийняття рішень виявляє їх граничні методологічні засади, творчий характер яких найбільш глибоко проявляється у самосвідомості. Логіку усвідомлення цих засад слід уявляти як послідовність категорій: «мета-засіб-результат», які можна уявити як способи (форми) вирішення задач закритого, відкритого і синергетичного типів. Структурування реклексивного механізму управлінських рішень здійснюється на рівні ідей, концептів, концепцій, концептуальних підходів, теорій, парадигм у координатах управління [179].

Означимо, що у контексті **культурогенезису** філософська рефлексія виступає як універсальний спосіб усвідомлення процесів підготовки і прийняття управлінських рішень у різних сферах людської діяльності. Відповідно буденного, теоретичного і метатеоретичного рівнів відображення можна виділити її 1) одиничну; 2) особливу; 3) всезагальну форми. На третьому, особливо філософському рівні, рефлексивний механізм управлінських рішень формується також в категоріях «мета», «засіб» і «результат», пов'язаних між собою. Як спосіб самовизначення людини у світі, відтворююча філософська рефлексія у методологічному аспекті управлінської діяльності виражається принципом самодетермінації. Самодетермінація у цьому плані виступає не тільки умовою її відтворюючої активності чи свободи, але і джерелом багаточисленних різновидностей «самості». Отже, вона також є принципом самостійних управлінських рішень. Таким чином, суб'єкт виявляє висхідні умови своєї власної управлінської діяльності (**самоуправління**), а засади цих рішень знаходяться у різних формах рефлексивного механізму управлінських рішень в історичних формах саморегуляції управлінського процесу [199; 200; 201].

Найбільш фундаментальна, філософська інтерпретація способу самовизначення в управлінській ситуації уявляється: 1) як відповідне витлумачення даної ситуації; 2) як визначення у ній власної позиції суб'єкта; 3) як визначення управлінського відношення суб'єкта до об'єкта. В останньому виражається сам принцип самодетермінації суб'єкта самоуправління. Категоріальна модель управлінської ситуації, за допомогою якої здійснюється цей процес, уявляється в свідомості суб'єкта, і являється автокомунікативною системою. Наступним ланцюгом у такій системі може опинитися кожний елемент цієї управлінської системи, причому у кожному її елементі рефлексивно відображається структура цілої системи. У рефлексивному механізмі управлінських рішень також відбивається вся управлінська ситуація всієї інфосфери [194].

Отже, філософська рефлексія як принцип представляє собою методологічну точку зору. В управлінській ситуації їй відповідає позиція засобів. У цьому сенсі поняття «управлінська ситуація» співпадає з поняттям «проблемна ситуація», а управлінська діяльність виступає як свідоме вирішення суперечностей у взаємодії суб'єкта з об'єктом. Таким чином здійснюється перехід від простого управлінського опосередкування до складного рефлексивного опосередкування всередині управлінської діяльності. Процес рефлексивного опосередкування суб'єкта і об'єкта, тобто процес вирішення діалектичних суперечностей між ними, передбачає наявність і послідовне виділення у категоріальній моделі трьох позицій: 1) об'єкта; 2) засобу; 3) суб'єкта. Висхідна діалектична суперечність з цих позицій розгалужується відповідно певних аспектів; відповідно, виділяються три основних типи особливих, управлінських проблем: вибору, взаємозв'язку і зворотного зв'язку. Проблема вибору виникає у відкритій системі і людської діяльності, коли проявляються різні її напрямки. У

закритій системі, коли виявляються розриви (невідповідності) діяльності, виникають проблеми зв'язку. Проте відмінності цих систем відносні: коли центр (механізм) управління знаходиться всередині системи, вона являється закритою, коли ззовні – відкритою. Проблема зворотного зв'язку виникає тоді, коли необхідно визначити своє місце у конкретній ситуації, виникає як проблема самовизначення суб'єкта управління у конкретній ситуації. Рефлексивний механізм підготовки і прийняття рішень являється достатньою умовою для принципових рішень будь-яких управлінських проблем. Саме у цьому проявляється його універсальність. Але філософська рефлексія не дає у такій формі апіорних, готових рекомендацій на всі випадки життя. Її дієвість у тому, що вона формує у суб'єкта вміння самостійно приймати рішення у будь-яких конкретних управлінських ситуаціях, коли формуються доленосні рішення на етапі сучасного державотворення [190; 191; 192].

Можемо констатувати, що прикладна роль філософської рефлексії у свідомому вирішенні суперечностей між суб'єктом і об'єктом всередині управлінської діяльності. Управлінські рішення, зумовлені філософською рефлексією, відіграють значну роль у формуванні свідомості суб'єкта. Їх методологічна зумовленість філософською рефлексією проявляється на трьох рівнях: 1) на рівні визначення самого поняття «відповідальності»; 2) на дескриптивному рівні; 3) на нормативному рівнях.

У зв'язку з цим варто зауважити, що рефлексивно-філософський аналіз поняття «відповідальності» акцентує увагу на трьох найбільш загальних аспектах його зумовленості: 1) структурному; 2) функціональному; 3) розвитку. При цьому ми отримуємо відповіді на питання, хто і перед ким її здійснює, за що суб'єкт несе відповідальність, як він реалізує свою відповідальність [197; 198.]. Як свідчить аналіз, усвідомлення відповідальності здійснюється в конкретній взаємодії суб'єкта з об'єктом, тут же криється і джерело відмінностей в її розумінні. У часовому розумінні вона розділяється на ретроспективну і перспективну: ретроспективною являється відповідальність за здійснення дій, які представляються об'єктивними, вис тупаючи в позитивних і негативних результатах. Перспективна відповідальність – це відповідальність за попередні дії, результати якої виражаються суб'єктивно і в конкретних цілях. Суть першої розкривається в механізмі каузальної детермінації, суть другої – в механізмі телеологічної детермінації. На їх основі виникають дві загальні концепції відповідальності: 1) **дескриптивна** і 2) **нормативна**. В дескриптивній концепції відповідальності по результатам відтворюється весь процес людської діяльності, досліджуються всі її структурні елементи. Виходячи з цього, здійснюється передбачення наслідків тих чи інших дій суб'єктів у різних умовах. В нормативній концепції мова йде про намагання суб'єктів активно приймати участь у перетворенні оточуючого світу, в результаті чого відповідальність постає як така, що пролонгується на перспективу. У даному контексті відповідальність визначається як здатність суб'єкта встановлювати зворотний зв'язок, який також може бути позитивним або

негативним. В той же час відповідальність у сфері управління і самоуправління має свої особливості, а у сфері рефлексивного управління вони є особливими [196].

Таким чином, основні управлінські проблеми, що виникають як рух пізнання від конкретного до абстрактного (проблема зворотного зв'язку, проблема взаємозв'язку, проблема вибору), перетворюючись у діалогічну форму, представляють як питання: що робити? як робити? для чого робити? навіщо робити? Разом з тим і управлінська відповідальність отримує визначеність тільки у позитивних результатах, тобто набуває ціннісного значення. Відповідальними рішеннями є ті, що з необхідністю приводять до значущих для суб'єкта результатів. Тому підготовка і прийняття відповідальних рішень у якості необхідного обґрунтування потребує певного рівня усвідомленості суб'єкта і саме у такому відношенні рефлексивний механізм управлінських рішень являється нормативним правилом. Методологічна зумовленість відповідальних управлінських рішень філософською рефлексією дескриптивно відображає зміну підходів у формуванні концептуальних основ рефлексивного управління і самоуправління. Натуралістичному типу відповідає класичний тип прийняття рішень (Дж. Нейман, О. Моргенштерн), системосмиследіяльнісному - неklasичний (Г. Саймон, Ю. Козелецький), гуманітарному- постнекласичний (синергетичного типу). Перший тип зумовлює відповідальність за результати управлінських рішень, другий – за способи (засоби), третій – за їх цілі. Але ця форма включає в себе і всі інші, які генетично їй передують. Таким чином, у нормативному аспекті методологія виражає (у зворотному плані) весь рефлексивний механізм управлінських рішень. У своїй нормативній спрямованості філософська рефлексія здійснює пошук відповідей на питання: що робити? як? для чого? Ці питання являються світоглядними, так як вони є основними питаннями будь-якого світогляду. Відповідаючи на них принципово, філософська рефлексія визначає критичну межу відповідальності будь-якого суб'єкта за свої власні управлінські рішення, так як без цих засад не може бути відповідальних рішень. Проте, як відмічав М.Гайдеггер, «відповідь – це лише початок відповідальності». Філософія відповідає на всі питання і брати на себе відповідальність за управлінський смисл світоглядних питань. Філософська рефлексія дозволяє здійснювати це свідомо. У даному випадку мова йде про свідоме підпорядкування в самоуправлінні суб'єкта об'єкту і навпаки, що особливо проявляється у процесі підготовки і прийняття рішень суб'єктом у контексті виявлення об'єктивної логіки специфічного алгоритму. Формування рефлексивної системи ми означимо як організацію, зміну її якості – на ефективну організацію, а формування у результаті зміни якості нового у системі – як самоорганізацію. Під цілеспрямованими змінами стану системи розуміються такі процеси та операції, за допомогою яких дана управлінська система досягає нового оптимального стану, урівноваженого відносно зовнішнього середовища [181; 182].

Накопичення результатів емпіричних досліджень свідчить, що

об'єктивна логіка цілепокладання, яка означена психологами, представляє собою закономірність у даній тріаді: мотив-умова-ціль. Рефлексивне відтворення даної закономірності у суб'єктивній формі, тобто у самому процесі цілепокладання, передбачає відповіді на наступні питання: що слід зробити? що можна зробити? що повинен зробити? Відповідь на перше питання визначає мотив діяльності; відповідь на друге питання визначає умови діяльності; відповідь на третє питання визначає саму ціль – орієнтир діяльності. У трьох модальностях виражаються три основних модуси ціннісного відношення суб'єкта до об'єкта, а відповідні їм процеси представляють певні стадії процесу цілепокладання: 1) переживання ситуації; 2) розуміння ситуації; 3) бачення цілей. Таким чином, рефлексивне управління процесом цілепокладання закладається у методично сформованих відповідях на питання, що формуються на окремих етапах оцінки ситуації. У формі цих питань здійснюється конкретизація основної управлінської проблеми вибору. Рефлексивний процес породження цілі здійснюється шляхом вибору необхідного з можливого, шляхом мисленнєвого розподілу наявних ресурсів згідно з потребами та інтересами суб'єкта. Відносна завершеність рефлексії цілепокладання у тому, що у формі її ідеального продукту – цілі – знаходить своє вираження постановка проблеми, яка приводить до рефлексивного мислення, а потім управління. У контексті діалектичного методу виділяються три основних аспекти системного аналізу ситуації: 1) структурний; 2) функціональний; 3) генетичний. Послідовна реалізація проблеми на основі цих трьох підходів приводить до бажаних результатів, для чого потрібно знайти відповідні операції, алгоритми, програми, методи і способи дії [188].

Що стосується усвідомлення прийняття рішення як способу дії, то останній не тільки зумовлює її результат, але й зумовлюється результатом. Тому слід відмітити, що проблема прийняття рішень ідентична проблемі зворотного зв'язку. Таким чином, нами сформована мисленнєва модель зворотного зв'язку в управлінській діяльності, суть якої в невизначеності. Об'єктивна логіка вирішення проблеми представляє таку закономірність: можливі результати – бажані результати – певний результат. Її рефлексивне відтворення у суб'єктивній формі, передбачає послідовність відповідей на наступні питання: 1) що буде, якщо....? 2) що буде краще? 3) бути чи не бути будь-чому? Три виділені питання конкретизують практичне відношення самореалізації суб'єкта, і відповідні їм процеси представляють собою певні стадії і форми операціонального відображення управлінської ситуації: 1) передбачення результатів дії; 2) їх оцінку; 3) вольовий акт вибору результатів дії. Таким чином, рефлексивне управління процесом прийняття рішень у методично сформованих для реалізації відповідей на питання, що виникають на окремих етапах операціонального відображення ситуації.

2.2 Концептуалізація інформаційно-комунікативного менеджменту в контексті нелінійно-синергетичної методології

Результати фундаментальних досліджень концептуалізації парадигми інформаційно-комунікативного менеджменту в контексті нелінійно-синергетичної методології як нової парадигми розвитку цивілізації ХХІ століття представлено у наукових працях Р. Абдєєва, В. Андрушенка, Д. Белла, Н. Вінера, В. Воронкової, В. Вашкевича, О. Базалука, С. Гнатюка, В. Глушкова, В. Даніл'яна, О. Дзьобань, Ю. Дорошенка, Д. Дубова, У. Ешбі, К. Коліна, В. Мельник, О. Кивлюк, В. Кременя, С. Курдюмова, М. Ожевана, Л. Петрушенка, К. Поппера, І. Пригожина, О. Пунченка, С. Савченко, О. Сосніна, А. Урсула, Р. Фішера, Г. Хакена, Р. Хартлі, К. Шеннона. На нашу думку, поняття «інформаційно-комунікативного менеджменту» слід розглядати в одному ряду з такими типовими характеристиками, як «постіндустріальне суспільство» (Д. Белл), «інформаційне суспільство» (М. Порат, Й. Масуда), «мережеве суспільство» (М. Кастельс), «нове індустріальне суспільство» (Дж. Гелбрейт), «активне суспільство» (А. Етціоні), «постекономічне суспільство» (В. Іноземцев), «організаційне суспільство» (Р. Престус), «пострадянське суспільство» (Ж. - Ф. Ліотар).

Згідно з Й. Хергетом, центральним пунктом інформаційно-комунікативного менеджменту є постулат, згідно якого інформація представляє собою найважливіший ресурс, фактор виробництва і конкурентоспроможності і потребує цілеспрямованої координації. Й. Хергет відмічає, що суть інформаційно-комунікативного менеджменту в тому, що підприємницька інформаційна інфраструктура повинна координуватися за допомогою вирішення трьох задач: 1) формування (побудова інформаційних систем – людина, інформаційні ресурси, інформаційні і комунікаційні технології); 2) керування (управління інформаційними процесами); 3) розвиток (перманентна здатність адаптації інформаційних систем до плинного оточуючого середовища). Й. Хергет відмічає, що сфера інформаційно-комунікативного менеджменту включає у себе декілька складових: 1) інформацію; 2) інформаційні і комунікаційні технології; 3) індивідуальних споживачів інформації. Г. Вірзіг розглядає інформаційно-комунікативний менеджмент як інтеграцію інформації і комунікації, виділяючи в ньому три аспекти інформаційного менеджменту, в результаті чого інформаційний менеджмент носить технократичний характер: 1) комунікаційний менеджмент; 2) управління інформаційними ресурсами; 3) управління обробкою інформації. Й. Хентце і А. Хайнеке визначають інформаційно-комунікативний менеджмент як сукупність правил, технічних засобів і систем (систематичне планування, організацію і координацію і контроль інформаційної діяльності і процесів, а також комунікації всередині організації), які визначають інформаційну і комунікаційну структуру організації, визначаючи при цьому цілеспрямоване використання інформації як ресурсу. Г. Вольфрам розглядає інформаційно-комунікативний менеджмент як функцію управління в бізнесі, орієнтовану на ресурси, відносячи до його змісту задачі надання інформації і розробки

інформаційних систем у сфері інформаційно-технічної інформації. Е. Фогель вводить поняття «менеджменту інформаційних ресурсів» як синонім інформаційно-комунікативного менеджменту, головна задача якого координація обробки інформації [184;185].

Перехід до інформаційного суспільства став носити характер технократичного проекту (проектів), що має в своїй основі інноваційний характер, що базується на інформаційно-комунікаційних технологіях і включає створення автоматизованих інформаційних систем, які повинні задовольняти вимоги інформаційного суспільства. У зв'язку з цим всі країни світу приділяють велику увагу для упровадження сучасних інформаційних технологій в економіку країн і життя суспільства та розвитку інформаційно-комунікативного менеджменту. У Японії ще у 1972 р. був підготовлений «План створення інформаційного суспільства до 2000 р.». У США у 1993 р. був підготовлений документ, що визнавав стратегію адміністрації країни у сфері інформатизації під назвою: «Національна інформаційна інфраструктура: план дій». У Європейському Союзі підготовлена у 1994 р. І прийнята комісією Європейської спільноти програма «Європейський шлях в інформаційне суспільство». З 2000 р. почала реалізовуватися програма «Електронна Європа – інформаційне суспільство для кожного». У Фінляндії у 1995 р. розроблена програма «Фінський шлях в інформаційне суспільство», яка відома не тільки як високорозвинуте суспільство, але й як одна з самих конкурентоспроможних економік світу, що свідчить про дієздатність суспільства та інформаційно-комунікативного менеджменту. У 1996 р. уряд Німеччини представив програму «Шлях Німеччини в інформаційне суспільство» (Germany's Way to the Information Society). На протязі 1990-х рр. XX ст. у більшості найбільш розвинутих держав і цілому ряду країн, що розвиваються, були прийняті програми розвитку інформаційного суспільства [180].

Створено ряд міжнародних організацій, покликаних сприяти побудові інформаційного суспільства - Information Society Forum, European survey of the

Information Society (ESIS). На кінець, у 2000 р на зустрічі G8 Була прийнята Окінавська Хартія Глобального інформаційного суспільства. Окінавська хартія приділяє особливу увагу упровадженню сучасних інформаційних технологій, що здійснюють свій вплив на економіку країн, образ життя людей та соціальний розвиток, взаємодію державних структур та населення. Більшість країн, що підписали Окінавську хартію, приділяють особливу увагу упровадженню сучасних інформаційно-комунікативних технологій, що представляють собою парадигму створення інформаційного суспільства. Вона включає:

- 1) сутність змін в економічній і соціальній сферах – у максимальному використанні знань і передових ідей, в контексті яких повинен бути подоланий розрив у сфері доступу до інформації і знань що існує між країнами;

- 2) хартія підтверджує принцип, що всі люди повинні мати рівні права

використовувати переваги глобального інформаційного суспільства;

3) хартія звертається з закликом до всіх ліквідувати розрив, що існує між країнами у сфері інформації та знань [189].

Концептуалізації парадигми інформаційно-комунікативного менеджменту сприяв розвиток теорії соціальних мереж та мережевого суспільства. Теорії соціальних мереж представляють собою методологічний апарат, найбільш адекватний дослідженням складного соціуму, що нелінійно розвивається за умов глобального соціуму. Мережа трактується як динамічна структурна форма, що дозволяє акумулювати нерівновагомі горизонтальні зв'язки, включаючи результати свідомих дій індивідуальних і колективних акторів, а також їх непередбачувані наслідки у відкриту систему. Саме мережеве суспільство починає виступати суспільством символічної реальності, яке може розширятися шляхом включення нових вузлів, які здатні до комунікації. Тому ускладнення соціуму, ускладнення його динаміки, яка приймає нелінійний характер, потребує оновлення теоретико-методологічного апарату в контексті нелінійно-синергетичної методології, переосмислення її базових категорій, як соціальний простір і час, соціальна структура, соціальна стратифікація, мобільність, що викликає до життя нові форми теоретизування, у тому числі в контексті мережевого підходу до аналізу глобального соціуму.

Відмітимо, що поняття «мережеве суспільство» (network society) ввів в обхід американський соціолог М. Кастельс, згідно з яким мережа є динамічний соціум, що не має константних структур і передає по своїм комунікаціям масовані потоки інформації у прискореному режимі. Одиниця є мережа як нова просторова форма, що домінує в мережевому суспільстві, сформована з різноманітної сукупності суб'єктів і організацій, безпосередньо модифікованих, що пристосувалися доринкових і середових структур [203].

У контексті парадигми інформаційно-комунікативного менеджменту в контексті нелінійно-синергетичної методології виникають різні інтерпретації інформаційно-комунікативного менеджменту: іноді у ньому вбачають синонім внутрішньо-організаційного управління обробкою даних; в інших випадках він ототожнюється з комунікаційними та інформаційними процесами організації, що пов'язано з більш широким трактуванням інформації як ресурсу - самостійного фактору виробництва, який лежить основі процесу прийняття рішень. З позицій системного підходу інформаційно-комунікативний менеджмент охоплює планування, організацію, координацію і контроль інформаційної діяльності і процесів, а також комунікації всередині організації з метою покращення її роботи. Інформаційно-комунікативний менеджмент стосується всіх функцій управління сучасних організацій, а також процесів комунікації і прийняття рішень. Інформаційно-комунікативний менеджмент передбачає загальну методологію роботи з інформацією в управлінських структурах. Враховуючи той факт, що основним носієм інформації в управлінні являється документ, то слід зробити висновок про те, що методологія

інформаційно-комунікативного менеджменту у повній мірі може бути застосована до управління документацією в організації [186].

Концептуалізація поняття «інформаційно-комунікативний менеджмент» пов'язується з двома основними групами – типом ресурсів та типом інструментів, що кваліфікується як технологія управлінської діяльності і відбувається в умовах стохастичності інформаційного суспільства та мережевої економіки. Умовно ми можемо виокремити найбільш розповсюджені дефініції інформаційно-комунікативного менеджменту: 1) інформаційне забезпечення діяльності організації на всіх рівнях управління у самому широкому сенсі слова; 2) інформаційні ресурси організації та управління ними; 3) інформаційні послуги і підприємництво; 4) інформаційні системи, технічна підтримка і управління ними; 5) обробка та аналіз інформації; 6) офіс-менеджмент; 7) стратегічне планування і менеджмент. Отже, парадигма інформаційно-комунікативного менеджменту включає інформацію як базовий компонент інформаційної системи організації, що розвивається за рахунок інформаційно-комунікативних технологій і систем в результаті інформаційних процесів, що відбуваються в організації [234].

Всі країни вирішують проблеми концептуалізації інформаційно-комунікативного менеджменту (інформаційної економіки, інформаційних технологій, інформаційних систем, інформаційних ресурсів) з метою створення єдиного інформаційного простору, включаючи: 1) розробки консалтингового проекту (проектів) формалізації вимог до створення системи інформаційного простору організації; 2) проектування автоматизованих інформаційних систем та методів їх проектування; 3) реінжинірингу (реконструкції) бізнес-процесів інформаційного суспільства; 4) новий системний підхід, що регламентує проектування, розробку, супроводження і розвиток інформаційних систем (нове системне проектування); 5) розробку технологій інформаційно-комунікативного менеджменту – інформаційна техніка, інформаційні функції, інформаційне і комп'ютерне середовище системного менеджера, засоби інформаційного менеджменту тощо; 6) опис технологій інформаційно-комунікативного менеджменту у системах соціального захисту – інформаційні ресурси і моделі системи соціального захисту, технології інформаційного менеджменту даної системи, включаючи корпоративну автоматизовану інформаційну систему і систему персоналізованого обліку [244].

2.3 Парадигма інформаційно-комунікативного менеджменту в контексті нелінійно-синергетичної методології

Слід виділити простір концептуалізації інформаційно-комунікативного менеджменту як матеріальної форми підтримки процесів і функцій, що домінують в організації в інформаційному суспільстві: 1) матеріальна опора простору (мікроелектроніка, телекомунікації, комп'ютерна обробка даних, системи сповіщення і високошвидкісного транспорту, що базуються на інформаційних технологіях); 2) вузли й комунікації, тобто простір потоків,

що базуються на електронній мережі, яка пов'язує між собою конкретні місця з чітко виділеними соціальними, культурними, фізичними і функціональними характеристиками; 3) просторова організація домінуючих менеджерських еліт, що здійснюють управлінські функції, навколо яких формується організаційний простір. Звідси витікає надзвичайно важливий висновок, що мережа впливає на соціальну організацію спільноти [263].

Парадигму інформаційно-комунікативного менеджменту в контексті нелінійно-синергетичної методології слід розглядати як еволюцію розвитку західних суспільств (рівні, кондиції, еволюцію соціальних феноменів), кожний елемент якої слід експлікувати як мікросистему чи субсистему, яка може бути складовою системою будь-якої макросистеми чи макромоделі. Структура парадигми інформаційно-комунікативного менеджменту потребує визначення архітекτονіки диференціальних моделей, субмоделей і субсистем інформаційного суспільства з метою визначення його властивостей (атрибутів) як системи з урахуванням евристично-еволюційних тенденцій подальшого розвитку. Міждисциплінарна матриця парадигми інформаційно-комунікативного менеджменту (філософська, кібернетична, соціологічна та інше) містить у собі відповідний понятійний ряд, що включає онтологічне, гносеологічне та аксіологічне визначення. Дана проблематика визначення парадигми інформаційно-комунікативного менеджменту визначається соціокультурною детермінацією всієї системи діяльності, об'єктивними передумовами та суб'єктивними чинниками, взаємодією між суб'єктом та об'єктом, засобами та цілями, раціональним та ірраціональним, свідомим та несвідомим у системі розвитку інформаційного суспільства [264].

Концептуалізація парадигми інформаційно-комунікативного менеджменту в контексті нелінійно-синергетичної методології як нової парадигми розвитку цивілізації XXI століття представлена у роботах вчених синергетичного спрямування (І. Пригожин, І. Стенгерс, Г. Ніколіс, Г. Хакен). У творах цих авторів дається аналіз основних принципів постнекласичного пізнання, звернення до деяких аспектів їх застосування при аналізі інформаційно-комунікативного менеджменту, вони є корисними для нелінійно-синергетичної методології інформаційно-комунікативного менеджменту як складаного соціального, економічного і культурного феномену та процесів його розвитку. Так, І. Пригожин, Г. Ніколіс, Г. Хакен здійснили спробу аналізу з синергетичної точки зору пізнання інформаційних процесів сучасності, їх теоретико-методологічні праці зіграли провідну роль у становленні нової парадигми інформаційно-комунікативного менеджменту у загальнонауковому і соціальному пізнанні. Так, С. Курдюмов підкреслює, що ідеї І. Пригожина аналогічні дослідженням процесів самоорганізації у відкритих нелінійних системах, які проводилися в Інституті прикладної математики ім. М. Келдиша не один десяток років. Особливо імпонувало С. Курдюмову те, що І. Пригожин здійснив спробу установити на рівні філософських узагальнень якісні зміни, які відбуваються у сучасних фізичних явищах про природу і світ у цілому.

Нелінійно-синергетична методологія прояснює багато явищ інформаційно-комунікативного менеджменту, у якому відбуваються складні і суперечливі процеси [265; 266].

У результаті наукових розвідок І. Пригожина та І. Стенгерс теорія самоорганізації перетворюється на самостійну науку, що постійно розвивається, в контексті якої значний інтерес відіграють нелінійні процеси і нерівновагомість станів. Цей напрямок розвивався шляхом розвитку методів термодинамічного аналізу явищ самоорганізації. І. Пригожин та І. Стенгерс відмічали труднощі застосування синергетики до аналізу різноманітних процесів (управлінських, соціальних, економічних) у зв'язку з невизначеністю перемінних; необхідністю врахування жорстко визначеного оточення, з яким певна система обмінюється речовиною, енергією та інформацією. Як засвідчує соціально-філософський аналіз, всі розмисли про застосування синергетичного підходу до аналізу економічних явищ, процесів і розвитку суспільства виходять із розуміння управління цим суспільством як складною дисипативною системою.

У контексті парадигми інформаційно-комунікативного менеджменту в контексті нелінійно-синергетичної методології переважає відкритість (здатність обміну системи з зовнішнім середовищем), неурівноваженість, виникнення хаотичних і неупорядкованих структур більш високого порядку, до яких відносяться і мережеві структури. Ієрархія дисипативних систем інформаційно-комунікативного менеджменту створює ґрунт для виникнення різних рівнів синтезу порядку і хаосу. На феноменологічному рівні аналізу порядку і хаосу в дисипативних системах слід розкрити механізм їх соціальної самоорганізації, що приводить, з однієї сторони, до ускладнення соціальних структур з їх спрощенням через дії, що сприяють елімінації процесів – ієрархізації. З іншої сторони, до розпаду складних дисипативних структур на більш прості, приводять процеси переходу від упорядкованості соціальної системи до її хаотичного стану. Чергування процесів ієрархізації та деієрархізації в інформаційно-комунікативному менеджменті організації як складної соціотехнологічної системи визначається характером аттракторів, в процесі реалізації яких процеси ієрархізації визначаються як прості аттрактори, в інших - деієрархізації – дивні аттрактори [224; 225; 226].

Специфіка нелінійно-синергетичної методології парадигми інформаційно-комунікативного менеджменту у тому, що самоорганізація може бути проаналізована як виникнення нового цілого, утвореного узгодженою поведінкою складових елементів висхідного середовища. Визначальним фактором формування самоорганізації є виникнення набору можливостей подальшого відбору через посередництво масштабних флуктуацій. Розвиток, що розуміється як спонтанна природна самоорганізація, може бути пов'язаний з сталою закономірністю тільки як перехід від одних відносно сталих систем до інших. Причому, на рівні послідовних фаз розгортання нелінійного динамічного процесу здійснюється перехід до чергового вибору сталих структур, тобто буде

здійснюватися сценарій переходу від хаосу до порядку і навпаки. Креативна робота соціальної випадковості у проблемному полі розгортання нелінійного динамічного процесу обмежена рамками особливих епох, коли здійснюється біфуркаційний перелом і народжуються нові структури. У спокійні епохи рівновагового існування управлінської системи панує детермінізм, здатний представляти випадкову флуктуацію як направлену всупереч встановленої детерміністської тенденції [236].

До аналізу інформаційно-комунікативного менеджменту можуть бути застосовані приклади нелінійно-синергетичної методології аналізу інформаційного суспільства. Народження нового типу інформаційно-комунікативного соціуму, що потребує упровадження на всіх рівнях інформаційно-комунікативного менеджменту, пов'язано з порушенням висхідної просторово-часової симетрії. По-перше, виникає часова неоднорідність – одному з можливих історичних шляхів розвитку інформаційного суспільства віддається перевага. По - друге, виникає нова просторова неоднорідність – з'являється нова структура, яка свідчить про те, що моделі інформаційного суспільства виникали у різні часи і в різних просторових координатах країн. Ще один з найважливіших синергетичних аспектів аналізу інформаційного суспільства – біфуркаційні епохи, як здатні порушити послідовно лінійне протікання подій. Постільки джерелами оновлення порядку виступають самі найрізноманітніші сфери (детермінанти) буття – від природних до кібернетичних, то виникає необхідність полідетерміністського, багатовимірного описання цілісності самоорганізуючої системи, де був би врахований взаємовплив детерміністських імпульсів самої різноманітної природи. «Біфуркаційний хаос», що виникає в результаті розломів суспільства і цивілізацій є джерелом не тільки руйнації, але й творення нового, що й привело до еволюції соціумів від індустріальної і постіндустріальної стадії до інформаційної та «суспільства знань» [235].

Отже, смисл всіх переходів в інформаційному соціумі від порядку до хаосу і навпаки - у пошуках сталості організації як складної соціотехнологічної системи, яка здійснює управління завдяки підвищенню місця і ролі (виконання функцій) інформаційно-комунікативного менеджменту. Цей пошук проявляється у протилежних тенденціях: 1) прагненні до максимально неупорядкованого стану (хаосу) у замкнутих системах; 2) прагненні до форм упорядкування (при певних умовах) у відкритих системах. Так, мірою безладу організації (дезорганізації) є величина, яка називається ентропією, а мірою порядку (організації) – негативна ентропія, що називається негентропією, чи «інформацією». Суттєвий аналіз процесів самоорганізації в організаціях як складних соціотехнологічних системах дає відповідь на питання: який характер тієї рушійної сили, що змушує дисипативні структури ускладнюватися у процесах ієрархізації чи спрощуватися у процесах деієрархізації та самоорганізуватися до стану упорядкування всіх структур [205; 206; 207].

Саме реалізації цих функцій і допомагає інформаційно-комунікативний

менеджмент як нова цивілізаційна парадигма розвитку соціуму у ХХІ столітті. Американський спеціаліст М. Аткінджер вводить поняття «інтегрованого інформаційного менеджменту», під яким розуміється створення такої інформаційної структури, де всі «частинки» інформації забезпечують необхідний рівень співпадіння всіх інформаційних компонентів організації і сприяють її сталому розвитку. Під інформаційним суспільством слід розуміти таке суспільство, в якому інформаційно-комунікативний менеджмент розглядається як невід'ємний компонент управлінських технологій, в контексті якого інформаційні технології слугують інструментом досягнення цілей організації, яке здатне розподіляти і використовувати інформацію. Інформаційно-комунікаційний менеджмент – процес, що включає технології організації управлінської діяльності, направлені на досягнення цілей організації через посередництво упорядкування перетворень висхідних субстанцій та ресурсів організації завдяки інформації і перетворення її на вироби та послуги [211].

2.4 Умови адміністративної діяльності в умовах еволюції суспільства від інформаційного до smart-суспільства

В умовах сучасного мінливого бізнес-середовища головним завданням для компанії, організації стає швидке реагування на зовнішні зміни та відповідне впровадження ефективних заходів і методів взаємодії в інформаційному суспільстві, яке на заході поступово переходить в постінформаційне та smart-суспільство та потребує розвитку smart-бізнесу та smart-економіки. Аналіз ринку, потреб споживачів, моніторинг змін в їх перевагах і поведінці стають стратегічно важливими для бізнес-процесів, визначають подальшу діяльність організацій в інтернет-середовищі, що поступово стає «тканиною нашого життя» завдяки спроможності поширювати силу інформації всією цариною людської активності (М.Кастельс). Бізнес-процеси в умовах інформаційного суспільства, що переходить в smart-суспільство, представляють собою сукупність взаємопов'язаних дій, спрямованих на створення кінцевого продукту, – від розробки концептуальної ідеї до її втілення, що є технологічною засадою організаційної форми інформаційної епохи-мережі. Мережі як організаційні засоби простору Інтернет мають неабиякі переваги через властиві їм гнучкість та адаптаційність – принципові якості для виживання й успіху в довкіллі, що жваво змінюється. «На сьогоднішній день Україна займає четверте місце в світі по кількості і якості ІТ-фахівців, і сам цей факт вражає. Ми тепер повинні створити можливості, щоб ІТ-продукт вироблявся в Україні, кінцевий продукт, а не тільки наші фахівці працювали на аутсорсинг, щоб Україна стала центром, де виробляється сучасний інформаційний продукт» (Сергій Квіт).

Результати фундаментальних досліджень концептуалізації проектно-орієнтованого бізнесу від інформаційного суспільства до smart-суспільства представлено у наукових працях Р. Абдєєва, Д. Белла, Н. Вінера, В. Глушкова, У. Ешбі, К. Коліна, І. Пригожина, А. Урсула, Р.Фішера,

Г. Хакена, Р. Хартлі, К. Шеннона. На нашу думку, поняття «концепції розвитку проектно-орієнтованого бізнесу» слід розглядати в одному ряду з такими типовими характеристиками, як «постіндустріальне суспільство» (Д. Белл), «інформаційне суспільство» (М. Порат, Й. Масуда), «мережеве суспільство» (М. Кастельс), «нове індустріальне суспільство» (Дж. Гелбрейт), «активне суспільство» (А. Етціоні), «постекономічне суспільство» (В. Іноземцев), «організаційне суспільство» (Р. Престус), «пострадянське суспільство» (Ж.-Ф. Ліотар). Аналіз тенденцій сучасного розвитку інформаційного суспільства до smart-суспільства вимагає від компаній, організацій здійснення ефективного управління бізнес-процесами задля зайняття переконливих позицій на ринку. перехід до цифрового бізнесу означає прозорість процесів, підвищення адаптивності організації до зовнішніх факторів, гнучкість і адаптивність. Найбільш дієво це реалізується в межах проектно-орієнтованих організацій, що представляють собою по суті тип інноваційної організації. У всьому світі набирає обертів соціальна економіка, коли пріоритетним виступає не інтерес інвестора/акціонера, а суспільне благо, Sharing economy, social entrepreneurship, smart city, open big data, все те, що відкриває нові можливості для створення суспільних благ. Модель проектно-орієнтованої організації застосовується до цілого ряду галузей і сфер економічної діяльності, яка володіє всіма внутрішніми і зовнішніми ресурсами, що формують передумови для створення окремого бізнесу як аналогу індивідуального проекту. Різні структурні моделі проектно-орієнтованих організацій спрямовані на пристосування типових і традиційно структурованих організацій до потреб окремих споживачів. Основна перевага проектно-орієнтованої організації полягає в тому, що всі зусилля концентруються на вирішенні одного конкретного завдання.

Еволюція концепції розвитку проектно-орієнтованого бізнесу від інформаційного суспільства до smart-суспільства визначається як мистецтво застосування системи сучасних методів ІКТ для досягнення певних результатів проектно-орієнтованої організації як однієї з перспективних у плані розвитку smart-суспільства. Основними принципами концепції розвитку проектно-орієнтованого бізнесу в умовах інформаційного суспільства є: 1) поглиблення рівня обґрунтованості інвестиційних рішень, що приймаються через посередництво багатоваріантних (не менше 3-х) і багатофакторних оцінок (технологічних, економічних, соціальних та інших); 2) висока міра координації і контролю у процесі виконання інвестиційних проектів; 3) систематичний аналіз і постійне відслідковування зовнішніх змін (кон'юнктури ринку з усіх видів ресурсів, різних невизначених обставин і негативних факторів, що виникають на шляху інвестиційного циклу).

Для аналізу еволюції концепції розвитку проектно-орієнтованого бізнесу від інформаційного суспільства до smart-суспільства слід використати: 1) технічний аналіз; 2) комерційний аналіз; 3) фінансовий аналіз; 4) економічний аналіз; 5) організаційний аналіз; 6) екологічний

аналіз; 7) соціальний аналіз; 8) гуманістичний аналіз. Проектування виконується послідовно і включає: 1) вибір проекту; 2) оформлення контрактів; 3) планування проектно-кошторисних робіт і послуг; 4) власне проектування і узгодження проектно-кошторисної документації. Управління проектами – це процес управління командою, ресурсами проекту за допомогою спеціальних методів та прийомів з метою успішного здійснення поставленої мети.

Мета наукового дослідження – концептуалізація розвитку проектно-орієнтованого бізнесу від інформаційного суспільства до smart-суспільства та smart-менеджера (розумного, інтелектуального менеджера), що включає базові знання щодо ролі управління проектами.

В основі концепції розвитку проектно-орієнтованого бізнесу в контексті еволюції від інформаційного суспільства до smart-суспільства - формування вмінь і знань з управління проектно-орієнтованим розвитком бізнесу, що розвивається у рамках мережі. Мережі поширюються у всіх сферах економіки, переважаючи та перемагаючи вертикально організовані корпорації та централізовані бюрократії. Формування вмінь і знань з управління проектно-орієнтованим розвитком бізнесу проводиться на основі комплексного підходу з урахуванням того, що процеси управління проектами направлені на досягнення стратегічних цілей мережевого підприємства (організації) та їх економічної вигоди.

Сучасна концепція розвитку проектно-орієнтованого розвитку бізнесу в умовах еволюції від інформаційного суспільства до smart-суспільства включає усвідомлення місця та ролі управління проектами у загальній системі організаційно-економічних знань в соціальних науках, включаючи менеджмент; вивчення та обґрунтування основного змісту та структури процесів управління проектом; основні поняття та підходи до управління проектами в умовах еволюції від інформаційного суспільства до smart-суспільства, основні інструменти та навички проектно-орієнтованого розвитку бізнесу, самоменеджменту та творчого (креативного, інтелектуального) пошуку; конкурентні переваги від проектно-орієнтованого розвитку бізнесу, що включає гуманістичні аспекти, націлені на людину, її потреби та інтереси.

Сучасна концепція розвитку проектно-орієнтованого розвитку бізнесу в умовах еволюції від інформаційного суспільства до smart-суспільства направлена на те, щоб **вміти** застосовувати організаційний інструментарій і придбані професійні знання та навички на практиці; використовувати основні складові контекстуальної компетенції проектного менеджменту в управління проектами; класифікувати проекти за масштабом, за складністю, за термінами, за характером цільової задачі, за предметною сферою діяльності; ідентифікувати, аналізувати та ранжувати зацікавлених сторін проекту; управляти розвитком організації шляхом реалізації проектів на усіх стадіях життєвого циклу; узагальнювати матеріали аналізу стану підприємства (організації) для формування пропозицій щодо проектно-орієнтованого розвитку бізнесу; творчо використовувати проектний підхід і

smart-підхід для адекватного вирішення проблем динамічно-інноваційного середовища.

Слід проаналізувати поняттєво-категорійний апарат концепції розвитку проектно-орієнтованого бізнесу від інформаційного до smart-суспільства. У професійному управлінні з поняттям «**проект**у» пов'язується процес здійснення комплексу цілеспрямованих заходів щодо створення нового продукту чи послуг у рамках встановленого бюджету, часу і якості. При цьому процес розділяється на дві складові проектного чи продуктово-орієнтованого процесу, направленої власне на створення продукту чи послуги, що розповсюджується на всі види людської діяльності – від створення книги до освоєння космосу.

Проектно-орієнтована організація як основа розвитку проектно-орієнтованого бізнесу – це організація, що динамічно розвивається і трансформується соціально, ціль якої досягається на основі внутрішньо-організаційної інтегрованої/децентралізованої розробки та реалізації соціально-економічних проектів інноваційного розвитку. При цьому процеси інтеграції та/або децентралізації повинні бути збалансованими. **Основою діяльності проектно-орієнтованої організації** є виконання проектів, а основними статтями витрат – витрати на персонал та інформацію. Продуктом діяльності проектно-орієнтованої організації вважається результат проектної роботи: програма, дослідний зразок, звіт або стаття про результати дослідження, рекламна кампанія для замовника тощо. Основна перевага проектно-орієнтованої організації полягає в тому, що вона концентрує всі зусилля на вирішенні одного завдання, у той час як керівник функціонального відділу може одночасно займатися кількома проектами.

Проектно-орієнтований підхід, що тисячоліттями використовується в інженерній справі чи техніці, перенесений на організаційні, економічні, соціальні чи інші проекти у нетрадиційних сферах, приводить в умовах інформаційного суспільства до колосальних успіхів. Багатоманітні замисли, заходи, плани в не інженерних сферах слід розглядати як проекти і застосовувати до них проектно-орієнтовану технологію: чітко визначати цілі, результати проекту, склад робіт, враховувати зв'язки і вплив на проект оточуючого середовища і багаточисленних учасників проекту і виводити обґрунтовані розрахунки реалізації проектів. Такий підхід дозволяє не тільки зрозуміти, але повинен визначити, які ми хочемо отримати результати, які кадри та ресурси необхідні, у які терміни ми прагнемо отримати результат і скільки це буде обходитися.

Отже, з нечітких, несистемних бажань у сфері різних соціальних, економічних та організаційних перетворень **за допомогою проектно-орієнтованого підходу** можна перейти до обґрунтованих, розрахованих і забезпечених реаліями параметрам проекту, який можна реалізувати як ефективний проект. Основна ідея технології проектно-орієнтованого менеджменту має чітко визначити цілі, склад робіт, розподілити відповідальність і ресурси, планувати всі види робіт з врахуванням ризиків і можливостей, постійно контролювати ситуацію і своєчасно реагувати на

зміни і відхилення для досягнення цілей проекту у рамках встановленого часу, бюджеті та якості. В основі цієї технології лежить комп'ютерне уявлення проекту як динамічної моделі комплексу робіт з визначенням розрахункових і прогнозованих характеристик і показників проекту.

За допомогою формальної моделі і спеціальних програмних засобів концепція розвитку проектно-орієнтованого бізнесу розглядається, з нашої точки зору, як невикористаний ресурс в Україні і здійснюється за рахунок: 1) безперервного комплексного і прогнозованого планування з врахуванням обставин, що сформувалися на даний момент часу; 2) безперервного моніторингу просування проекту, контролю виконаних робіт, видатків на засоби і ресурси, а також інші показники проекту; 3) регулювання процесу виконання проекту шляхом його переplanування з врахуванням виконаних робіт і ситуації, що склалася в рамках і за межами проекту.

Сучасна концепція розвитку проектно-орієнтованого розвитку бізнесу в умовах еволюції від інформаційного суспільства до smart-суспільства аналізує його проблеми за допомогою наступних видів аналізу: 1) проектний аналіз – визначення цінності проекту; 2) технічний аналіз – уточнення кошторису і бюджету проекту; уточнення фізичних і цінових непередбачуваних факторів, які приводять до непередбачуваним витратам; 3) комерційний аналіз – оцінка проекту з точки зору кінцевих споживачів продукції чи послуг, що пропонуються проектом; у загальному вигляді ці задачі можливо звести до трьох: маркетинг; джерела і умови отримання ресурсів; умови виробництва і збуту; 4) екологічний аналіз – встановлення потенційного зиску, що наноситься оточуючому середовищу як в інвестиційному так і післяінвестиційному періоді, а також визначення заходів, необхідних для подолання чи пом'якшення цього ефекту; 5) організаційний аналіз - оцінка організаційної, правової, політичної та адміністративної обстановки, у рамках якої проект має здійснюватися і реалізовуватися; 6) соціальний аналіз – визначення здатності плану проекту для його користувачів, результат соціального замовлення, який повинен забезпечити можливість стратегії взаємодії між проектом та його користувачами, підтримка населення і сприяння досягнення цілей проекту. Це бізнес, результати якого надаються споживачу у вигляді реалізованих проектів і програм, метою яких є створення продуктів і надання різноманітних послуг. Цей бізнес являє собою виробничу систему, на вході якої замовлення, контракти, угоди, договори, кожний з яких реалізується як програма чи проект, а на виході представляє створені продукти чи послуги. **До проектно-орієнтованого бізнесу відносяться:** інноваційна, інвестиційна сфери, консалтинг, інжиніринг.

Концептуалізація проектно-орієнтованого бізнесу від інформаційного суспільства до smart-суспільства особливо актуальна для таких галузей, в яких суттєву частку складає проектно-орієнтований бізнес. Це енергетика, нафтогазова промисловість, металургійна промисловість, велике машинобудування, аерокосмонавтика, транспортні комунікації, телекомунікації, інвестиційно-будівельна сфера, банківська справа, фінанси

і страхування, інформаційні технології, перероблювана промисловість, автомобілебудування, фармацевтика, сфера торгівлі і обслуговування, науково-дослідна та інноваційна діяльність, а також державне управління на всіх рівнях, професійні послуги, управлінське консультування. Менеджмент проектів при його широкомасштабному застосуванні забезпечує високу ефективність здійснення проектно-орієнтованої діяльності. Упровадження менеджменту проектів в економіку України буде сприяти масштабному соціально-економічному розвитку України за рахунок підвищення ефективності державного управління на центральному, регіональному і муніципальному рівнях, сприяти підвищенню якості управління державними і приватними підприємствами, а також підвищенню інвестиційного клімату та інтенсивності обігу фінансово-кредитних ресурсів, що неминуче приведе до підвищення частки ВВП та рівня життя населення.

Використання проектно-орієнтованих систем управління в сучасному бізнесі дозволяє керівництву фірми вибудувати ефективну систему зв'язків між ланками, що беруть участь у розробці й реалізації проекту, і в кожному момент часу одержувати об'єктивну й повну картину діяльності організації. В основі управління проектами як нової парадигми організаційного мислення, лежить принципово нова комунікативна парадигма в сфері управління організацією. Хоча основним поняттям управління проектами є проект, реалізація ідеології проектно-орієнтованого управління неминуче приводить до стирання границь між управлінням окремими проектами й управлінням фірмою у цілому, що приводить до зближення, а потім і злиття понять проектного менеджменту та загального менеджменту.

Smart-економіка в умовах цифрової трансформації соціуму базується на високих, у тому числі енергозберігаючих технологіях та екологічній інфраструктурі; в мережевій економіці формується нова якість послуг, їх генерують самі користувачі, громадяни смарт-суспільства, що взаємодіють з органами державного управління і приватним бізнесом не по вертикальним, а не по горизонтальним зв'язкам. При цьому передбачається «fifthlevel service», коли сама послуга «знаходить» клієнта, а не навпаки. Застосування ІКТ дозволяє підприємствам (організаціям) добиватися значних економічних успіхів за рахунок швидкої адаптації до плінного бізнес-середовища, використання віддалених офісів, безперервної Інтернет-комунікації зі споживачами і партнерами. Розвиток інтернет-технологій формує унікальні умови для виникнення і працівниками і роботодавцями нових трудових відносин. Зокрема, у рамках **технології Смарт-Стаффінгу** реалізовані нові високотехнологічні підходи до залучення персоналу. Спеціалісти, що працюють в одній команді на загальний результат використовуються не одночасно, а послідовно, по певному графіку, а велика частина працівників може виконувати трудові функції у дистанційному режимі. Реалізація технології Смарт-Стаффінгу відбувається через розподільчу інтелектуальну Інтернет-b2b-платформу, за допомогою якої роботодавці на значній відстані залучають і перерозподіляють між собою

доступні компетенції співробітників, а також заключають угоди з віддаленими працівниками за допомогою електронного документообігу. Еволюція бізнес-моделі сьогодні відбувається від електронного навчання до Smart-університету в контексті розвитку каталізатора інновацій в освіті: просування на інституційному/ національному рівні; система кібер-навчання в кібер-університетах, Центрах перепідготовки і навчання.

«**Стаффінг**» (staffing) – термін, що означає представлення персоналу на тих чи інших умовах: staff leasing - «аренда» персоналу, temporary staffing - поставлення тимчасового персоналу на короткий строк, аутстаффінг – виведення персоналу за межу штату. Smart staffing - «розумний стаффінг» - це у першу чергу ринкова технологія регулювання попиту і пропозиції трудових ресурсів, дотримуючи розумний компроміс між реаліями кадрового ринку і сучасними технологічними трендами, які відкривають нові можливості для управління доступністю персоналу потрібної якості і кількості, а також для сучасного його використання. Сучасна концепція стаффіngu повинна враховувати існуючі тенденції цифрової економіки і цивілізації: проникнення Інтернету у всі сфери нашого життя, зростання інтересу до віддаленої роботи і популярності «віртуальних офісів», розвиток «хмарних» технологій. Цифрова економіка епохи Інтернету формує унікальні умови для виникнення нових відносин між роботодавцями і працівниками, так і між компаніями, що розсіяні по всьому світу. Смартстаффінг за рахунок динамічного перерозподілу трудових ресурсів, у кінцевому рахунку, сприяє збільшенню національного «кадрового потенціалу». Частка «людського капіталу» у створенні «додаткової вартості», що повинна превалювати практично у будь-якому сучасному проекті. Для того, щоб своєчасно вирішувати унікальні задачі і підтримувати свою конкурентоспроможність, організації повинні мати доступ до кадрових ресурсів у потрібний час, сприяючи розвитку «людського капіталу» як конкурентоспроможного ресурсу для створення додаткової вартості, яка є інтелектуальною платформою, кадровою і соціальною інновацією. Місія компаній - надавати якісні, високопрофесійні послуги та впроваджувати інноваційні технології і рішення для управління бізнесом, в результаті чого компанії-клієнти стрімко та прогнозовано будуть рости та успішно розвивати свій бізнес. Принципом роботи SMART business є побудова довгострокових відношень з клієнтами, як наслідок високого результату та якості послуг.

Smart-інновації породжують нову парадигму розвитку суспільства, яка вважається найважливішим фактором становлення Smart-суспільства. Не випадково це зростання зафіксоване у документі «Європа - 2020: Стратегія розумного стійкого та інклюзивного розвитку» (Smart growth) - стратегія, що включає розвиток економіки, що базується на знаннях та інноваціях, та сприяє стійкому розвитку (Sustainable growth), більш ефективному використанню ресурсів, що включає інклюзивне зростання (Inclusive growth) та укріплення високої зайнятості населення, що в цілому сприяє розвитку Інтернет-економіки [2]. Відмітимо, що вперше термін «SMART-

суспільство» ввів П.Друкер ще у 1954 р. перші літери якого означали: S -Self-Directed; M - Motivated; A - Adaptive; R - Resourceenriched; T - Technology. SMART-критерії, яким повинні відповідати цілі: 1) specific – конкретний (що необхідно досягнути); 2) measurable – вимірюваний (у чому буде вимірюватися результат); 3) attainable – досягнутий (за рахунок чого можливо досягнути цілі); 4) relevant – актуальний (визначення істинності цілі); 5) time-bounded - співвіднесення з конкретним строком (визначення часового проміжку, по закінченню якого ціль має бути досягнута). Правильна постановка цілей означає, що вони мають бути конкретними, вимірювальними, досягнутими, значущими і співвідноситися з конкретним строком, що й означають перші літери даного терміну. Слово «smart» у перекладі на українську означає розумний, тобто як такий, що сприяє розвитку розумних технологій і формуванню розумного суспільства [3]. Smart – це властивість системи чи процесу, яке проявляється у взаємодії з оточуючим середовищем і наділяє систему здатністю до реагування на зміни у зовнішньому середовищі: 1) адаптації до умов, що трансформуються; 2) самостійному розвитку і самоконтролю; 3) ефективному досягненню результату.

Ключовим у властивості «сма́рт» є здатність взаємодіяти з оточуючим середовищем. Не випадково передові країни вже давно сформували концепції (парадигми, теорії) розвитку сма́рт-суспільства, а саме – розумного суспільства, розумного уряду, розумної освіти, розумного міста, що пов'язано з формуванням «економіки знань». Smart - це властивість об'єкта, що характеризує інтеграцію у даному об'єкті елементів, раніше не поєднаних, які здійснюються за допомогою використання Інтернет. Наприклад: Smart-TV, Smart-Home, Smart-Phone Smart-технології, що в цілому приведе до розширення трудової мобільності: в освіті, на державній службі і в багатьох інших сферах зайнятості.

В основі *Smart-суспільства* лежить розвиток «суспільства знань», цифрових технологій, цифрового суспільства, всього того, що зветься «цифровою ерою» розвитку цивілізації. Smart-суспільство побудоване таким чином, що «розумна» робота, яка утворена «розумним» життям, державою і бізнесом, базується на «розумній» інфраструктурі і «розумних» громадянах, які відіграють центральну роль у створенні smart-культури. Зарубіжні вчені вважають, що розвиток таких галузей, як Smart-транспорт, Smart-охорона здоров'я, Smart-енергетика, Smart-суспільство приведе до появи Smart-світу, детермінованого цифровими технологіями. Останнім часом стали виникати світові тренди у розвитку Smart: Smart-міста; Smart-країни; Smart-мобільності; Smart-екології; Smart-освіта; Smart-життя. Сучасна концепція сма́рт-уряду (Smart Government) базується на найновішій платформі «Smart Networks». Платформа Smart networks («розумних мереж») передбачає використання комунікаційних мереж для управління системами різної природи.

Розумна мережа виражається через три складових розвитку Інтернет: 1) міжмашинна взаємодія (M2M), тобто технології, що дозволяють машинам

обмінюватися інформацією між собою або ж передавати її одностороннім порядком; 2) хмарові обчислювання (CC); 3) аналіз великих даних (Big Data). *Smart-економіка* – це економіка, що базується на комплексній модернізації та інноваційному розвитку всіх секторів на основі технологій нового покоління, що забезпечують високу додаткову вартість, енергоефективність, формування якісного оточуючого середовища і соціальну стабільність. Smart-економіка базується на високих, у тому числі енергозберігаючих технологіях та екологічній інфраструктурі. У «мережевій» економіці формується нова якість послуг: їх генерують самі користувачі, громадяни смарт-суспільства, що взаємодіють з органами державного управління та приватним бізнесом не по вертикальним, а по горизонтальним зв'язкам [4]. При цьому передбачається «fifth level service» така ситуація, коли сама послуга «знаходить» клієнта, а не навпаки.

Застосування ІКТ дозволяє підприємствам добиватися значних економічних успіхів за рахунок швидкої адаптації до плинного бізнес-середовища, використання віддалених офісів, безперервної комунікації з споживачами і партнерами. Смарт-суспільство кооперується в загальнонаціональну мережу, трудова діяльність в якому організується на основі колективного інтелекту, що породжує «смарт-роботу». У результаті зміни потреб інформаційного суспільства з'являються нові вимоги до трудових ресурсів, в контексті якого витребуваним є оволодіння колективною мережевою компетенцією. Смарт-суспільство включає в себе «розумні технології», освіту, управління містом, все те, що пов'язане з Інтернетом, та сприяє підвищенню ефективності нової ролі інформаційних технологій, які виступають у якості єдиної інфраструктури нового суспільства.

Поняття «інформаційне суспільство» характеризує постіндустріальний рівень його розвитку, на якому величезне значення має такий ресурс, як інформація. На зміну інформаційному суспільству йде «суспільство знань», яке інколи ототожнюється з інформаційним, проте в інших випадках його називають наступною стадією розвитку («Towards Knowledge Societies», доповідь ЮНЕСКО) з його найважливішим ресурсом знання. Розвиток інформаційного суспільства пов'язаний з початком ери становлення розуму. Логічним продовженням мережевого суспільства є смарт-суспільство (smart-society), що розвивається на основі смарт-технологій. Концепція смарт-суспільства знаходиться в основі сучасних державних програм розвитку країн Південної Кореї та Японії, зокрема, в Південній Кореї Національним соціальним агентством розроблена «Стратегія смарт-суспільства», що є надзвичайно актуальною. Smart-суспільство трансформує бізнес, роблячи управління більш інтелектуальним (гнучким, розумним), а діяльність, направленою на використання знань та інновацій. Освіта, за рахунок використання електронних і колективних технологій, стає більш масовою та ефективною.

Відповідно, смарт-державна повинна формувати смарт-громадян (розумних), які є високоосвіченими, так як використовують сучасні

технології, діють колективно і приймають участь в управлінні [1]. Smart-інновації породжують нову парадигму розвитку суспільства, яка вважається найважливішим фактором становлення Smart-суспільства. Не випадково це зростання зафіксоване у документі «Європа - 2020: Стратегія розумного стійкого та інклюзивного розвитку» (Smart growth) - стратегія, що включає розвиток економіки, що базується на знаннях та інноваціях, та сприяє стійкому розвитку (Sustainable growth), більш ефективному використанню ресурсів, що включає інклюзивне зростання (Inclusive growth) та укріплення високої зайнятості населення, що в цілому сприяє розвитку Інтернет-економіки [2]. Відмітимо, що вперше термін «SMART-суспільство» ввів П.Друкер ще у 1954 р. перші літери якого означали: S - Self-Directed; M - Motivated; A - Adaptive; R - Resourceenriched; T - Technology. SMART-критерії, яким повинні відповідати цілі: 1) specific – конкретний (що необхідно досягнути); 2) measurable – вимірюваний (у чому буде вимірюватися результат); 3) attainable – досягнутий (за рахунок чого можливо досягнути цілі); 4) relevant – актуальний (визначення істинності цілі); 5) time-bounded - співвіднесення з конкретним строком (визначення часового проміжку, по закінченню якого ціль має бути досягнута). Правильна постановка цілей означає, що вони мають бути конкретними, вимірювальними, досягнутими, значущими і співвідноситися з конкретним строком, що й означають перші літери даного терміну. Слово «smart» у перекладі на українську означає розумний, тобто як такий, що сприяє розвитку розумних технологій і формуванню розумного суспільства [3]. Smart – це властивість системи чи процесу, яке проявляється у взаємодії з оточуючим середовищем і наділяє систему здатністю до реагування на зміни у зовнішньому середовищі: 1) адаптації до умов, що трансформуються; 2) самостійному розвитку і самоконтролю; 3) ефективному досягненню результату. Ключовим у властивості «сма́рт» є здатність взаємодіяти з оточуючим середовищем. Не випадково передові країни вже давно сформуvalи концепції (парадигми, теорії) розвитку смарт-суспільства, а саме – розумного суспільства, розумного уряду, розумної освіти, розумного міста, що пов'язано з формуванням «економіки знань». Smart - це властивість об'єкта, що характеризує інтеграцію у даному об'єкті елементів, раніше не поєднуваних, які здійснюються за допомогою використання Інтернет. Наприклад: Smart-TV, Smart-Home, Smart-Phone Smart-технології, що в цілому приведе до розширення трудової мобільності: в освіті, на державній службі і в багатьох інших сферах зайнятості. В основі Smart-суспільства лежить розвиток «суспільства знань», цифрових технологій, цифрового суспільства, всього того, що зветься «цифровою ерою» розвитку цивілізації. Smart-суспільство побудоване таким чином, що «розумна» робота, яка утворена «розумним» життям, державою і бізнесом, базується на «розумній» інфраструктурі і «розумних» громадянах, які відіграють центральну роль у створенні smart-культури. Зарубіжні вчені вважають, що розвиток таких галузей, як Smart-транспорт, Smart-охорона здоров'я, Smart-енергетика, Smart-суспільство приведе до появи Smart-світу,

детермінованого цифровими технологіями. Останнім часом стали виникати світові тренди у розвитку Smart: Smart-міста; Smart-країни; Smart-мобільності; Smart-екології; Smart-освіта; Smart-життя. Сучасна концепція смарт-уряду (Smart Government) базується на найновішій платформі «Smart Networks». Платформа Smart networks («розумних мереж») передбачає використання комунікаційних мереж для управління системами різної природи. Розумна мережа виражається через три складових розвитку Інтернет: 1) міжмашинна взаємодія (M2M), тобто технології, що дозволяють машинам обмінюватися інформацією між собою або ж передавати її одностороннім порядком; 2) хмарові обчислювання (CC); 3) аналіз великих даних (Big Data). Smart-економіка – це економіка, що базується на комплексній модернізації та інноваційному розвитку всіх секторів на основі технологій нового покоління, що забезпечують високу додаткову вартість, енергоефективність, формування якісного оточуючого середовища і соціальну стабільність. Smart-економіка базується на високих, у тому числі енергозберігаючих технологіях та екологічній інфраструктурі. У «мережевій» економіці формується нова якість послуг: їх генерують самі користувачі, громадяни смарт-суспільства, що взаємодіють з органами державного управління та приватним бізнесом не по вертикальним, а по горизонтальним зв'язкам [4]. При цьому передбачається «fifth level service» така ситуація, коли сама послуга «знаходить» клієнта, а не навпаки. Застосування ІКТ дозволяє підприємствам добиватися значних економічних успіхів за рахунок швидкої адаптації до плинного бізнес-середовища, використання віддалених офісів, безперервної комунікації з споживачами і партнерами. Смарт-суспільство кооперується в загальнонаціональну мережу, трудова діяльність в якому організується на основі колективного інтелекту, що породжує «смарт-роботу». У результаті зміни потреб інформаційного суспільства з'являються нові вимоги до трудових ресурсів, в контексті якого витребуваним є оволодіння колективною мережевою компетенцією.

Таблиця 2.1 – Порівняльний аналіз інформаційного суспільства і smart-суспільства

Показники	Характеристика інформаційного суспільства	Характеристика смарт-суспільства
Ресурси і технології	Знання та інформація	Загальнонаціональна мережа, кооперація, смарт-технології (у тому числі хмарні і біотехнології)
Характер та організація трудової діяльності	Інтенсивна робота, що базується на знаннях	Смарт-робота, колективний інтелект
Основні вимоги до трудових ресурсів	Володіння компетенціями, освіта	Володіння колективною мережевою компетенцією

Управління людськими ресурсами (HRM)	Компетентне знання	Креативне знання, на основі співпраці і партнерства
Ключові цінності	Знання, відкритість	Гнучкість, креативність, орієнтація на людину, «суспільство мрії»
Інформаційна безпека	Використання окремих програмних продуктів, технічних засобів	Смарт-система інформаційної безпеки

Тому, на нашу думку, корисним буде надати порівняльний аналіз інформаційного суспільства і smart-суспільства, щоб їх розрізнити та надати характерні показники та властивості в контексті порівняльного аналізу.

Таким чином, смарт-суспільство кооперується н в загальнонаціональну мережу, трудова діяльність зорганізується на основі колективного інтелекту, виникає поняття «смарт-робота». У якості ключової цінності виникає поняття «суспільство мрії» як високодуховне, що реалізує принципи соціальної відповідальності і справедливості. У результаті зміни потреб суспільства з'являються нові вимоги до трудових ресурсів, витребуваним є володіння колективною мережевою компетенцією. Смарт-суспільство включає в себе «розумні технології», освіту, управління містом, все те, що пов'язане з Інтернетом, нової ролі інформаційних технологій, що виступають у якості єдиної інфраструктури нового суспільства, яка пов'яже в єдину інтелектуальну мережу людей, що створюють середовище для розповсюдження знань, які сприяють ефективному смарт-управлінню.

Смарт-суспільство включає в себе «розумні технології», освіту, управління містом, електронне управління, все те, що пов'язане з Інтернетом, та сприяє підвищенню ефективності нової ролі інформаційних технологій, які виступають у якості єдиної інфраструктури нового суспільства. Технології Smart Home вже почали заповнювати світовий ринок. Такі передові країни, як Німеччина, Австрія, Іспанія, Великобританія, США чи Франція, на особистому прикладі показали, що інтерес до цієї технології зростає, і під впливом інформаційних технологій сьогодні з'являються такі галузі, як електронна комерція, електронна економіка, електронний маркетинг, електронне навчання і охорона здоров'я, навіть електронний туризм, що свідчить про еру смарт-суспільства (розумного, інтелектуального, технологічного), в якому розповсюдження інформаційно-комунікаційних технологій набуває масового характеру, коли Інтернет і мобільні вирішення отримують велику частку охоплення населенням, які поступово трансформують світ. Технології стають сприйнятливими для збирання інформації про реальний світ і перетворюють її на знання, сприйнятливі для практичного використання. У результаті за рахунок ІКТ змінюються бізнес-процеси, державне та організаційне управління, відбувається реформування менеджменту, що перетворює

економічні, соціальні та управлінські процеси за рахунок оптимізації, автоматизації та забезпечення можливості для колективної роботи. Таким чином, як висновок зробимо, що Smart – суспільство – це нова якість суспільства, у якому сукупність використання нових технологій дозволить людям підвищити якість свого життя, а основна ідея проектно-орієнтованого бізнесу – як з ідеї зробити проект, а з нього – бізнес.

Література

1. Воронкова В. Г. Формування інформаційної культури особистості як умова успішної адаптації людини до життя в інформаційному суспільстві [Текст] / В. Г. Воронкова // Гілея: науковий вісник: зб. наук. праць. – К.: Вид-во УАН ТОВ «НВП» «ВІР», 2014. – Вип. № 86 (7). – С. 198-203.

2. Воронкова В. Г. Інтернет як глобальна тенденція розвитку інформаційного суспільства [Текст] / В. Г. Воронкова // Гілея: науковий вісник: зб. наук. праць. – К.: Вид-во УАН ТОВ «НВП» «ВІР», 2015. – Вип. № 93(2). – С. 174-179.

3. Гринберг, А. С. Информационный менеджмент: учеб. пособие / Гринберг, А. С., Король, И. А.. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2003. – 415 с.

4. Інформаційні технології як фактор суспільних перетворень в Україні: зб. аналіт. доп. / М. А. Ожеван, С. Л. Гнатюк, Т. О. Ісакова; за заг. ред. Д. В. Дубова. – К.: НІСД, 2011. – 96 с. Електронна версія: <http://www.niss.gov.ua>. – Дата доступу: сер. 2016. – Назва з екрана

5. Мельник В. В. Формування концепції інформаційного менеджменту: сутність, задачі, основні напрями розвитку [Текст] / В. В. Мельник // Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії: [зб. наук. пр.]. – Запоріжжя: Вид-во ЗДІА, 2012. – Вип. 49. – С. 122-134.

6. Соснін О. В. Проблеми державного управління системою національних інформаційних ресурсів з наукового потенціалу України: [монографія] [Текст] / О. В. Соснін. – К.: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – 2003. – 572 с.

7. Савченко С. В. Філософія глобального інформаційного суспільства як цивілізаційна парадигма розвитку сучасного суспільства [Текст] / С. В. Савченко // Гілея: науковий вісник: [зб. наук. пр.] – К.: Вид-во УАН ТОВ «НВП» «ВІР», 2014. – Вип. 90. – С. 194-198.

8. Пунченко О. П. Цивилизационное измерение истории человечества: [монография] [Текст] / О. П. Пунченко. – Одесса : Астропринт, 2013. – 448 с.

9. Пунченко О. П. Фреймы для репрезентации современного этапа цивилизационного развития [Текст] / О. П. Пунченко // Философия и социальные науки: Научный журнал. – Минск: Белорусский государственный университет. – 2014. – №2. – С. 26-30.

10. Смирнов С. В. В Москве прошел Международный образовательный форум «Мир на пути к Smart-обществу». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rsci.ru/rt/news/233007.php>

18. Тихомирова Н. В. Глобальная стратегия развития smart-общества.

МЭСИ на пути к Smart-университету. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://smartmesi.blogspot.com/2012/03/smart-smart.html>

19. Левин М. Как технологии изменяют образование: пять главных трендов. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.forbes.ru/tehnobudushchee/82871-kak-tehnologii-izmenyat-obrazovanie-pyat-glavnyh-trendov>

РОЗДІЛ 3

ПУБЛІЧНА СФЕРА - ЄДНІСТЬ ЕКОНОМІЧНОЇ, СОЦІАЛЬНОЇ ТА ПОЛІТИЧНОЇ СФЕР

(ФУРСІН ОЛЕКСАНДР ОЛЕКСАНДРОВИЧ - кандидат наук з державного управління, доцент кафедри менеджменту організацій та управління проектами ЗДІА (Запоріжжя, Україна)

3.1 Поняття «публічної сфери» як єдності економічної, соціальної та політичної сфер

3.2 Ноосферно-духовна концепція публічної сфери як єдності економічної, соціальної і публічної сфер

3.3 Вплив факторів та загроз на діяльність публічної сфери

3.4 Місце і роль зворотних зв'язків в публічній сфері

Література

3.1. Поняття «публічної сфери» як єдності економічної, соціальної та політичної сфер

Теоретико-методологічні засади аналізу публічної сфери зводяться до пояснення її понятійно-категоріального апарату та застосування методів аналізу цієї складної категорії. Публічну сферу слід аналізувати як політичне явище, що являється правовим феноменом. В англійській мові відсутня різниця між словами «державний» і «суспільний», обидва ці слова виражені терміном - “public”. Це є показовим, тому що держава – це не тільки чиновники і політики, держава і влада – це суспільство, яке впливає на процеси, які відбуваються у країні. Школа публічної політики ставить своєю метою удосконалення того, що називається “policy”, а не “politics”. «Public policy» передбачає узгодження суспільних інтересів, а не боротьбу чи конкуренцію і цим вона принципово відрізняється від партійної політики. «Public policy» передбачає сумісну роботу представників уряду, місцевих влад, суспільних організацій, незалежних дослідників, експертів тощо, а не протиставлення їх один одному. «Public policy» здійснюється за рахунок розгортання процесу аналізу державної політики як єдності економічної, соціальної і політичної сфер, направлених на вирішення суспільно-значущих проблем. Всі державні органи влади в країнах розвинутої демократії для вирішення поставлених перед ними задач використовують технологію «Public Policy», яка передбачає використання засобів врахування інтересів різних суспільних груп, спирається на процедури публічних консультацій з групами інтересів, реалізується через посередництво прийнятих у міжнародній спільноті стандартів і форматів. У витоків дослідження публічного управління в США стояв Вудро Вільсон, який ще у 1887 р. в есе під назвою « Вивчення адміністрації» («The Study of Administration») вперше вводить поняття публічне управління (public governance) і публічна адміністрація (public administration). Він розробив чотири принципи публічної сфери, які повинні реалізуватися на практиці: 1) розподіл політичних та адміністративних питань; 2) порівняльний аналіз

політичних і бізнес організацій; 3) підвищення ефективності державної служби шляхом упровадження практик ділового адміністрування у роботу державних службовців; 4) підвищення ефективності діяльності державних службовців через підвищення професіоналізму державних службовців у прийнятті рішень та рівня їх кваліфікації. В контексті реалізації задач публічної сфери відбувається розмежування понять «децентралізація» і «деконцентрація». Децентралізація – це повна передача влади і управління, а деконцентрація – лише вид організаційної техніки у рамках централізованого управління. Для України важливими являються питання демократизації державного управління (як децентралізація і дебіюрократизація), щоб розкрити можливості демократичних начал в управлінні. Сьогодні у рамках публічної сфери формується потреба у нових моделях і принципах управління: децентралізованих, поліцентричних, мобільних, інноваційних, які поєднують принципи державного і ринкового регулювання, індивідуальної свободи та нових форм колективної та особистої відповідальності. Удосконалення роботи публічної сфери (адміністрування) являється прерогативою держави, що покликане слугувати соціальному благополуччю суспільства. Соціальна держава покликана удосконалювати всі аспекти управлінської діяльності, стимулювати ініціативу та здійснювати контроль з метою реалізації свого призначення і здійснення поставлених задач. Наука публічного управління (адміністрування), яка охоплює багато секторів та інститутів сучасного суспільства, знаходиться у призмі як мінімум трьох глобальних підходів, що оцінюють перспективи розвитку публічного адміністрування: 1) ринково-ліберального, сформульованого в концептуальних моделях нового менеджменту; 2) ліберально-комунітаристського, що розвивається в контексті концепції «політичних мереж» і спирається на розвиток структурних взаємовідносин (договірних) між політичними інститутами держави і суспільства; 3) «рецептивного адміністрування», в контексті якого публічна адміністрація розглядає громадян як активних членів суспільства, для яких відкрита адміністрація для того, щоб дати можливість ввійти у процес вироблення публічної політики. Реалізація задач публічної сфери направлена на єдність економічної, соціальної і політичної діяльності, що в цілому означає формування єдиного соціального організму, в центрі якого людина як найвища міра всіх речей». Публічне адміністрування – це суспільно-політична влада, основні види якої: 1) влада народу як безпосереднє народовладдя, безпосередня демократія (вибори, референдуми); 2) державна влада – законодавча, виконавча, судова; 3) місцеве самоврядування – місцева публічна влада, що здійснюється, зокрема, територіальними громадами, представницькими органами місцевого самоврядування – місцева, публічна влада, що здійснюється, зокрема, територіальними громадами, представницькими органами місцевого самоврядування (радами), виконавчими органами – рад, сільськими, селищними, міськими головами тощо. Термін „публічна влада” аналогічний в той же час терміну „народовладдя” чи врядування. Оскільки

метою органів публічного врядування є комплексний соціально-економічний розвиток відповідних територіальних громад, то саме взаємодія органів влади на місцевому рівні визначає ефективність реалізації публічного управління в різних сферах – економічній, соціальній, політичній у контексті їх єдності.

3.2 Ноосферно-духовна концепція публічної сфери як єдності економічної, соціальної і політичної сфер

Ноосферно-духовна концепція публічної сфери проголошує однією з своїх цілей формування публічного адміністрування як мистецтва управління державою, що являє собою сукупність державних (публічних цілей), направлених на вироблення ефективних управлінських механізмів, життєво важливих відносин між державами, народами, націями, різними соціальними верствами суспільства. Публічне адміністрування – це діяльність політиків, державних органів структур, пов’язаних з управлінням державою, досягнення в ньому певних повноважень, владних функцій, вплив на формування цілей розвитку та їх досягнення. Головна функція публічного адміністрування – це забезпечення інтегральної цілісності, єдності, безпеки і добробуту своїх громадян, яка повинна забезпечуватися за рахунок вмілого керівництва та ефективного управління. Іноді під терміном «публічне адміністрування» розуміється система поглядів, які визначають основні напрямки цього виду діяльності, у тому числі участь у владних структурах і здійснення впливу на публічні функції. Згідно з ноосферно-духовною парадигмою дисипативні структури являють собою об’єктивацію адаптаційного потенціалу самоорганізуючої системи. Дисипативні структури з’являються кожного разу, коли система, здатна до самоорганізації за рахунок своїх кооперативних властивостей, організує простір для того, щоб „вижити” при різних впливах. Публічне адміністрування означає сутність суспільних процесів, в яких поєднуються три види еволюції - природна, соціальна і власне діяльнісна. Публічне адміністрування повинно бути сформовано на засадах наукового менеджменту, виходити із синергетичного і нелінійного бачення альтернативних варіантів вирішення проблем, в контексті яких можливий перехід від техногенної моделі розвитку суспільства, в якій людина протиставляється природі, до коеволюційної моделі існування людства. Концепція публічного адміністрування базується на ноосферних підходах до розвитку суспільства, що визначається сферою розуму (ноосферою), і яке повинно базуватися на науково-раціональній і морально-справедливій основі. Ноосфера являє собою соціоприродну систему публічного адміністрування, в якому гуманістичне управління реалізується морально-справедливим розумом людини і глобальним інтегральним інтелектом. Критерієм рівня розвитку і якості життя людини є гуманістичні цінності і знання людини, яка живе в гармонії з оточуючим соціальним і природним середовищем. Практичне значення розробки концепції публічного адміністрування на засадах наукового менеджменту визначається тим, що

воно є основою державного менеджменту, який направлений на формування нових антропологічних засад українського соціуму. Ефективність концепції публічного адміністрування залежить від: 1) доцільності і реальності поставлених задач для досягнення публічних цілей, їх відповідності матеріальним і соціальним можливостям держави; 2) обґрунтованості зв'язку цілей політики і засобів їх досягнення, постільки останні пов'язані з моральними уявленнями суспільства; 3) рівня компетентності посадових осіб, які сполучають в своїй діяльності знання наукової політики з великим практичним досвідом, їх раціонального використання «на всіх поверхах влади»; 4) своєчасного проведення оцінок проектів великих політичних рішень колективами незалежних експертів, а також методами імітаційного моделювання, що направлення на пониження ризику. Найважливішими факторами, які визначають життєдіяльність і ефективність публічного адміністрування, є його відповідність об'єктивним потребам розвитку матеріального і духовного життя суспільства, правильне врахування економічних і соціальних можливостей держави, її етнічних особливостей, національного менталітету. На рівні самовизначення регіону синергетика конститує себе як концепція неурівноваженої динаміки чи теорія самоорганізації нелінійного динамічного поля, в основі якого матриця бачення об'єкта в якості складного цілого. Є надія вбачати в публічному адмініструванні явища самоорганізації регіону, яка сприяє мінімізації ентропії і тенденції розвитку соціально-економічної системи до урівноваженого стану. На всіх рівнях структурної організації неурівноваженість виступає умовою і джерелом виникнення „порядку із хаосу”.

3.3 Вплив факторів та загроз на діяльність публічної сфери

На публічне адміністрування великий вплив здійснює зовнішнє середовище (макросередовище), що включає наступні складові: економічне середовище; політичне середовище; соціальне середовище; науково-технічне середовище; правове середовище; культурне середовище; природне середовище; ідеологічне середовище; демографічне середовище; географічне середовище. Існує ряд факторів внутрішнього середовища, що впливають на сутність публічного адміністрування: цілі системи; стратегія розвитку (цілі, задачі, зміст); функції управління (склад, зміст, ступінь централізації); методи управління (механізми реалізації); технології процесів управління; інформація управління; техніка управління; персонал управління (соціально-культурні, психологічні, професійно-кваліфікаційні характеристики); організаційна культура (цінності, стандарти поведінки, традиції, філософія управління); джерела (фінансові, людські, матеріальні ресурси); дослідження і наукові розробки (портфель угод, стан науково-дослідницької бази, склад кадрів, НІОКР). Великий вплив на формат парадигми публічного адміністрування здійснюють цінності орієнтації зі специфічними типами цільових переваг: 1) теоретичні – істина, знання, раціональне мислення; 2) економічні – практичність, корисність,

накопичення багатства; 3) політичні – влада, визнання; 4) соціальні – людські відносини, відсутність конфліктів; 5) естетичні – гармонія, форма і симетрія; 6) релігійні (етика, моральні проблеми). Рекомендується включати до аналізу публічного адміністрування: PEST – аналіз (PEST – згідно перших букв англійських термінів Political-legal (політико-правові), Economic (економічні), Socicultural (соціокультурні), Technological (технологічні). Політико-правові фактори – це урядова стабільність чи нестабільність, податкова політика і законодавство; антимонопольне законодавство, закони по охороні оточуючого середовища, регулювання зайнятості населення, зовнішньоекономічне законодавство; позиція держави щодо іноземного капіталу; профспілки та інші групи тиску (політичні, економічні). Економічні фактори – тенденції валового національного продукту; стадії ділового циклу; відсоткова ставка і курс національної валюти; кількість грошей в обігу; рівень інфляції; рівень безробіття; контроль за цінами і заробітною платнею; ціни на енергоресурси; інвестиційна політика. Соціокультурні фактори – демографічна структура населення; стиль життя; звичаї і уподобання; соціальна мобільність населення; активність населення. Технологічні фактори – державна політика в сфері НТП; захист інтелектуальної власності; витрати на НІОКР з різних джерел. Для адекватного розуміння діяльності публічного адміністрування слід проаналізувати матрицю загроз; матрицю профілю середовища; модель М.Портера конкурентних сил; зовнішніх стратегічних факторів; рівень стратегії вибору. Властивості, що характеризують публічне адміністрування: безперервність функціонування і розвитку системи, яка функціонує на основі конкуренції, багатоманітності форм функціонування і розвитку, здатності його до оновлення та саморозвитку; альтернативність напрямів функціонування на основі прогнозування та вибору альтернатив; формування організованості системи; адаптивність – здатність системи функціонувати при зміні параметрів зовнішнього середовища, адаптації системи до цих змін; організаційність – приближення до показників пропорційності, безперервності, ритмічності, ефективності; стандартизація – забезпечує сумісність даної системи з іншими системами та їх взаємозалежність в умовах розвитку міжнародної кооперації; інноваційний характер розвитку, що направлений на ефективне використання природних ресурсів, праці і капіталу, упровадження патентів і ноу-хау, конкурентоспроможності товарів; упровадження інноваційного шляху, що є єдиним шляхом розвитку економічних систем, які впливають на сталий розвиток сучасного українського суспільства. Публічному адмініструванню властивий закон забезпечення оптимального функціонування і самореалізації соціального суб'єкта у відповідності з об'єктивними тенденціями через посередництво свідомого впливу на об'єктивні процеси з метою перетворення існуючої можливості на реальну.

3.4 Місце і роль зворотних зв'язків в публічній сфері та публічній політиці

Управлінський процес являє собою систему різних відносин, у якій мають місце прямі і зворотні зв'язки. Вплив суб'єкта, що управляє (органа, посадової особи) на об'єкт, – це встановлення прямих зв'язків з об'єктом. Вплив може бути активним, навіть силовим, а може бути м'яким «управлінням дирижера» чи зовсім навіть непомітним. Для гарного налагодженого управління характерним є останнє: не аврали і штурми, надзвичайні чи екстрені заходи, а непомітна на перший погляд управлінська робота завжди дає найкращий ефект, коли форми прямого управління різко змінюються. Проте застосовувати їх необхідно вкрай обережно, так як вони можуть зруйнувати управлінський механізм. Об'єктом управлінського впливу, прямих зв'язків являється не тільки зовнішній по відношенню до управляючої системи об'єкт, але й різні ланки самої управляючої системи, між якими встановлюються або вертикальні зв'язки підпорядкування, або субординації (ієрархія), або горизонтальні. В останньому випадку вони зводяться до координації, взаємодії, взаємодопомоги для здійснення єдиних цілей державного чи муніципального управління. Вплив суб'єкта (органа, посадової особи) на об'єкт управління породжує зворотні зв'язки, які встановлює об'єкт з суб'єктом. До суб'єкта управління поступає інформація про поведінку об'єкта, про виконання чи невиконання управлінських команд, яка збирається у рецепторах управляючої системи. Такими рецепторами можуть виступати органи чи посадові особи, які безпосередньо здійснюють управління, аналітичні центри. Система, яка працює з врахуванням зворотних зв'язків, враховує інформацію, що поступає на рецептори, якщо інформація має стрибкоподібний характер, то мають місце викривлення. В рецепторах відбувається відбір і перетворення інформації, відокремлення істотного від неістотного, узагальнення матеріалу для висновків, що робить суб'єкт управління гнучким і сприяє ефективності. Якщо управлінський вплив є непоміченим, і якщо об'єкт не змінив своєї поведінки чи здійснив прямий супротив суб'єкту управління, останньому необхідно на основі висновків, зроблених з отриманої інформації, приймати нове рішення, встановлювати прямі зв'язки іншого роду. Рішення може бути різним (використання інших методів впливу), але у будь-якому випадку воно модифікує, змінює і прямі, і зворотні зв'язки. Нова інформація про поведінку об'єкта управління знову оцінюється управляючою системою і розпочинається новий цикл управління. Дослідження процесів управління на основі вивчення прямих і зворотних зв'язків з використанням методів кібернетики та інформатики отримало у західній літературі «введення (інформація)» – «виведення (рішення)». Способи вирішення зворотних зв'язків можуть бути активними (дії у знак згоди з управлінським рішенням, протест) і пасивним (поточна інформація). У західній літературі найбільш результативним способом активних зворотних зв'язків у процесі управління вважається партиципація – добровільна участь населення в урядових проектах чи заходах місцевого самоуправління. Зворотні зв'язки

представляють собою цінність для визначення якості управління. Саме від об'єкта поступає інформація про адекватне розуміння чи виконання «команд», які свідчать про недоліки у системі управління (недостатня кваліфікація кадрів, недостатність зв'язку, чи будь-які недоліки у роботі). У системі управління мають значення і його цілі, які повинні узгоджуватися з загальнолюдськими цілями (свобода, демократія, соціальна справедливість) та бути реальними. Цілі управління визначають сутність управлінського рішення, тобто вибір дій, за допомогою яких вони можуть бути досягнуті.. Проте для досягнення успіху велику роль відіграє й стабільність управління, його гнучкість, послідовна робота апарату, ресурси апарату, послідовна діяльність інститутів безпосередньої демократії, громадянські ініціативи тощо. Таким чином, використання зворотних зв'язків у публічному адмініструванні сприяє підвищенню його результативності, дієвості, ефективності, подолання різного роду негараздів, посилення точності інформації, конкретизація цілей, взаємодія між адміністрацією та населенням.

Література

1. Бевзенко Л.Д. Социальная самоорганизация. Синергетическая парадигма: возможности социальных интерпретаций / Л.Д.Бевзенко. – К.: Институт социологии НАН Украины, 2002. – 437 с.
2. Воронкова В. Г. Філософія гуманістичного менеджменту: (соціально-антропологічні виміри): [монографія] / В.Г.Воронкова. - Запоріжжя: РВВ ЗДІА, 2008. - 254 с.
3. Воронкова В.Г. Формування синергетично-рефлексивної моделі самоуправлінського суспільства: цивілізаційний контекст / В.Г.Воронкова // Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії: [зб.наук.пр.] – Запоріжжя: Вид-во ЗДІА, 2012.- Випуск №49. - С.17-28.
4. Бех В.П. Генезис соціального організму країни: Монографія.- 2-е вид. / В.П. Бех.- доп. – Запоріжжя: Просвіта, 2000. – 288 с.
5. Грицяк І.А. Європейське управління: теоретико-методологічні засади: монографія.- К.: Вид «К.І.С.», 2006.- 398 с.
6. Черленяк І.І. Синергетичні моделі оптимізації системи державного управління: Монографія / І.І. Черленяк. – Ужгород: Ліра, 2010. – 656 с.

РОЗДІЛ 4

ПОНЯТТЄВО-КАТЕГОРІАЛЬНИЙ АПАРАТ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ ТА ЕФЕКТИВНОСТІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

(СОСНІН ОЛЕКСАНДР ВАСИЛЬОВИЧ - доктор політичних наук, професор ДНВЗ «Університет менеджменту освіти» Національної академії педагогічних наук України, Заслужений діяч науки і техніки України (Київ, Україна)

4.1 Поняття ефективності та результативності публічного управління адміністрування

4.2 Фактори результативності та ефективності публічного управління та адміністрування

4.3 Критерії ефективності та результативності публічного управління адміністрування

4.5 Детермінанти підвищення ефективності публічного управління та адміністрування

4.6 Ноосферне управління в системі державної влади України
Література

4.1 Поняття ефективності та результативності публічного управління та адміністрування

Специфіка публічних організацій як суб'єктів управління обумовлена, в першу чергу, цілями їхньої діяльності, що пов'язані зі “суспільними інтересами”. Також, на дану специфіку впливають форми власності, відповідальність і підзвітність, критерії успіху, залежність від зовнішнього середовища. Окремо необхідно підкреслити особливості взаємодії публічних організацій із громадськістю (своїми клієнтами). По-перше, публічні організації, як правило, є монополістами стосовно тих громадських та управлінських послуг, котрі надаються ними, і це не залишає клієнтам вибору та змушує їх приймати те, що пропонується. По-друге, діяльність публічних організацій здатна прямо впливати на якість життя людей. По-третє, фінансування публічних організацій здійснюється за рахунок податків, стягнутих із платників, що є клієнтами цих організацій. По-четверте, публічні організації регулюють багато сторін громадського життя. Таким чином, громадськість у відносинах з організаціями публічного сектора виступає водночас як громадяни держави, клієнти і платники податків, і в цій якості вона безпосередньо зацікавлена у високій ефективності публічних організацій, причому в більшому ступені, ніж приватних. В той же час, існує сучасна тенденція взаємопроникнення публічного і приватного секторів, що веде до “розмивання” границь між публічними і приватними організаціями, зменшення їхньої відмінності та збільшення їхньої схожості. Поняття “ефективність” використовується широко та втілюється звичайно в такому розумінні слова: ефективно те, що призводить до результату; ефективний, тобто діяльний. Ефективність

публічного адміністрування – це відношення її корисного результату (ефекту) та обсягу використаних або витрачених для цього ресурсів. Формування та реалізація корисного ефекту управлінської діяльності виступає як тривалий процес, розтягнутий інколи на місяці і навіть на роки. Оцінити ефективність та результативність управління значно складніше, ніж ефективність виробництва. Процес публічного адміністрування слід розбити на окремі етапи та операції, виділяючи при цьому взаємопов'язані між собою проміжні (локальні) та кінцеві результати діяльності органа управління в цілому та його окремих ланок. Проміжні результати неоднакові за своєю значимістю. Головні з них – узагальнення, нові ідеї, концепції, що втілюються у відповідних рішеннях та планах. Крім того, кожна ланка управління, а також окремі спеціалісти підготовлюють для керівництва розробки, нормативні та довідкові матеріали, які називаються допоміжними. Проте їх якість багато в чому залежить від результативності управління в цілому та повинна бути предметом необхідного аналізу та оцінки. Узагальнюючі оцінки ефективності та результативності публічного адміністрування слід сказати, що вони виражають кінцеві результати функціонування суб'єкта та його впливу на об'єкт. Можна прийняти своєчасне рішення, збалансований план, але, який ще не гарантує високу ефективність: потрібні організаційні, контрольні, стимулюючі допоміжні міри впливу на колектив, щоб реалізувати намічені цілі з найменшими витратами. Самі по собі управлінські рішення – це тільки передумова для отримання корисного ефекту виробничої діяльності сукупного робітника, частиною якого виступає управління. Не можна отримати високої ефективності, якщо прийнятий план або рішення погано обґрунтовані, не забезпечені ресурсами, але хороший план або рішення також може бути не виконаний у зв'язку з невисоким рівнем організаційної роботи на наступних етапах. Ефект публічного адміністрування не зводиться тільки до економічних результатів. Велике значення має і соціальний ефект. Його значимість в публічному адмініструванні дуже велика, але не має кількісних вимірювачів. Розрізняють два види ефективності управлінської діяльності: економічну та соціальну. Їх самостійність відносна, так як вони знаходяться в тісному єднанні та взаємозв'язку. За своєю роллю в забезпеченні гармонійного функціонування в суспільстві вони не рівнозначні: соціальна ефективність як узагальнююча, кінцева, і в цьому сенсі головна; економічна – як первинна, вихідна, і в цьому сенсі основна. Бестселери ділової літератури в США з економічної, соціальної ефективності: Г. Рафф “Як процвітати в наступні важкі часи” (1979); Д. Кейсі “Криза в сфері інвестицій” (1980); Г. Коен “Ви можете про все домовитися”(1981); Дж. Нейсбітт “Мегатренди”(1982); Т. Пітерс і Р. Уотерман В пошуках удосконаленості (1982); Лі Якокка “Якокка: моя автобіографія” (1984-1985); Д. Халберстам “Рахунок до платні”(1986); Р. Барта “Вживання в період Великої депресії 1990-х” (1987); Д. Трамп “Трамп: мистецтво угоди”(1988). Слід відмітити, що будь-яка організація зацікавлена в підвищенні ефективності публічного адміністрування. Підвищення ефективності

можливо на основі детального аналізу використання технологій комунікацій, регулювання інформаційних потоків, вирішення проблем нерівномірного навантаження, для чого необхідне управлінське регулювання всіма процесами, зокрема: чіткого визначення і формулювання задач; формування чіткого уявлення про потреби інформації керівника, себе, своїх підлеглих; планування, реалізацію, контроль удосконалювати у напрямку покращення інформаційного обміну; обговорення планів, задач, шляхів їх вирішення; удосконалення системи зворотного зв'язку; удосконалення збору інформації; створення каналів інформаційних повідомлень; упровадження сучасних інформаційних повідомлень.

4.2 Фактори результативності та ефективності публічного управління та адміністрування

Поняття «фактор» співпадає з поняттям «ресурс» і входить у поняття «умова». Критерієм оцінки управлінської праці є ефективність управлінської праці. При цьому потрібно пам'ятати, що результат управлінської праці виражається не тільки економічним, але й соціальним ефектом. Що ж стосується витрат, то вони являють собою живу й уречевлену управлінську працю. На практиці при оцінці ефективності праці управлінських працівників широко застосовуване поняття "економічна ефективність управлінської праці" є більш вузьким поняттям, тому що являє собою тільки економію живої й уречевленої праці, яку ми отримуємо у сфері управління матеріальним виробництвом за рахунок оптимізації та раціоналізації управлінської діяльності. Критерієм оцінки ефективності праці працівників апарату управління є також соціальна ефективність, що через відсутність кількісних вимірників визначається, головним чином, якісними показниками. Критерій же економічної ефективності управлінської праці дає можливість кількісно виміряти ефективність праці в апараті управління. Тому він знайшов більш практичне застосування. Для визначення ефективності праці управлінського персоналу необхідно встановити критерії та показники, з яких здійснюється оцінка. Під критеріями розуміють найбільш загальну кількісну характеристику результатів управлінської праці. Окремі результати діяльності апарату управління є показниками управлінської праці. Вони носять підлеглий характер стосовно критерію і є основою при його визначенні. Таким чином, сукупність показників праці і буде виражати критерій оцінки. Для визначення економічної ефективності управлінської праці використовуються різні способи: за показниками підприємства; організації і функціонуванню праці управлінського персоналу; обсягу переданої інформації; за якістю і швидкістю прийнятих рішень; за виконанням функцій управлінських ланок. До показників, що характеризують працю у сфері управління, відносяться: зниження трудомісткості обробки управлінської інформації; скорочення управлінського персоналу; термінів обробки інформації; скорочення втрат робочого часу управлінського

персоналу за рахунок поліпшення організації праці; механізації й автоматизації трудомістких операцій у сфері управління. Це показники, які кількісно вимірюються. Такі показники у сфері управління, як підвищення кваліфікації управлінського персоналу, якості роботи, поліпшення умов праці, обґрунтованість управлінських рішень, культура управління й інші, не вимірюються або вимірюються неповно. У сфері впливу управлінської праці на виробництво показники, які можна кількісно виміряти, є такі: приріст прибутку; збільшення обсягів реалізації продукції; ріст продуктивності праці; зниження фондомісткості; збільшення фондівіддачі; прискорення оборотності оборотних коштів; збільшення рентабельності виробництва; зменшення невиробничих витрат; зниження трудомісткості продукції; зменшення обсягів незавершеного виробництва; зниження собівартості продукції; економія заробітної плати; зменшення втрат робочого часу; підвищення культури виробництва; підвищення рівня організаційної роботи; поліпшення умов праці; підвищення якості продукції; підвищення кваліфікації виробничого персоналу; ріст технічного рівня оснащення виробництва. Хоча управлінська праця належить до продуктивної, але вона безпосередньо не створює певних матеріальних цінностей і бере участь у процесі виробництва опосередковано, забезпечуючи своєчасне та якісне виконання технологічних операцій. Тому правомірно визначати вплив певних змін в управлінні на кінцеві результати виробничо-фінансової діяльності підприємств. Тільки працю обмеженої кількості працівників у сфері управління можна оцінити за безпосередніми результатами їх роботи (облікові працівники, друкарки тощо). Ефективність - це оціночний критерій діяльності колективу працівників у будь-якій сфері, включаючи управління. Тому забезпечення високої ефективності управління є складовою частиною загальної проблеми підвищення економічної ефективності виробництва. Визначають її на основі загальних методологічних принципів, прийнятих в економіці.

Для оцінки ефективності управління використовують критерії: трудові, вартісні, інформаційні, технічні (технологічні) показники. Найбільш загальні із них - оперативність роботи апарату управління, надійність і оптимальність систем управління. Оперативність роботи апарату управління відображає своєчасність виконання постанов, наказів і розпоряджень вищих організацій, керівників і головних спеціалістів підприємства. Надійність системи управління виявляється у безпосередньому її функціонуванні, яка забезпечує досягнення цілей виробництва. Показники надійності системи такі: безвідмовність (безперервне збереження працездатності), готовність (ефективне збереження працездатності), відновлюваність (швидке усунення збоїв у роботі та відтворення здатності функціонувати у заданому режимі). Оптимальність системи управління характеризується рівнем застосування сучасних економіко-математичних методів для розробки управлінських рішень, обґрунтованістю співвідношення централізації і децентралізації управління, керованістю підприємства тощо. Керованість підприємства або структурного підрозділу показує рівень забезпечення заданої організаційної

стійкості підприємства (цеху, бригади) і своєчасність переведення його з одного кількісного (якісного) стану в інший, що відповідає поставленій меті. Для визначення ефективності роботи кожного структурного підрозділу використовують критерії виконання конкретних завдань і рівень досягнення поставлених перед ними цілей. Практичним результатом удосконалення системи управління може бути зниження витрат на управління, яке досягається за рахунок скорочення чисельності працівників апарату управління і підвищення продуктивності праці. Проте не будь-яке вдосконалення управління призводить до зниження питомих витрат на управління. Оскільки управління є складовою частиною виробничо-фінансової діяльності підприємств, то свідченням підвищення його ефективності може бути зростання економічних показників господарювання за незмінних або навіть дещо зростаючих витратах на управління. При розробці організаційної стратегії, яка забезпечує високу ефективність, для публічних організацій слід враховувати особливості для них факторів зовнішнього середовища (тип зовнішнього середовища, ринкові особливості, політичний вплив), взаємодії (“примусовість” послуг, вплив на зовнішнє середовище, суспільна увага, правовласність) і організаційні (цілі, обмеженість повноважень, критерії ефективності, стимули).

Виходячи з цього, найбільш прийнятними для публічних організацій будуть такі типи стратегій: пливучий за течєю і бюрократ для спокійного зовнішнього середовища, позер і пристосованець для кластерного спокійного середовища, доміатор і директор для неспокійного середовища, угодовець і мутуаліст для турбулентного середовища. Публічні організації в різні періоди можуть реалізовувати різні стратегії, переходити від однієї стратегії до іншої залежно від зміни характеру зовнішнього середовища. Однак, через те, що публічні організації значною мірою здатні самостійно формувати характер зовнішнього середовища, організація, котра змінюється, за рахунок активності дій і високої реактивності, без яких зміни неможливі, буде створювати турбулентне зовнішнє середовище, що вимагає переходу до стратегії мутуаліста. Саме дана стратегія необхідна для здійснення широкомасштабних організаційних змін. До найбільш діючих технологій, які забезпечують створення високоефективних організацій, здійснення широкомасштабних організаційних змін і реалізацію найбільш прийнятної стратегії, належать суцільно-якісне управління, реінжиніринг і маркетинг, що хоча й були створені для приватних організацій, за умов певної адаптації успішно використовуються в публічних організаціях. Відповідно до запропонованої моделі ефективність діяльності публічних організацій варто оцінювати подвійно: з одного боку, через оцінку наявних можливостей і того, наскільки повно вони використовуються для досягнення організаційних результатів (внутрішня ефективність); з іншого боку, через оцінку кінцевих результатів (зовнішня ефективність).

4.3 Критерії ефективності та результативності публічного управління та адміністрування

На сучасному етапі найбільшого розвитку отримав критерій економічної ефективності управлінської праці, оскільки він дозволяє кількісно виміряти ефективність в сфері праці. Основою для діяльності економічної ефективності публічного адміністрування відношення суми витрат на управління до об'єму виробництва або до вартості одиниці продукції. При цьому дуже важливо враховувати такі характеристики: співвідношення темпів росту витрат на управління та обсягу приросту продукції або продуктивності праці; співвідношення між приростом витрат на технічне переозброєння та приростом витрат на управління. Економічна ефективність оцінюється за рівнем та динамікою витрат на той чи інший вид управлінської діяльності. Однак саме факт економії грошей, часу або чисельності кадрів управління буде показником ефективності лише в тому випадку, коли якість управління не погіршиться. Про дійсну економічну ефективність управління можна говорити тоді, коли витрати на управління не змінились, а якість управління покращилась; витрати на управління збільшились, але ще в більшій мірі покращилась якість управління. Найбільш поширеним показником визначення ефективності управління є відношення загального або кінцевого результату виробництва до сукупних витрат по управлінню. Іншим поширеним показником оцінки ефективності управління є відношення загального результату виробництва до чисельності робітників апарату управління. Ефективність публічного адміністрування – категорія соціально-економічна, вона розкриває взаємозв'язок результатів управлінської діяльності, виражена техніко-економічним та соціальним результатом, з витратами на їх досягнення. За загальним критерієм економічної ефективності публічного адміністрування приймають максимальний результат на одиницю витрат або мінімальні витрати на одиницю результату. Конкретне кількісне вираження критерій набуває завдяки системі показників, завдяки яким порівнюються витрати та отримані результати. Дві величини – результат та витрати – мають реальну цінність при визначенні ефективності управління, тільки будучи зіставленими одна до другої. Високий результат знецінюється, якщо для його мети витрачені непомірно великі суми та засоби. Але бувають і протилежні випадки, коли потрібно витрачати великі засоби, щоб отримати потрібний ефект. Прикладом може слугувати втілення електронно-обчислювальної техніки. Значні капіталовкладення на її закупівлю виправдані, так як в підсумку дійсно покращились соціально-економічні результати, знизився відносний відсоток управлінських витрат на одиницю продукції. Сформульований критерій одночасний, абсолютний та відносний. Абсолютність його виражається в тому, що немає іншої можливості об'єктивно, без особистої пристрасті оцінити реальний вклад системи управління в цілому та працюючих в ній людей при досягненні отриманих економічних та інших результатів. Треба наголосити, що повної відповідності витрат результатам немає та не може бути. Тут завжди буде

присутній елемент відносності та ймовірності. Відхилення в позитивну або негативну сторони можливе в силу того, що будь-який соціальний процес є неповторним, кожний процес розвивається в своєрідних умовах, тому кількісний еквівалент оцінки лише приблизно вірно відображає реально виконану роботу.

Результати емпіричних досліджень свідчать, що основними чинниками, які негативно впливають на ефективність діяльності органів влади в Україні, з точки зору зовнішньої ефективності є такі: використання старих механізмів управління; невміння максимально використати всі свої потенційні можливості, надані чинним законодавством; відсутність чіткого розмежування повноважень між владними суб'єктами; відсутність “прозорості” власної діяльності. А з точки зору внутрішньої ефективності такі: гаяння занадто багато часу на ведення документації, на “паперову” роботу, недостатнє використання сучасних можливостей збереження, обробки і передачі інформації; нестача у багатьох співробітників знань, вмінь і навичок, необхідних у їхній практичній роботі, особливо низький рівень володіння сучасними інформаційними технологіями; структурна недосконалість організацій стосовно чіткості структури внутрішньої підпорядкованості і внутрішніх інформаційних потоків. Фонд «Ефективне управління» створений 2007 року для сприяння економічному зростанню країни шляхом розробки та впровадження довгострокових економічних програм, а також відкритого обговорення з громадянським суспільством нагальних для України економічних питань. Фонд є некомерційною, незалежною організацією та служить інтересам усіх громадян України. Незалежність Фонду та його тверду відданість місії та принципам гарантує Міжнародна консультативна рада Фонду, до якої входять люди з величезним практичним досвідом і бездоганною міжнародною репутацією. Уся діяльність Фонду орієнтована на практичний результат, тому при розробці та здійсненні проектів і програм Фонд активно співпрацює з усіма гілками влади. Один із провідних принципів Фонду - залучати в Україну найкращі світові практики, тому кожний проект Фонд здійснює у партнерстві з провідними міжнародними організаціями з досвідом розв'язання подібних завдань. Міжнародні експерти в щільному співробітництві з українськими фахівцями працюють у безпосередній взаємодії з профільними державними органами, щоби врахувати найкращий світовий досвід і українську специфіку. Після затвердження програм Фонд може надавати органам влади допомогу у процесі впровадження реформ. Наразі Фонд сфокусований на таких проектах: сприяння органам державної влади у процесі розробки та впровадження економічних реформ; щорічне дослідження конкурентоспроможності регіонів України; сприяння регіонам України у розробці та впровадженні стратегій економічного розвитку; публічні дебати на теми розвитку економіки та бізнесу в Україні. Створення Фонду - приватна ініціатива Ріната Леонідовича Ахметова, його особистий внесок в економічний розвиток України, в організацію системного діалогу між експертами, представниками державної влади, бізнесу, інститутами

громадянського суспільства, ЗМІ.

4.4 Детермінанти підвищення ефективності публічного управління та адміністрування

Ефективність означає результативність. Для оцінки ефективності системи управління може бути в повній мірі використано ресурсний показник ефективності – модифікований показник ресурсовіддачі, який враховує поряд з іншими факторами ринкові фінансово-кредитні відношення та інфляційні процеси. Також слід використовувати такі показники як рівень виробничих зв'язків, діапазон управління, ступінь стабільності кадрів, тощо. Ділова оцінка якостей персоналу організації – цілеспрямований процес встановлення відповідності якісних характеристик персоналу (здібностей, мотивацій, рис) вимогам посади чи робочого місця. Оцінка ефективності базується на обліку праці працюючих (управлінців) та особливостей прояви його результатів. Службовці - це працівники, праця яких представляє собою той чи інший різновид розумової праці. Зміст праці службовців істотно відрізняється від праці робітників, адже праця робітників переважно фізична. Інша відмінність праці управлінців полягає в тому, що результати його праці важко вимірити кількісно. Як показують дослідження, регулярна та систематична оцінка персоналу позитивно впливає на мотивації співробітників, їх професійному розвитку.

Існують два основних підходи щодо ефективності діяльності органів влади як публічних організацій. Перший – в рамках так званої “традиційної” моделі державного управління, організаційна ефективність у якій пов’язана з організаційними процесами, і може бути, в певному сенсі, поставлений знак рівності між поняттями “ефективність” та “якісне виконання функцій”, що призводить до ігнорування зовнішніх стосовно організації інтересів. Другий підхід до розуміння ефективності сформувався в рамках “нового публічного менеджменту”, що знаменує перехід від адміністрування до менеджменту, передбачає перехід від системи, в якій люди відповідальні за виконання правил, до системи, в якій вони відповідальні за досягнення результатів, в якій вони керуються у своїй діяльності цілями, а не правилами і нормами. Зміщення акцентів у діяльності публічних організацій на результати потребує від організацій ясного визначення своєї місії, цілей і завдань. Для того, щоб відслідковувати й оцінювати рух організації до їхнього досягнення та кінцеві результати діяльності, необхідні ясні і зрозумілі індикатори ефективності, що відбивають певні стандарти, тому у новому публічному менеджменті вимірювання ефективності є обов’язковим і невід’ємним аспектом організаційної діяльності. Ще одним важливим аспектом нового публічного менеджменту є більша орієнтованість діяльності організацій на клієнта, на задоволення його потреб і очікувань. Із зазначеного випливає і розуміння ефективності. На відміну від традиційної моделі з точки зору нового публічного менеджменту організаційна ефективність безпосередньо пов’язана з досягненням результатів, які, до того ж, для публічних організацій повинні мати суспільну значущість. Отже,

з погляду суспільних інтересів підвищення ефективності має сенс лише з позицій нового публічного менеджменту. До раціональних причин переходу від традиційної моделі державного управління до нового публічного менеджменту слід віднести: загальносвітові зміни, що впливають на управлінські практики взагалі (розпад комуністичного блоку в центральній і східній Європі та перехід багатьох країн Африки і Латинської Америки від тоталітарного режиму до демократичної системи, національні і міжнародні реакції на нові загальносвітові проблеми, демографічні проблеми, локальні війни тощо); зміни в економічній теорії, домінування “економічного раціоналізму”, який визнає необхідність і користь взаємопроникнення ринку і публічного сектора; вплив змін у приватному секторі, особливо тенденції до глобалізації, на публічний сектор; технологічний розвиток. Однак, головна причина для такого переходу полягає в тому, що стара модель державного управління не може в сучасних умовах функціонувати ефективно. Модель ефективності для організацій (як приватних, так і публічних) повинна відповідати трьом важливим критеріям: холистичності, збалансованості, комплексності. Крім того, моделі для публічних організацій повинні містити в собі елементи, що відбивають “соціальні результати”, тобто вплив діяльності організації на суспільство (громаду, соціальні групи тощо). Доведено, що для публічних організацій доцільно розглядати ефективність як співвідношення між: можливостями (внутрішніми та зовнішніми) і організаційними результатами, можливостями і кінцевими результатами діяльності, організаційними результатами і кінцевими результатами діяльності. Постійне і стає підвищення ефективності в організації можна констатувати лише при перетворенні її на вискоелективну. Таке перетворення потребує здійснення в організації широкомасштабних змін, які мають чотири взаємозалежних аспекти: онтологічний, що розглядає альтернативні реальності; основні підходи до здійснення змін; вибір шляхів змінення і керівництво, з погляду його впливу на зміни. Хоча необхідною умовою для здійснення широкомасштабних змін є перевага в організації соціальної реальності, шлях змін в організації повинний послідовно проходити через утворені різними реальностями і їхнім сполученням кластери. При цьому виділяються такі точки його проходження: точка ініціації, ідеологічна, стратегічна, точка реалізації й оцінна, які впливають на ефективність і результативність.

4.5 Ноосферне управління в системі державної влади України

Ноосферне управління в системі державної влади України означає сукупність таких процесів, у яких поєднуються три види еволюції – природна, соціальна і власне діяльнісна. Перш за все ноосферне мислення формується на основі наукового менеджменту, виходить з синергетичного і нелінійного бачення шляхів подолання загальноцивілізаційних проблем. У контексті моделі останньої можливий альтернативний перехід від техногенної моделі розвитку, у якій людина протиставляється природі, до

коеволюційної моделі існування людства, модель якої акцентує увагу на формуванні ноосоціогенезу [1, с.15-25].

Ноосферне управління в системі державної влади України означає, що політика визначається сферою розуму (ноосферою), моралі і справедливості, базується на науково-раціональній і морально-справедливій основі, на ноосферних підходах до розвитку суспільства. Ноосферне управління представляє собою таку гуманістичну сферу управління, в якій управління реалізується морально-справедливим розумом і глобальним інтегральним інтелектом. Критерієм рівня розвитку і якості життя людини є гуманістичні цінності і знання людини, яка живе в гармонії з оточуючою природою і природним середовищем. В контексті вироблення ноосферних функцій управління в системі державної влади України враховуються: 1) екологічні особливості, потенціал території населення, оцінка стану соціоприродних ресурсів країни в біосфері Землі (еко-); 2) екологічні обмеження (норми) у способах взаємодії з природою – екологічність території земельного, водного, лісного, містобудівного господарства (техно-); 3) врахування критеріїв безпеки території в оцінці стану середовища життя населення (паспорт території) і функцій інститутів суспільства, що регулюють взаємодію з природою (-поліс).

Досвід людства свідчить, що ноосферні функції органів державної влади як гаранта збереження оточуючого середовища, екологічної безпеки населення реалізуються в екотехнополісі територіальних поселень держави – інституційній моделі біосферо-сумісного ведення господарства у певних умовах планети. У світоглядному контексті екотехнополіс – це ноосферна функція інститутів стійкого життєзабезпечення населення, безпечної життєдіяльності суспільства і стійкості господарства регіону і держави. Практично екотехнополіс – це ноосферна функція гармонізації взаємодії населення з середовищем життєдіяльності у регіоні. Вона охоплює весь комплекс знань про ноосферу, закони і тенденції її становлення і розвитку, включаючи концепції про перехід цивілізації до «стійкого суспільства» і «стійкої держави». Ноосферологія мислиться як та частина майбутнього, яка акцентує увагу на виживанні людства шляхом розвитку морального гуманізованого та екологізованого розуму, становлення ноосферного колективного інтелекту на основі засобів інформатики. Забезпечення безпеки є основою стійкого розвитку у ході становлення ноосфери, що здійснюється головним чином за допомогою раціональних заходів, найновіших інформаційно-інтелектуальних технологій. З однієї сторони, мова йде про використання природних механізмів (типу природної безпеки, біологічної стабілізації і регуляції оточуючого середовища), які необхідно включати у сферу взаємодії природи і суспільства. З іншої сторони, гармонізація цієї взаємодії повинна досягатися за допомогою раціонально-духовних механізмів, що оптимально організують соціальну діяльність і переводять її на інтенсивно-коеволюційний шлях розвитку, що у сукупності забезпечує всезагальну безпеку і стратегічну стабільність. Саме у ноосфері досягається системно-синергетичний синтез всіх складових

стійкого розвитку, причому не тільки у самому соціумі, який виступає як ноосферо-глобальне ціле, але і в його взаємовідносинах з природою, як земною, так і космічною. Причому у відношенні космосу також у перспективі повинна бути забезпечена безпека у результаті становлення космоноосфери, в контексті якої глобальна безпека забезпечується у її зовнішньому, геокосмічному і власне космічному варіантах, про які мріяв К.Ціолоковський в контексті взаємодії людини і Всесвіту.

Україна як самостійна держава, маючи великий природний, економічний, культурний та інтелектуальний капітал, зацікавлена в удосконаленні європейської архітектури безпеки. Філософія ноосферного управління як нова парадигма управління розвитком сучасного соціуму розуміється як особливий тип свідомої діяльності людини, духовної практики, творчий процес, вища форма свідомого розвитку, що є доступною людині. У цьому сенсі розвиток не може бути вписаним у систему детерміністських зв'язків типу «стимул-реакція», не може спиратися на принципи детермінізму чи біхевіоризму. Для онтології ноосферного управління і розвитку принципове значення мають два питання: 1) співвідношення штучної і природної компонент; 2) суб'єкта і суб'єктності в цілому. Онтологічні аспекти ноосферного управління розвитком тісно пов'язані з аксіологічними чинниками, що передбачає перехід від наявного стану соціуму до належного. Та сфера, у якій можливий передбачуваний у практиці управління розвитком перехід з ідеального стану у реальний, є сфера суб'єкт-об'єктна, сфера діяльності, причому діяльності усвідомленої, в контексті якої керований розвиток – це усвідомлений розвиток, що базується на принципах і методах наукового (державного) менеджменту.

Філософія ноосферного управління як нова парадигма управління розвитком сучасного соціуму включає таку категорію, як якість управління соціумом, так і якість самого соціуму. Теоретичні основи якості управління направляють дослідника до того, щоб виявити необхідні риси, ознаки, які, з однієї сторони, виражають універсальні зв'язки речей і явищ розвитку сучасного соціуму, а, з іншої, дозволяють зрозуміти смислові відтінки різних ситуацій, які ще далекі від якості управління соціумом (деструктивні явища і процеси). В контексті філософії ноосферного управління як нової парадигми управління розвитком сучасного соціуму виділяється поняття «когнітивне управління», що використовується для посилення зворотних зв'язків суб'єкт-суб'єктного управління, постільки необхідно постійно відслідковувати, як проектні зміни впливають на підвищення ефективності всього управлінського організму. Управління у цьому процесі виступає як інформаційний вплив, в контексті якого інформація несе в собі не тільки готове рішення, а де термінується всією внутрішньою структурою того виду діяльності, який виконує функцію управління. У професійній практиці управлінців розробляється достатньо велика кількість технологій технологічного рівня, але вони, не маючи під собою будь-яких категоріальних засад, дають лише мозаїчну картину і знаходяться на рівні дослідницьких технологій та індуктивних знань. Слід виділити деякі групи

технологій когнітивного управління:

1) рефлексивне управління регіоном, що включає рекламу, брендінг і формування культурних зразків переважно через візуальне сприйняття;

2) управління знаннями, що об'єднує нові типи знань (тести, бази даних) і традиційні знання (факти, методики, моделі, проблеми, задачі);

3) управління через спільноти (партії, суспільні організації, молодіжні рухи, Інтернет-спільноти);

4) інфраструктурне управління, яке включає різні соціальні структури освіти, фізичної культури, мистецтва, форм дозвілля, корпорації, мережі;

5) нормативне управління, у тому числі законодавство, релігійні і моральні приписи, стандарти освіти, бізнесу, організаційні схеми і стратегії.

Як свідчить аналіз сучасних знань з менеджменту, логіко-сміслова методологія управління суспільними системами підводить до правомірності визнання поряд з принципами натуроцентризму, політикоцентризму, економцентризму принципу культуроцентризму і визначення його гносеологічного статусу. Самодостатність принципу культуроцентризму підтверджується історико-культурним екскурсом, а евристична значущість відтворюється на фоні вітчизняної традиції соціального управління і пошуками шляхів виходу з проблемної ситуації, яка вбачається у наявності протиріччя між необхідністю подолання кризових симптомів в управлінській практиці сучасної України і відсутністю дослідницького підходу, що дозволяє створити відповідну теоретичну модель управління.

Щоб визначити ефективність тих чи інших моделей ноосферного управління регіоном, необхідно зробити вибір існуючих варіантів і співвіднести існуючі у суспільстві базові цінності (менталітет, культура, стереотипи управління і мислення) з тими засадами, на які орієнтувалися при розробці альтернативних моделей управління. Так як сьогодні відсутня цілісна філософська концепція розвитку сучасного соціуму, здатна виробити адекватний світогляд, ми пропонуємо сформувати філософію ноосферного управління, що базується на ноосферних засадах, - філософію публічного управління і адміністрування на всіх рівнях – від регіону – до центру; концепцію, здатну обґрунтувати стратегію виходу з глобальної проблемної ситуації і сформувати концепцію інноваційного розвитку сучасного українського суспільства з його переходом на шостий технологічний уклад, на формування патріотичної національної еліти, яка стане аттрактором ноосферного мислення і світогляду [2, 485с.].

Література

1. Воронкова В.Г. Менеджмент у державних організаціях / В.Г.Воронкова.- Київ: Професіонал, 2004.
2. Воронкова В.Г. Муніципальний менеджмент / В.Г.Воронкова.- Київ: Професіонал, 2004.
3. Воронкова В.Г. Формування ноосферної концепції регіону в умовах глобалізації / В.Г.Воронкова // Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії: [зб.наук.пр.] – Запоріжжя: Вид-во ЗДІА, 2013.- Вип.52.

- С.15-25.

4. Дзюндзюк В.Б. *Ефективність діяльності публічних організацій: Монографія.* – Х.: Вид-во ХарПІ УАДУ “Магістр”, 2003. – 236 с.

5. Дзюндзюк В.Б. *Фактори ефективної роботи органів виконавчої влади: експертна оцінка* // Зб. наук. праць Харківського філіалу УАДУ при Президентіві України “Актуальні проблеми державного управління”. – 2000. – №1. – С.69-74.

6. Дзюндзюк В.Б. *Проблема визначення ефективності діяльності організацій публічного сектора* // Зб. наук. праць Харківського регіонального інституту УАДУ при Президентіві України “Актуальні проблеми державного управління”. – 2002. – №1. – С.7-12.

7. *Человек и общество: ноосферное развитие: [монография]* / О.С.Анисимов, Г.В.Атаманчук, В.К.Батулин и др.; под ред. В.Н.Василенко и др.]. – Москва; Белгород: Белгор. Обл. типогр., 2011.- 485с.

РОЗДІЛ 5

ЗАКони та принципи публічного управління та адміністрування

(ЧЕРНОВА ЛЮДМИЛА СЕРГІЇВНА - кандидат технічних наук, доцент кафедри інформаційних та управляючих систем та технологій Національного університету кораблебудування імені Адмірала Макарова (Миколаїв, Україна)

5.1 Теоретико-методологічні основи публічного адміністрування як дисципліни, науки і наукового напрямку

5.2 Управління суспільством як головне призначення публічного адміністрування.

5.3 Закон синергії як загальний закон публічного адміністрування

5.4 Закон необхідності посилення регулювання та управління соціальними процесами в контексті процесів самоорганізації

5.5 Загальносистемні методологічні принципи самоорганізації публічного адміністрування.

Література

5.1 Теоретико-методологічні основи публічного адміністрування як дисципліни, науки і наукового напрямку

Теоретико-методологічними основами публічного адміністрування є морфогенетичний підхід до аналізу саморегуляції соціальних систем, що досліджує форму і конструкцію будь-якого об'єкта. Базовими для аналізу публічного адміністрування у саморегуляції соціальних систем слугують наступні методи: синергетичний, що використовується для аналізу публічного адміністрування як нелінійної системи; порівняльно-історичний, що дозволяє проаналізувати різні форми публічного адміністрування як саморегуляції соціальної системи, що представляє собою дисипативну структуру; динаміку становлення публічного адміністрування у темпоральних координатах певної історичної епохи; феноменологічний, що дозволяє досягнути сутності феномена публічного адміністрування як складного суперечливого феномена, що розвивається «зі знаком плюс» і «зі знаком мінус», прагнучи до своєї цілісності; системний, що направлений на виявлення структури публічного адміністрування як динамічної системи, яка сприяє саморозвитку соціальної системи та її саморегуляції; діалектичний, що дає можливість розглянути розвиток публічного адміністрування у взаємодії з оточуючим світом та особистістю; синергетично-діалектичний, що дозволяє досягнути світ на основі принципів, методів, підходів до аналізу соціальної системи з точки зору синергії і діалектики; загальнонаукові методи – аналогії, аналізу і синтезу, сходження від абстрактного до конкретного, що сприяють філософському осмисленню публічного адміністрування у системі саморегуляції соціальних систем; структурно-логічного моделювання – для словесного опису концептуальних підходів до формування та розвитку соціально-управлінських систем

соціального управління; компаративістський – для порівняння концептуально-специфічних соціально-управлінських систем, сформованих на різних теоретико-методологічних засадах; структурно-функціональний – для розкриття основних характеристик механізмів публічного адміністрування, взаємозалежності окремих суспільних і політичних процесів у розвитку і динаміці саморегуляції соціальних систем; наукової абстракції і нелінійного (недетермінованого) мислення – з метою виявлення взаємодії прямих і зворотних зв'язків у лінійних (суб'єкт-об'єктних) і нелінійних (суб'єкт-суб'єктних) системах; комплексний метод – забезпечується соціально-філософським усвідомленням публічного адміністрування як формування цілісної суб'єкт-суб'єктної парадигми управління складними соціальними системами; економіко-математичні – для побудови моделі прогнозування управління складними соціальними системами з використанням зворотних зв'язків в усіх сферах життєдіяльності соціального організму; метод антропологічної експертизи, направлений на виявлення гуманістичної компоненти в управлінській діяльності, в центрі якої «людина як міра всіх речей»; виявлення позитивного соціального індикатору публічного адміністрування та впровадження ефективної моделі публічного адміністрування зі зворотними зв'язками на рівні територіальної громади і міжнародного глобалізованого соціуму.

5.2 Управління суспільством як головне призначення публічного адміністрування

Управління суспільством як головне призначення публічного адміністрування – це звернення до пізнання механізмів самоорганізації складних еволюційних та зверхскладних систем у стані, далекому від рівноваги, коли загострюється їх чуттєвість до незначних флуктуацій на мікрорівні, які приводять до зміни поведінки всієї макросистеми. Руйнування динамічної рівноваги її структур і підсистем публічного адміністрування, вступ їх у «режим із загостренням», фазу кризи, в якій нестійкі структури піддаються швидкій дезінтеграції, приводять до зміни моделей адміністрування. Управління суспільством як головне призначення публічного адміністрування має дослідити: 1) теоретико-методологічні основи аналізу синергетичної парадигми; 2) зміни, які відбуваються в різних системах в умовах нестабільності; 3) дії механізму самоорганізації; 4) можливості соціального управління і суперечлива сутність кризи; 5) ідеї про креативність хаосу, його конструктивність, направленість його просування до нової соціальної організації. Система публічного адміністрування – це різноманітність упорядкованих деяким відношенням чи зв'язаних певними ознаками елементів, які можуть представляти собою сукупність, для якої характерним є: функціональне призначення, що визначається принципом чи характером взаємозв'язку і взаємовідношення елементів; структура – будова, взаєморозташування її складових частин; потоки інформації; взаємозв'язки і взаємовідносини елементів системи. Публічне

адміністрування – це процес впливу суб'єкта на об'єкт, направлений на упорядкування, збереження, руйнацію чи збереження системи об'єкта у відповідності з поставленими цілями. Управління як вид людської діяльності існує з тих пір, як виникла необхідність в сумісній діяльності людей. Кожна історична епоха вносить свої корективи у відношення суб'єкта управління, методи стимулювання, масштаби організації самого процесу, але тільки у XX столітті з'явилися і почали розвиватися наукові підходи до соціального управління. Публічне адміністрування в управлінні суспільством являє собою невід'ємну частину людського буття, без якого неможлива сумісна діяльність людей і суспільства в цілому. Ефективне публічне адміністрування є одним із основних факторів соціального прогресу. Управління суспільством як головне призначення публічного адміністрування слід оцінити як акумульовані і логічно упорядковані за певними правилами знання, які представляють собою систему принципів, методів і технологій управління, розроблених на основі інформації, отриманої як емпіричним шляхом, так і в результаті використання досягнень ряду конкретних наук. Часто теорію публічного адміністрування розділяють на два рівні: перший представлений теоріями соціального управління, які являють собою частину політико-економічних і соціально-філософських концепцій, що пояснюють механізм функціонування суспільства на різних історичних етапах; другий являє собою прикладну дисципліну, яка інтегрує в собі, з однієї сторони, фрагменти фундаментальних наукових теорій, в першу чергу математики, логіки, психології та інших, а з другої сторони – це сукупність практичних знань і навичок, які об'єднують достатньо багатоманітні об'єкти загальною задачею управління. Управління суспільством як головне призначення публічного адміністрування – це цілеспрямований вплив соціального суб'єкта на власну суспільну, колективну і групову життєдіяльність, що здійснюється як безпосередній (у формах самоуправління), так і через спеціально створені інститути (державу, партії, суспільні об'єднання, кооперативи, підприємства, союзи). Управління – невід'ємна властивість всіх організованих систем різної природи, що забезпечує їх самозбереження і саморозвиток. Публічне адміністрування представляє собою складний процес взаємодії двох сторін: тієї, хто управляє; і тієї, ким управляють, в яких важливу роль відіграють зворотні зв'язки. Публічне адміністрування може бути представлено як сукупність двох складових підсистем. Традиційна підсистема публічного адміністрування виходить із пріоритету прямих зв'язків, в якій мало уваги зверталось на взаємозв'язок цих двох підсистем, тобто процес управління розглядався як односторонній процес, як жорстко управляючий вплив. Проте суспільство – це складна соціальна система, що володіє внутрішнім механізмом саморегулювання і саморозвитку. Сучасна парадигма публічного адміністрування заключається в розгляді процесу управління як суб'єкт – суб'єктного відношення, що передбачає взаємодію двох підсистем - тієї, хто управляє, і тієї, ким управляють, аналіз цих підсистем як відкритих систем, кожна із яких здатна адекватно реагувати на імпульси

одна одної. В результаті публічне адміністрування набуває характеру співуправління; управління зверхскладними системами, що являють собою вплив на їх власний механізм саморегуляції і самоуправління з метою його оптимізації.

Важливий аспект ефективного публічного адміністрування в управлінні суспільством – досягнення адекватності цих двох підсистем. Для реалізації цілей публічного адміністрування необхідно дотримання принципу необхідної різноманітності: різноманітність управляючої системи повинна бути не меншою, чим різноманітність системи, якою управляють. Процес публічного адміністрування включає в себе три основних компоненти: 1) управлінська свідомість – мисленнєве здійснення процесу управління; 2) управлінська діяльність, що представляє собою реалізацію цілей і задач соціального управління; 3) результат управлінської діяльності. Для публічного адміністрування необхідно виробляти вміння оцінювати соціальні наслідки передбачуваних управлінських рішень, що є соціальним нервом будь-якого управлінського впливу.

5.3 Закон синергії як загальний закон публічного адміністрування

Закон синергії – це загальний закон організації. Етимологічно «синергія» походить від грецького слова «synergeia», що означає співдружність, сумісні дії. Формулювання закону синергії зводиться до того, що цей закон означає сукупність елементів, які утворюють організовану систему, якщо її потенціал більше суми потенціалів елементів, які в неї входять окремо. Під потенціалом в загальному випадку розуміється наявність можливостей (якостей, енергії, інших ресурсів), що дозволяють зробити що-небудь і виконувати певну роботу. Так, потенціал індивіда характеризується його інтелектуальними здібностями, фізичною силою, типом особистості; потенціал господарської організації може характеризуватися виробничою потужністю, річними комерційними змінами, об'ємом продаж тощо. Зміст закону синергії зводиться до того, що властивості цілого (єдиного, монолітного) не зводяться до суми властивостей його частин; ціле більше суми своїх частин (А.А.Богданов). Зворотне ж співвідношення, тобто коли ціле менше суми своїх частин, ймовірно лише для дезорганізованої системи. Внаслідок дії закону синергії проявляється синергетичний ефект, який зумовлений появою нової якості, стає достоїнством цілого. Пороте не будь-яке об'єднання зусиль, вмінь і ресурсів, коли мова йде про організацію штучних систем, автоматично створює цю синергетичну дію. Нерозуміння механізму синергетичної взаємодії не дає можливості розуміти і пояснювати поведінку навіть відносно простих систем. Справа не тільки в тому, що поєднується, але істотно те, як поєднується, які спонукальні сили цьому сприяють. Головна тут – зв'язки, які встановлюються між частинами, так як саме від них встановлюється міцність поєднання частин. І, навпроти, слабкість зв'язків приводить до розриву комунікації і розпаду організації як цілісного утворення. Ефект синергії виникає завдяки появі джерел, що виникають

після інтеграції частин, під якими розуміється вплив зумовлюючих факторів. В конкретних умовах системи тієї чи іншої природи чи виду склад цих факторів, а, отже, і конкретний механізм впливу на продуктивність функціонування можуть бути різними. До загальних чи типових джерел синергії слід віднести: 1) концентрацію розузгоджених ресурсів в одному місці, масоване використання яких зразу дозволяє системно вирішувати великі задачі і отримувати більш масштабні результати, порівняно з їх використанням на потреби локальних заходів; 2) упорядкування зв'язків, підвищення ступеня поєднання елементів чи координації дій частин, при яких їх зусилля узгоджуються і направляються в сторону необхідного результату; 3) активізацію дій однієї частини самим фактом присутності іншої частини, яка виступає немов би каталізатором (наявність «активностей», згідно за А.А.Богдановим), так що, чим більше частин, учасників, тим вище фонове значення активності, енергетичний потенціал поля взаємодії; 4) функціональну спеціалізацію частин, включаючи і професійний і спеціальний розподіл праці і такі її вигоди, як висока якість продукції і послуг, а також інші переваги, що проявляються із збільшенням розмірів організації; 5) можливість взаємодії частин, що особливо важливо в екстремальних умовах. Реалізація джерел синергетичного ефекту чи, теж саме, врахування вимог закону в практичній діяльності розцінюється як істотні передумови успішного функціонування великих господарських організацій. Великі фірми вже давно зрозуміли це і турбуються про те, щоб отримати ефект від взаємодоповнюваності підрозділів і служб, застосовуючи партисипативний стиль управління, використовуючи загальні ресурси, освоюючи нові продукти, що в цілому повинно створювати синергетичний ефект як на стадії дослідження, так і на стадії виробництва.

5.4 Закон необхідності посилення регулювання та управління соціальними процесами в контексті процесів самоорганізації

Під соціальною самоорганізацією розуміється самостійне, тобто здійснюване без зовнішнього цілеспрямованого програмування, формування суспільних відносин. Змістовною основою процесу соціальної самоорганізації а публічному адмініструванні є коопераційна діяльність індивідів, в результаті яких створюються структури, що представляють собою сукупність розміщених у певному порядку функціональних інститутів з включенням у них індивідів, груп, спільнот. Креативний ефект реалізації самоорганізації виражається в безперервному процесі істотного оновлення соціального життя, революційному розвитку спільнот людей і соціальної складової сутності людини. Процес соціальної самоорганізації підтримується креативною сутністю людини, яка прагне змін, долає дезорганізацію екстремальності і приводить організацію у стан порядку, сприяючи упорядкуванню відносин і перетворюючи організацію на відкриту, упорядковану, здатну для подальшого розвитку і становлення. Цей процес називається антропосоціальною синергією. В результаті цих процесів організація формується на засадах постнекласичної науки: 1) по мірі

підвищення складності всіх процесів соціальні утворення стають плинним соціокультурним полем, в якому межі з середовищем стають адаптованими і прозорими; 2) стійкість досягається за рахунок параметрів порядку, що виникають і обновлюються в процесі безперервної самоорганізації; 3) відкритість таких утворень забезпечує їх діалог зі світом, розкриває перед ними можливості процесу становлення. Креативна поведінка середовища породжує креативну відповідь індивідів, які знаходяться в креативній ситуації об'єкта. Система публічного адміністрування є продуктом процесів самоорганізації, що приводять до змін, які відбуваються у суспільстві. Формування цієї системи прискорює креативність соціального життя. Якщо раніше для відкриття кордонів однієї держави потрібні були переважно воєнні дії, то сьогодні на зміну їм приходять способи інформаційного та економічного впливу, тільки локально підтримувані інколи воєнною силою. Цей перелом є надзвичайно болісним для багатьох країн, постільки руйнує системи соціального управління, які склалися тисячоліттями. Спроби економічної, політичної та воєнної кооперації провідних держав світу є не що інше, як формування нових систем публічного адміністрування пов'язаного із глобалізацією світу. Проте неупереджено помітно всі ознаки вступу людської спільноти у новий формат системних криз, які вже охопили як розвинуті країни світу, так і ті, що розвиваються. Проте криза як кульмінація невизначеності очищає простір для креативних дій, сприяє генезису нових систем соціального управління і створює переважно нові умови для їх функціонування.

5.5 Загальносистемні методологічні принципи самоорганізації публічного адміністрування.

Загальні принципи концепції самоорганізації відтворюються у фізичних, хімічних, біологічних і соціальних системах, причому у високоорганізованих системах вони втілюються з найбільшою повнотою. Якщо у кібернетиці регуляція поведінки була функцією особливого блоку, то концепція самоорганізації виходить з уявлення про відсутність будь-якого окремого органу управління. Так, в організмі поведінку визначає не мозок, не нервова система, але організм у цілому. У психології концепції самоорганізації можуть бути розповсюджені на широкий спектр об'єктів - від психофізіології до соціальної психології. З розвитком синергетики (Хакен), одного з напрямків концепції самоорганізації, були вироблені спроби математичного моделювання соціальних і психічних процесів. З теоретико-методологічної точки зору концепції самоорганізації є реалізацією системної моделі, з якою пов'язані багато наукових напрямів, що мають відношення до психології: структурологія К. Леві-Стросса і М.Бахтіна, загальна теорія систем Л.фон Барталанфі, вчення про домінанту А.Ухтомського. У самій психології у перші десятиріччя ХХ ст. виникли напрямки концепцій синергетики, які мають ряд загальних рис: гештальттеорія, психоаналіз, аналітична психологія. Істотною особливістю самоорганізуючих систем являється їх здатність до самодобудовування,

самовідродження, що представляє особливий інтерес для вивчення механізмів і розробки методів психотерапії.

Синергетична концепція самоорганізації, що розробляється у синергетиці та суміжних з нею областях, слугує природничо-науковою конкретизацією філософського принципу саморуху матерії. Клас систем, здатних до самоорганізації, – це нерівновагомі, відкриті, нелінійні, дисипативні системи, тоді, як замкнуті, виведені із рівноваги системи, намагаються повернутися до рівноважного стану і при цьому ентропія (показник міри хаотичності їх поведінки) зростає до максимального значення (друге число термодинаміки), відкриті системи, що знаходяться у сильно нерівноважних станах, можуть здійснювати перехід від безладу, хаосу, – до порядку. На відстані від рівноваги у відкритих системах, якими і є публічне адміністрування, можуть спонтанно виникати нові типи структур (І.Пригожин) і відкритість системи означає наявність у ній джерел обміну речовини чи енергії з оточуючим середовищем. Більшості рішень нелінійного рівняння відповідає більшість шляхів еволюції систем управління та самоорганізації як у суспільстві, так і у природі. Завдяки нелінійності має силу найважливіший принцип «посилення флуктуації»: у результаті розростання малих змін на рівні елементів може виникнути новий макроскопічний стан системи. Поняття нелінійності набуває світоглядного смислу. У далекій від рівноваги відкритій і нелінійній дисипативній системі ефект може виникати лише тоді, коли робота об'ємних джерел енергії, нарощуючи неодорідості у суцільному середовищі, виступає інтенсивним фактором, розсіюючим неоднорідності, тобто стає дисипативним фактором. Парадоксальність самопідтримки структури, незважаючи на розмиваючий фактор неоднорідності, відображається у терміну публічного адміністрування як «дисипативної структури» Концепція самоорганізації – науковий напрям, що виник у 50-60-х рр.. XX с. на основі статистичної фізики (І.Пригожин, Г.Хакен), теорії систем і кібернетики (Г. фон Ферстер, Х.Матурана), що вивчають закономірності виникнення структури у нерівноважних системах неупорядкованих елементів. Саме ця теорія самоорганізації і є центральною у публічному адмініструванні.

Принципи самоорганізації визначають суть процесів, які відбуваються у хаосі, сутність, яка породжує собою наступні цілісні смисли: 1) принцип динамічної ієрархічності; 2) принцип незворотності змін як фактор розвитку і становлення; 3) принцип універсальності і безперервності самоорганізації; 4) принцип відносності і самонормування. 1. Принцип динамічної ієрархічності - це основний принцип проходження системою точок біфуркації і формування нового порядку. Цей принцип описує виникнення нової якості системи по горизонталі, тобто на одному рівні, коли повільні зміни параметрів порядку мегарівня приводять до біфуркації, нестійкості системи на макрорівні і перебудови його структури. Включення у схему мікрорівня дозволяє описати процес зникнення і народження у точці біфуркації макрорівня. У цій точці колективні змінні та параметри порядку макрорівня повертають свої ступені свободи в хаос мікрорівня,

розчиняючись у ньому. Потім у безпосередній взаємодії мега- і мікрорівней народжуються нові параметри зумовленого макрорівня. Процес народження параметрів порядку: «управлінські зверхповільні параметри мегарівня» + «короткоживучі змінні мікрорівня» = параметри порядку, структуроутворюючі довгоживучі змінні мезо- (мікро)рівня». 2. Принцип незворотності змін як фактор розвитку і становлення. Виникнення нових параметрів порядку – подія, яка не має зворотного руху, а поєднані у кооперації елементи набувають нової якості, а їх роз'єднання приводить також до нових якісних змін, тобто висхідна (до первинного поєднання) якість незворотна (закон розбіжності Богданова). 3. Принцип універсальності і безперервності самоорганізації виходить з того, що класичне уявлення про облаштування і процес упорядкування світу орієнтоване на те, що все суще упорядковане, а безлади, які виникають, можна подолати і вони є приватними випадками порядку і долаються діями їх законів. 4. Принцип відносності і самонормування. Даний принцип не є новим, і широко використовується у самих різноманітних наукових доробках. Самонормування приводить до народження відносних величин (параметрів, констант), тобто всі параметри і константи будуть виконувати свої функції тільки у рамках власного (відносного) простору.

Література

1. Атаманчук Г.В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы): учебное пособие.- М.: ОАО НПО «Экономика», 2000.- 302 с. – (Энциклопедия управленческих знаний).
2. Воронкова В.Г. Управление как единый социальный организм // *Нова парадигма: альманах наукових праць*. - 1999.- Вип.10.- С.8-19.
3. Горский Ю.М. Гомеостатика: модели, свойства, патологии // *Гомеостатика живых, технических, социальных и экологических систем*. - Новосибирск: Наука, Сиб. отд., 1988.- 322 с
4. Попов С.М. Наукова парадигма суб'єкт- суб'єктного управління в умовах сучасного континууму // *Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії: Збірник наукових праць* / Гол. ред. В.Г.Воронкова.- Вип.43.- Запоріжжя: Вид-во ЗДІА, 2010.- С.166 -175.
5. Пригожин И.Р., Стенгерс И. Порядок из хаоса. Новый диалог человека с природой / Илья Пригожин, Изабель Стингерс.- М.: Прогресс, 1986.- 422 с.
6. Принципы самоорганизации социальных систем: теория и практика / под ред. М.И.Сетрова.- К.- Одесса: Вища школа, 1988.- 242с.

РОЗДІЛ 6

ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ ТА МУНІЦИПАЛЬНА ПУБЛІЧНА ВЛАДА

(ЧЕРНОВА ЛЮБАВА СЕРГІЇВНА - викладач кафедри управління проектами Національного університету кораблебудування імені Адмірала Макарова (Миколаїв, Україна)

- 6.1 Поняття «публічного характеру муніципальної влади»
 - 6.2 Форми, ознаки та особливості публічної влади
 - 6.3 Роль місцевого самоврядування в контексті децентралізації влади та публічного адміністрування
 - 6.4 Публічне адміністрування і демократичне врядування: співвідношення понять
 - 6.5 Сфери управління та компетенції місцевого самоврядування
- Література

6.1 Поняття «публічного характеру муніципальної влади».

Місцеве самоврядування – складний механізм, який охоплює діяльність органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної виконавчої влади на певній території, що є складовою частиною державного механізму управління. Дефініція «місцеве самоврядування» була прийнята законодавством США і Великобританії для визначення організації та функціонування муніципальних закладів і вказувала на один із основних критеріїв розмежування їх діяльності від інших органів влади та управління, виокремлюючи їх локальний характер на протигагу центральній владі. *Поняття «публічного характеру муніципальної влади»* характеризується наступними ознаками: 1) місцеве самоуправління виступає у пролі самостійного інституту влади, закріпленого Конституцією України і законодавстві; 2) воно має свій механізм здійснення функцій (населення, органи і посадові особи місцевого самоуправління); 3) владні повноваження реалізуються безперервно; 4) влада діє на території муніципального утворення і у рівній мірі розповсюджується на всіх осіб, які знаходяться на певній території; 5) муніципальна влада базується на законі, муніципальній власності і місцевому бюджеті, які надають їй самостійності і компетенційної відособленості. 6) ця влада виконує таку важливу функцію, як встановлення місцевих податків і зборів на території муніципального утворення; 7) муніципальна влада здійснюється у рамках закону. Цікавим є трактування поняття місцевого самоврядування в Європейській хартії місцевого самоврядування (ст. 3). Тут «під місцевим самоврядуванням розуміється право та реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ і управляти нею, діючи в рамках закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення». Таким чином, Європейська хартія місцевого самоврядування не передбачає градацію питань ведення на питання місцевого значення та державні справи. Згідно з хартією, питання місцевого значення є частиною

«державних справ». У цьому особливість поняття місцевого самоврядування, що дається в цьому документі. Відзначимо також, що Європейська хартія місцевого самоврядування «свого часу стала орієнтиром формування національного законодавства у цій сфері, включаючи й проблеми юридичного захисту місцевого самоврядування». Органи місцевого самоврядування входять до системи публічної влади; органи публічної влади належать населенню або виборцям відповідної території, членам громадської організації, колективу». Усе вищесказане свідчить про те, що поняття «місцеве самоврядування» та «публічна влада» не просто близькі, але й взаємопов'язані і - більше того - «місцеве самоврядування» невід'ємне від «політичної влади».

6.2 Форми, ознаки та особливості публічної влади

Публічна влада виступає у двох формах: 1) державна влада, 2) влада місцевого самоврядування (муніципальна влада). Для обох форм публічної влади притаманна низка спільних ознак: 1) спрямованість на виконання суспільних завдань і функцій; 2) інституційний характер, тобто функціонування через відповідні публічні інститути (органи публічної влади); 3) легітимність; 4) відособленість апарату, що здійснює цю владу, від населення; 5) об'єднання підвладних за територіальною ознакою; 6) загальність, тобто охоплення владою всіх осіб на відповідній території; 7) безперервність функціонування (за наявності окремих тимчасових органів); 8) універсальність, тобто спрямованість на вирішення усіх справ суспільного значення; 9) обов'язковість владних рішень для всіх суб'єктів на відповідній території; 10) функціонування у правових формах (нормотворчій, установчій, правозастосовчій, контрольній та інтерпретаційній), тобто діяльність за законодавчо встановленою процедурою і оформлення владних рішень правовими актами; 11) можливість використання передбачених законодавством засобів примусу для реалізації своїх рішень; 12) право встановлювати і стягувати загальнообов'язкові податки і збори з населення; самостійне формування бюджету. Водночас, для державної влади притаманні певні особливості, у першу чергу, державний суверенітет, загальнодержавний масштаб дії, спрямованість на першочергове виконання загально-національних потреб, постійний правовий зв'язок з населенням через інститут громадянства, наявність субординаційних відносин всередині державного апарату, наявність особливих органів – так званих «силових структур» (армія, суд, прокуратура, служба безпеки, органи виконання покарань та ін.). Матеріально-фінансовою основою державної влади є загальнонародна та державна власність, а також кошти державного бюджету.

Безумовно, найбільш суттєвою ознакою державної влади є її суверенітет. У новітній юридичній літературі державний суверенітет визначається як «властивість держави самостійно і незалежно від влади інших держав здійснювати функції всередині держави і у відносинах з іншими державами» або як «верховенство і незалежність від будь-яких

інших влад всередині країни або у взаємовідносинах з іншими державами». Однак легальне (законодавче) визначення державного суверенітету є більш розгорнутим і міститься в Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р., яка розглядає цей політико-правовий феномен як «верховенство, самостійність, повноту і неподільність влади Республіки в межах її території та незалежність і рівноправність у зовнішніх зносинах». Влада місцевого самоврядування також характеризується деякими особливостями: її джерелом є народ, а первинним носієм – територіальна громада; вона розповсюджується лише на територію адміністративно-територіальних одиниць (муніципій); її органи діють від імені територіальної громади, а не народу чи держави; матеріально-фінансову базу її органів складають комунальна (муніципальна) власність і місцевий (муніципальний) бюджет; її органи пов'язані більш тісними зв'язками з населенням; в системі її органів відсутня жорстка ієрархія і підпорядкованість.

6.3 Роль місцевого самоврядування в контексті децентралізації влади та публічного адміністрування

Ефективне функціонування місцевого самоврядування в контексті оптимізації владної структури є важливим у зв'язку з існуванням: варіативності конституційного закріплення існування та розвитку цього інституту; інваріантності інституту місцевого самоврядування як невід'ємної складової демократичного ладу; певної послідовності, яка спостерігається між ефективною дією інституту місцевого самоврядування та успішністю існування демократичного ладу в державі. Виділення умов оптимального функціонування місцевого рівня влади в державі відображається у міжнародних правових документах, зокрема, в Європейській хартії місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування виступає одним з найважливіших інститутів демократії, необхідним елементом організації демократичного громадянського суспільства. Реальна ефективність роботи органів місцевого самоврядування має залежати від повноти і чіткості визначення їх функцій. Особливе місце у системі публічного адміністрування посідають органи місцевого самоврядування, ефективна дія яких є умовою забезпечення реалізації процесу децентралізації влади. Належне функціонування органів центрального рівня держави, що прагне оптимізувати відносини суб'єктів влади, забезпечується відповідними механізмами. До них належать: законодавче визначення функцій; існування механізмів державного втручання у справи органів місцевого рівня у випадку порушення ними конституційних обов'язків по відношенню до розвитку регіону. За центральним рівнем влади має залишатися певний комплекс повноважень, функції загальних справ. Ці функції визначаються як найбільш загальні напрями розвитку та забезпечення нормальної життєдіяльності держави. Серед них, зокрема: забезпечення громадського порядку та безпеки держави; управління

народногосподарським комплексом; регіональний розвиток, внутрішні та зовнішні справи тощо. Розглянувши проблематику оптимізації відносин між різними рівнями влади, можна зауважити, що влада має вертикальний розподіл, який відображений у виділенні рівнів організації влади. Кожен з таких рівнів наділяється виключною сферою повноважень а разом вертикальний та горизонтальний виміри організації влади створюють структуру влади. Децентралізація є кращим методом організації надання громадських послуг. Для цього є свої причини. По-перше, складність сучасних суспільств та їх проблеми наводять на думку, що найкращі рішення приймаються з більшим залученням громадськості та за умови більш творчого підходу. Централізовані системи є надто закритими, щоб швидко пристосовуватися до сучасних змін. По-друге, і це особливо стосується суспільств на стадії демократичних та економічних трансформацій, існує необхідність створити так звані громадянські общини, які надають можливість населенню впливати на прийняття рішень. На сьогодні органи місцевого самоврядування не мають достатніх повноважень для повноцінної діяльності в регіоні – спроможність самостійного прийняття рішень, їх реалізація, а також пошук необхідних ресурсів. За змістом відповідних положень Конституції розрізняють горизонталь щодо розподілу функцій і повноважень зі здійснення єдиної влади насамперед між вищими органами держави, що відображається у принципі поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову. Такий спосіб децентралізації влади, відображаючи принципи взаємовідносин парламенту, глави держави та уряду, охоплюється, як відомо, поняттям форми державного правління, яка в тому чи іншому варіанті визначається як відображений в основному законі спосіб організації державної влади, який засвідчує особливості компетенційних зв'язків між вищими органами держави. Досвід децентралізації країн з розвинутим демократичним ладом свідчить, що однією з основних умов існування та функціонування таких держав є система гарантій ефективної діяльності всіх елементів організації влади як по вертикалі, так і по горизонталі. Комплексом таких гарантій є система стримувань і противаг одним з варіантів належного існування організації влади. Ця система найбільш є пристосованою до горизонтальної системи організації влади. При запровадженні такої системи кожна гілка влади просто зобов'язана наглядати за іншою. Вертикальна система організації влади у більшості випадків позбавлена цілісної системи стримувань та противаг. В унітарних країнах ця обставина пов'язується з ієрархічною підпорядкованістю адміністративно-територіальних одиниць.

6.4 Публічне адміністрування і демократичне врядування: співвідношення понять

Словосполучення “публічне адміністрування” у перекладі з латинської мови на українську означає не що інше як “суспільне управління”, тобто мається на увазі управління відносинами та процесами, які відбуваються у суспільстві. Термін “демократичне врядування” є похідним від

англомовного аналогу “good governance” (належне, досконале, ефективне володарювання, керівництво). Під поняттям “державне управління” розуміється здійснення цілеспрямованого впливу держави на розвиток суспільних процесів. Отже, приймаючи до уваги суб’єктний рівень управлінської діяльності, останнє поняття є найменш широким, ніж два перших. Спільною рисою “публічного адміністрування”, “демократичного врядування” та “державного управління” є демократичність. Демократія – це суспільна цінність, за якою будується політична система та функціонує суспільство. За висловом Дж. Лока демократія як форма врядування є владою більшості в інтересах більшості, що захищає інтереси спільнотворення (незалежної спільноти). Терміни “публічне адміністрування” та “демократичне врядування” більш вживані в західноєвропейських країнах, які достатньо модернізовані й глобалізовані, мають розвинені інститути громадянського суспільства. Тому у західній літературі, практиці адміністрування акцентується увага на суб’єктному вимірі, а саме на необхідності підвищення якості надання адміністративно-управлінських послуг. Для України, що перебуває у стані суспільної трансформації, актуальним є завдання досягнення сталого розвитку суспільства, тобто на перший план виходить об’єкт управління. А це а свою чергу вимагає активної участі в управлінні держави, яка несе відповідальність перед українським народом за динаміку та спрямованість суспільно-політичних процесів. Найбільш широким за своїм змістом й більш розмитим за своїм визначенням є поняття “публічне адміністрування”, оскільки воно охоплює практично усе середовище життєдіяльності за участю в його врядуванні органів державної влади, органів місцевого самоврядування, суб’єктів господарювання різних форм власності та громадських організацій. Окремі фахівці виокремлюють у процесі публічного адміністрування стадії вироблення та реалізації політики. На наш погляд, тут доцільно внести наступне уточнення: мова має йти про прийняття політичних рішень, тому що у виробленні політики номінально приймають участь усі громадяни країни. В цьому сенсі адміністрування виступає, в першу чергу, як процес політичної діяльності, яку здійснюють на стадії вироблення та прийняття рішень державні діючи й політики, а на стадії їх реалізації – державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування, представники бізнесу та громадськості. Наступним за обсягом змісту є поняття “good governance”, яке більш точно перекладається як ефективне, а не демократичне врядування, що звісно не відміняє його демократичного характеру. Його сутність зводиться до пошуку оптимальних управлінських рішень, що забезпечується за рахунок посилення інформаційно-аналітичної діяльності, поглиблення зворотних зв’язків з об’єктом управління, розмежування компетенції та повноважень різних суб’єктів, підвищення рівня їх кваліфікації. Ознаками ефективного врядування за Д.Бостаном є: акцент на управлінні, управлінських навичках, а не на формулюванні державної політики; спрощення контролю у поєднанні із запровадженням нових механізмів моніторингу та підзвітності;

перехід від контролю за ресурсами і процедурами до використання показників результатів і продуктивності; спрощення складних бюрократичних процедур; пріоритетність приватної власності, контрактних відносин і конкурентності в наданні громадських послуг; адекватне копіювання певних управлінських методів приватного сектору; надання переваги матеріальним стимулам; наголос на скороченні витрат, управлінських штатів й підвищенні ефективності роботи; розвиток управлінських інформаційних систем. Очевидно, що в даному випадку йдеться про розгалужену та багаторівневу систему управління, яка не обмежується органами державної влади. Узагальнюючи можна зазначити, що публічне адміністрування зорієнтовано передусім на політичній діяльності, демократичне (ефективне)врядування на управлінській, а державне управління поєднує обидві види цієї діяльності, але за участю виключно державних органів влади.

6.5 Сфери управління та компетенції місцевого самоврядування

Місцеве управління визначає взаємодію органів виконавчої влади загальної та спеціальної компетенції субнаціонального рівня, які підзвітні і підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня, та органів і посадових осіб місцевого самоврядування для вирішення питань життєдіяльності територіальних громад у межах чинного законодавства. Компетенція - сукупність встановлених в офіційні (юридичній чи неюридичній) формі прав і обов'язків, тобто повноважень будь-якого органу чи посадової особи, які визначають можливості цього органу або посадової особи приймати обов'язкові для виконання рішення, організовувати або контролювати їх виконання, вживати у необхідних випадках заходи відповідальності тощо. Загальна компетенція – повноваження та функції місцевої влади, визначені Конституцією чи законами для реалізації інтересів місцевого населення. Розглядаючи процес взаємовідносин влади і народу як головних елементів державної і політичної системи, ми можемо виділити три необхідних умови. Зі сторони влади: 1) наявність чітких політичних цілей і вміння донести політичні послання про ці цілі до суспільства на прозорій суспільству мові; 2) добре налагоджений канал зворотного зв'язку від суспільства для розпізнавання реакції суспільства на свої декларації і дії; 3) здатність коригувати свої цілі, декларації і дії, враховуючи зворотний зв'язок і можливі зміни у системі. Зі сторони суспільства: 1) вміння формулювати і виражати свої настої, чаяння і потреби у вигляді політичних послань на зрозумілій владі мові; 2) добре налагоджений канал зв'язку від влади для розпізнавання реакції влади на свої дії; 3) здатність адаптувати свої дії стосовно до способів політичної поведінки влади. Іншими словами, управлінській системі, щоб нормально функціонувати потрібне «дзеркало», у яке суспільство могло б побачити себе. Дану роль виконує розвинута суспільна думка, що являє собою канал зворотного зв'язку між органами

державного управління і громадянами. Практична діяльність органів місцевого самоврядування виявила серйозні політичні, організаційні, економічні і соціально-культурні проблеми в результаті того, що не працюють зворотні зв'язки: 1. Політичні проблеми: відсутність у суспільстві розуміння ролі і місця різних форм влади і рівнів управління, більш чи менш консолідованої думки про принципи державного облаштування, про принципи розподілу владних повноважень між рівнями влади і управління і взаємодії між останніми. 2. Територіальні та організаційні проблеми: існування муніципальних утворень у межах адміністративно-територіальної системи, створеної раніше для забезпечення вертикальної і сурової системи централізованого державного управління. 3. Економічні проблеми: невідповідність фінансових і матеріальних ресурсів місцевого самоуправління виконуваним ними функцій, особливо у частині змісту об'єктів соціально-культурного призначення; незавершеність формування муніципальної власності, у тому числі муніципальних земель. 4. Фінансові проблеми: велика міра централізації фінансових ресурсів; відсутність засобів для здійснення власних повноважень, так як для виконання окремих державних повноважень і рішень, що приймаються органами державної влади. 5. Соціально-культурні проблеми: втрата масовою свідомістю розуміння поселення як місця організації суспільного життя спільноти; підміна традицій самоорганізації жителів, культури суспільного управління звичками до адміністрування. Задача органів місцевого самоврядування – сприяти розвитку громадянського суспільства як суспільства громадян, які знають про свої громадянські права і свободи, вміють їх захистити, володіють навичками участі в управлінні і взаємодії з владними структурами, вміють об'єднуватися для вирішення загальних проблем, відповідати не тільки за себе, але й за оточуючих людей, в сім'ї, на службі, на роботі, і в суспільстві, по місцю проживання тощо, а, крім того, мають здатність до самовизначення, завдяки чому людина зможе розумно існувати в умовах вибору, тобто в умовах свободи і відповідальності, і завдяки чому можливо досягти інформаційного взаєморозуміння в муніципальному утворенні. Тому наявність зворотного зв'язку з населенням являється для органів самоуправління найважливішою умовою ефективного управління, тому задача самоуправлінських одиниць налагодити зворотні зв'язки з населенням. У якості першооснови моделі зворотного зв'язку у системі місцевого самоуправління пропонується 8 блоків-модусів: 1) системний абрис суб'єкт-об'єктних відносин з контуром зворотного зв'язку; 2) механізм зворотного зв'язку як автономний елемент управлінського процесу в місцевій адміністрації; 3) фактори організаційної культури посадових осіб місцевого самоврядування; 4) організаційні форми зворотного зв'язку з провідним ланцюгом моніторингового самоконтролю влади; 5) принципи, пріоритетні напрями і ресурси підтримки соціологічного моніторингу; 6) потенційні споживачі моніторингової і супутньої аналітичної інформації; 7) міські ЗМІ і комунікаційні канали у контурі зворотного зв'язку муніципалітету; 8) штаб зворотного зв'язку при керівництві міста. Місцеве

самоврядування – це складова частина демократії, при якій здійснюються такі форми і способи народовладдя, що закріплюють свободи і рівноправність громадян. Вся система місцевого самоврядування детермінується основними особливостями самоуправління взагалі, так як самоуправління представляє собою таку форму соціального регулювання, при якій суб'єкт управління власними силами діє на основі принципу самоорганізації, самофінансування, самоконтролю, чому допомагають зворотні зв'язки. Місцеве самоуправління є система організації діяльності громадян на відповідній території, яка являє собою сукупність різноманітних органів та інститутів, що діють як єдиний цілісний організм. Система публічного управління забезпечує процес здійснення демократичного врядування через реалізацію системи представницьких органів врядування на всіх рівнях соціальної структуризації суспільства. Система публічного управління включає в себе систему представницьких (Рад депутатів) виконавчих (публічних адміністрацій) органів демократичного врядування на всіх рівнях соціальної структуризації суспільства. Система публічного адміністрування забезпечує процес здійснення публічного управління через формування та реалізацію системи виконавчих органів демократичного врядування – публічних адміністрацій, на всіх рівнях соціальної структуризації суспільства. Право на доступ до публічної інформації надає можливість громадянам контролювати діяльність представників влади та робить їх підзвітними перед громадськістю.

Література

1. Лазор О.Д., Лазор О.Я. *Місцеве управління: поняття, терміни, визначення: Словник-довідник. Навчальний посібник. (2-е вид. перероб. та доп.).*-К.: Дакор, 2006.- 352с.
2. Бех В.П. *Социальный организм: философско-методологический анализ.* – Запорожье.: «Тандем-У», 1998. – 186 с.
3. Попов С.М. *Наукова парадигма суб'єкт- суб'єктного управління в умовах сучасного континууму //Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії: Збірник наукових праць / Гол. ред. В.Г.Воронкова.- Вип.43.- Запоріжжя: Вид-во ЗДІА, 2010.- С.166-175.*
- 4.Надолишній П.І. *Теорія та історія державного управління (Опорний конспект лекцій до навчальної дисципліни): Навч.посіб.* – О.: ОРІДУ НАДУ, 2006. – 126 с.
5. Оболенський О.Ю. *Публічна сфера та державне управління / Семінар “Публічне адміністрування та державне управління: введення у спеціальність”, Київ, 23 жовт. 2007 р. – К.: НАДУ при Президентові України, 2007. – 82 с.*
6. Грицяк Н. В. *Демократичне врядування: політико-правові засади / Н.В. Грицяк// Розвиток публічного адміністрування на засадах менеджменту: європейський контекст: матер. наук.- практ. конф., Дніпропетровськ, 15-16 трав. 2009 р. ; за заг. ред. С.М. Серьогіна. –*

Дніпропетр.: ДРІДУ НАДУ, 2009. – С. 37–38.

7. Мартиненко В. М. *Державне управління: шлях до нової парадигми (теорія та методологія): [моногр.] / В. М. Мартиненко. – Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2003. – 220 с.*

8. Атаманчук Г.В. *Теория государственного управления: курс лекций / Г.В. Атаманчук. – 4-е изд., стер. – М.: Омега-Л, 2006. – 584 с.*

РОЗДІЛ 7

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ ЯК ПРОФЕСІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

(ДІДЕНКО НІНА ГРИГОРІВНА - доктор наук з державного управління, професор, професор, завідувач кафедри державної служби та менеджменту освіти ДНВЗ «Університет менеджменту освіти» НАПН України (Київ, Україна)

7.1 Сучасні вимоги до підготовки фахівців у сфері публічного управління та адміністрування

7.2 Зміст, структура, особливості публічної служби

7.3 Основні моделі публічної служби

7.4 Методи публічної влади та публічного адміністрування

7.5 Запровадження нової ідеології функціонування органів публічної влади

Література

7.1 Сучасні вимоги до підготовки фахівців для роботи у сфері публічного управління та адміністрування

Суспільна трансформація в Україні та нове законодавство у сфері державного управління визначає перехід до сервісної держави, в рамках якої має сформуватися новий характер професійної діяльності державних службовців у сфері публічного управління, яка містить згідно з Законом України «Про вищу освіту» та Національною рамкою кваліфікацій такі види управлінської діяльності, а саме: *інформаційно-аналітична; прогнозно-проектна; організаційно-управлінська; адміністративно-технологічна; комунікативно-консультативна; соціально-психологічна; науково-дослідна та педагогічна.*

Це означає необхідність підготовки фахівців для роботи у сфері публічного управління та адміністрування, які здатні здійснювати аналіз державної політики на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях, готувати пропозиції стосовно її формування, у тому числі розроблення та проведення експертизи проектів, програм, концепцій, стратегій, проектів законів та інших нормативно-правових актів, проектів міжнародних договорів; забезпечувати реалізацію державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів; забезпечувати надання доступних і якісних адміністративних послуг; здійснювати державний нагляд та контроль за дотриманням законодавства, управлінням державними фінансовими ресурсами, майном та забезпечувати контроль за їх використанням; управляти персоналом державних органів; реалізовувати інші повноваження державного органу, визначені законодавством.

Компетентнісний підхід, який реалізується в підготовці фахівців у сфері публічного управління та адміністрування, можна представити, наприклад, як систему компетентностей (див. табл. 7.1).

Таблиця 7.1 - Програмні компетентності при підготовці магістрів галузі знань 07 «Управління та адміністрування», спеціальність 074 «Публічне управління та адміністрування»

1	Загальні	- уміння готувати та проводити публічні виступи в аудиторіях різного типу; - уміння професійно працювати із сучасною комп'ютерною технікою; - здатність застосовувати знання на практиці; - здатність до самонавчання та продовження професійного розвитку; - навички спілкування, включаючи усну та письмову комунікацію українською мовою, володіння іноземними мовами; - навички взаємодії з іншими людьми, уміння працювати в групах, управління конфліктами та стресовими ситуаціями; - уміння організувати власну діяльність та ефективно управляти часом; - здатність нести соціальну відповідальність за діяльність організації; - здатність розвивати лідерський потенціал; - здатність до аналітико-прогностичної діяльності, розробки і обґрунтування вибору найбільш ефективних рішень.
2	Фахові	1. Функціональна компетентність: - у застосуванні інструментів демократичного врядування у сферах державного і регіонального управління, європейської співпраці; - із соціального розвитку, регулювання економіки, публічних фінансів, комунікацій, конституційно-правових засад врядування та управління, електронного врядування, територіального управління, європейських інституцій та процедур, технологій управління людськими ресурсами. 2. Знання з предметної області: - базові принципи реалізації загальних функцій публічного адміністрування; - теоретичні та прикладні засади розроблення та реалізації загальних функцій управління; - процеси прийняття тактичних і стратегічних рішень в межах своєї компетенції; - методи загального управління організаціями на всіх стадіях їх життєвого циклу; - сучасні методики системного комплексного аналізу

	діяльності організації; - сучасні підходи до моніторингу і впровадження нововведень у вирішення типових задач діяльності; - планування та прогнозування діяльності організації; - розподіл повноважень в управлінні організаціями, розроблення проектів делегування повноважень їх підрозділам, організовування виконання функціонально зв'язаних дій та колективних зусиль членів групи; - методи і засоби підтримування належного рівня якості виконання управлінських функцій, вирішення типових задач діяльності; - розуміння інституційної організації держави та суспільства; - розуміння основ макроекономіки та економічної політики; - розуміння засад політичного процесу; - розуміння основ вироблення політики та прийняття рішень; - розуміння засад публічної служби і управління персоналом; - розуміння значення інформації та інформаційних технологій у публічному врядуванні; - розуміння природи публічних фінансів, засад бюджетування та фінансового менеджменту; - розуміння засад стратегічного управління в публічних організаціях; - розуміння зовнішньополітичних та зовнішньоекономічних аспектів публічного адміністрування; - розуміння засад належного врядування у відносинах публічної адміністрації з громадянами; - розуміння європейських стандартів публічного адміністрування та засад євроінтеграції; - розуміння засад місцевого та регіонального розвитку. 3. Когнітивні уміння та навички з предметної області: - навички використання сучасних методик і інформаційних систем, для планування розвитку організації та її конкурентоспроможності; - навички розробки стратегічних напрямів розвитку організації, забезпечення її конкурентоспроможності; - уміння визначати ефективність діючих економічних і адміністративних методів керівництва за результатами аналізу діяльності (розвитку) організації, використовуючи методи порівняльного та інституційного аналізу;
--	---

	- вміння щодо планування та прогнозування діяльності організації, визначення її потреби у ресурсах; - навички щодо розробки, планування та впровадження інновацій; - вміння щодо організації процесів управління, прийняття та організації реалізації управлінських рішень, системи здійснення контролю в організації; - навички організації ділових контактів організації із зовнішнім середовищем; - навички регулювання поведінки персоналу в процесі діяльності організації; - уміння досліджувати та аналізувати нормативно-правові акти, статистичну та фінансову інформацію публічного характеру; - уміння критично оцінювати та прогнозувати політичні, економічні, екологічні, культурні та інші події та явища; - уміння аналізувати та прогнозувати вплив діяльності публічної адміністрації на суспільство; - уміння приймати та формулювати публічно-адміністративні рішення; - навички участі в організації, проведенні та впровадженні результатів наукових досліджень 4. Практичні навички з предметної області - уміння розробляти плани поточної діяльності, стратегії розвитку організації; - навички формування корпоративної культури організації; - уміння використання ефективних систем мотивації та оплати праці, підтримання сприятливого соціально-психологічного клімату в колективі; - уміння забезпечення ефективного виконання завдань організації; - уміння формувати як окремі підсистеми організації, так і структуру в цілому; - уміння з урахуванням індивідуальних особливостей виконавців групової поведінки та сумісності формувати склад колективів.
--	--

Автори наукової доповіді «Інституційне забезпечення кадрової політики у публічному управлінні: місія, роль та місце Національної академії державного управління при Президентові України» пропонують на підставі аналізу видів економічної діяльності та з урахуванням узагальненого об'єкта професійної діяльності – управління публічною сферою – визначити загальні професійні компетенції, які пов'язані з видами професійної діяльності, наступним чином (див.табл. 7.2 [3, с. 95]).

Таблиця 7.2 - Загальні професійні компетенції за видами професійної діяльності

Шифр професійної компетенції*	Вид професійної діяльності	Загальні професійні компетенції (компетентності) (без врахування вимог галузевої рамки кваліфікацій)
1	2	3
1	Інформаційно-аналітична діяльність	
1.1		Проведення аналізу в публічній сфері та її складових
1.2		Проведення аналізу стану об'єкта управління з економічної соціальної, політичної та інших сторін
1.3		Формування баз даних, оцінка їх повноти та якості, застосування цих даних для експертної оцінки реальних управлінських ситуацій у публічній сфері, її складових та об'єкті управління
1.4		Застосування сучасних інформаційно-комунікативних технологій, математичних та статистичних методів під час вирішення управлінських складних задач і розв'язання проблем, що характеризуються невизначеністю умов і вимог, у цілях інформаційного забезпечення суб'єкта та об'єкта управління
2	Прогнозно-проектна діяльність	
2.1		Проведення економічного, політичного, соціального тощо аналізу та застосування результатів аналізу у своїй діяльності
2.2		Формування та легітимізація публічної політики щодо складових публічної сфери, об'єктів управління з урахуванням суспільних, державних, територіальних і колективних інтересів і потреб
2.3		Визначення, узгодження та впровадження державної політики щодо об'єкта управління, а також упровадження державної бюджетної, фінансової, зокрема податкової, політик на тлі процесів глобалізації та європеїзації в непередбачуваних, змінних умовах

2.4		Прогнозування розвитку стану складової публічної сфери, об'єкта управління у разі невизначеності умов і вимог
2.5		Складання прогнозів розвитку органу, установи та окремих галузей і підприємств, регіонів (з урахуванням наявних і невизначених складних економічних, соціальних, політичних, екологічних проблем, дотримання вимог безпеки)
2.6		Розробка публічної та державної політики, програм соціально-економічного розвитку державного, регіонального та місцевого рівня
2.7		Обґрунтування та аналіз виконання публічних політик, соціальних та економічних програм з використанням методів проектного аналізу
2.8		Пошук, обґрунтування та запровадження інноваційних підходів до громадської та державної підтримки та стимулювання розвитку складової публічної сфери, об'єкта управління
2.9		Підготовка та прийняття управлінських рішень і застосування правових, економічних, організаційних та інших інструментів управлінської діяльності, у тому числі й громадської підтримки
2.10		Розробка техніко-економічного обґрунтування та визначення можливої ефективності інвестиційних проектів, у тому числі й у соціальній сфері
3		
3.1	Організаційно-управлінська Діяльність	Реалізація державної політики у складових публічної сфери, сфері суб'єкта публічного управління, модернізації об'єкта управління
3.2		Стратегічне управління суб'єктом і об'єктом управління та регулювання
3.3		Організація системних відносин із зовнішнім середовищем суб'єкта та об'єкта управління
3.4		Вироблення, унормування та надання адміністративних послуг суб'єктами публічної сфери
3.5		Здійснення публічного і державного нагляду (контролю)

3.6		Управління державним майном і корпоративними правами держави
3.7		Формування та проведення державної кадрової політики
3.8		Реалізація повноважень органу публічної влади та іншого суб'єкту публічної сфери згідно з профілем професійної компетентності посади

Таким чином, формування нової генерації публічних службовців засновується на тому, що ефективне *публічне адміністрування* вимагає від державних службовців відповідних компетентностей, опанування різними видами управлінської діяльності, орієнтації на забезпечення публічних інтересів, прав та свобод громадян.

7.2 Зміст, структура, особливості публічної служби

Згідно ст.1 Закону України «Про державну службу» (2015 р.), державна служба - це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави [4]. Таким чином, професійна діяльність державних службовців передбачає активну участь в системі публічного управління та адміністрування, є багатофункціональним складним явищем, яке має свій зміст, свою структуру та особливості.

У науковому дискурсі прийнято вважати, що *публічні службовці* — це особи, що обіймають адміністративні посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих, консультативно-дорадчих, контрольно-наглядових та інших управлінських функцій, а також наданням адміністративних і публічних послуг. Одна з переваг професії публічного службовця полягає в можливості брати участь в аналізованні та оцінюванні публічних програм, політики, законів та управлінських проблем.

Дискусійним залишається питання про те, що поняття публічної та державної служб не є тотожними і аналіз зарубіжної літератури доводить, що поняття публічної служби є більш широким, оскільки включає в себе державну службу, службу в органах місцевого самоврядування та службу в публічних установах. Зокрема, у країнах Європейського Союзу існують різні моделі публічної служби, однак поділ служби на державну і публічну є повсюдним, а співвідношення кількості публічних і державних службовців у країнах ЄС є різним.

Українськими науковцями *публічна служба* розглядається як професійна, політично нейтральна цивільна служба в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, тобто двома основними видами публічної служби розглядається служба в органах державної влади (державна служба) та служба в органах місцевого самоврядування (муніципальна служба).

Вперше термін "публічна служба" в сучасній Україні на законодавчому рівні використано Кодексом адміністративного судочинства України, де

визначено, що *публічна служба - це діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування.*

З метою чіткого визначення поняття **публічного службовця** слід врахувати ознаки, які притаманні лише публічним службовцям. Це, зокрема, *зайняття посади в органі публічної влади, виконання завдань держави (громади) в межах покладених на них обов'язків і наданих прав, фінансування з державного (або місцевого) бюджету.*

З адміністративно-правової точки зору публічний службовець має особливі службові повноваження. Крім того, на публічного службовця покладаються підвищені заходи відповідальності, в тому числі дисциплінарної та кримінальної, що пов'язане зі специфікою виконуваних функцій.

Підстави для класифікації публічних службовців є достатньо різні. Наприклад, світовий досвід публічної служби визначає таку класифікацію:

За територіальною належністю організації, в якій працюють публічні службовці, їх можна поділити на службовців центральних та місцевих адміністративних органів.

За публічно-правовим статусом організації, в якій працюють публічні службовці, розрізняють державних та муніципальних службовців.

За сферою функціонування публічної служби виділяють службовців мілітаризованої, дипломатичної та інших видів спеціалізованої служби. Службовців органів виконавчої влади відносять до загальної цивільної служби або її аналогу в інших державах.

За характером виконуваних функцій публічних службовців поділяють на такі групи (категорії): адміністративну, виконавчу, професійну та допоміжно-технічну. До адміністративної категорії належать керівники та заступники керівників адміністративних структур, наділені повноваженнями прийняття рішень. Працівники виконавчої категорії втілюють у життя рішення керівників. Це, як правило, керівники структурних підрозділів органів публічної адміністрації. Професійна категорія охоплює спеціалістів, експертів, що виконують конкретну роботу під керівництвом службовців обох вищих категорій. Працівники допоміжно-технічної категорії створюють необхідні умови для виконання усіма іншими службовцями своїх функцій. До цієї класифікації варто ще раз зауважити, що останню групу можна відносити лише до публічних службовців у широкому розумінні. За загальним правилом ці працівники не мають статусу чиновника (службовця) [7, с.23-24]].

З огляду на **інституціональний аспект**, публічна служба в широкому розумінні може здійснюватися працівниками усіх організацій публічного сектору: органів державної влади; державних підприємств та установ; органів місцевого самоврядування; комунальних підприємств та установ. У вузькому розумінні, публічну службу розглядають як діяльність, насамперед,

службовців органів державної виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування.

В діяльнісному та процедурному аспектах, публічну службу можна розуміти як професійну діяльність працівників органів публічного управління з виконання посадових повноважень, яке у законодавстві визначається як проходження служби. **Проходження служби** включає виконання посадових повноважень, присвоєння кваліфікаційного класу, проведення атестації, просування по службі, застосування заходів заохочення і відповідальності, та інших службових процедур, пов'язаних з конкретною посадою та особою, її заміщає. Служба є діяльністю, яка може бути виражена в самих процедурних формах, таких як рекомендації, побажання, переконання, заохочення.

У структурному аспекті публічна служба представляє собою систему посад, які відрізняються між собою статусом, повноваженнями, підпорядкованістю, кваліфікаційними вимогами.

В Україні структурно публічна служба включає в себе всі види державної служби: адміністративну (Апарат ВРУ, Адміністрація Президента України, Секретаріат КМУ, Рахункова палата та ін.), спеціалізовану (митна, податкова, дипломатична і ін.), мілітаризовану (військова, прикордонна, спеціального зв'язку та ін.) і службу в органах місцевого самоврядування.

7.3 Основні моделі публічної служби

В усіх сучасних державах застосовується одна з трьох основних моделей публічної служби – **кар'єрна, посадова та змішана**, що поєднує елементи кар'єрної та посадової моделей (див. табл. 7.3).

Таблиця 7.3 - Основні моделі публічної служби

№	Модель	Характеристика
1	Кар'єрна	Кар'єрна модель є «закритою», оскільки вона значною мірою обмежує можливість вільного переміщення персоналу між приватним та державним секторами. Найбільш характерними рисами є такі: наявність спеціальних статутних вимог щодо освіти, необхідної для найму та кар'єри; обмеження визнання професійного досвіду роботи в приватному секторі; призначення службовця тільки на найнижчі посади визначеного кар'єрного рівня та просування по службі за вислугою років; наявність законодавчо визначеної системи оплати праці та спеціальної пенсійної системи; робота впродовж життя; чітко визначений принцип субординації; статутно або нормативно закріплений кодекс поведінки публічних службовців, їх прав та обов'язків. У кожній країні організаційний порядок кар'єри є

		різним залежно від вертикальних і горизонтальних поділів, притаманних кожній державній адміністрації. Горизонтальні поділи, відображаючи рівень освіти, відповідають категоріям публічних службовців.
2	Посадова	Посадова модель є «відкритою» тому, що будь-яка посада може заміщатися кандидатами з приватного сектору/ Характерними елементами є: трудові відносини на основі контракту, призначення на всі можливі посади без попередньої цільової підготовки, визнання професійного досвіду, набутого в приватному секторі, відсутність законодавчо встановленої системи кар'єрного зростання та спеціальної пенсійної системи.
3	Змішана	Кадрова система містить певний перелік посад зі своїм специфічним режимом організації кар'єри та доступу до публічної служби; контрактні відносини між службовцем і державним або муніципальним органом, який його наймає; юрисдикція публічного права.

Більшість країн Європейського Союзу і власне Європейський Союз побудували свою публічну службу за принципом кар'єрної моделі. Це передусім Франція, Німеччина, Данія та Іспанія. Посадова модель діє в Швеції, Нідерландах, змішана модель отримала поширення в Італії, Великій Британії. Серед нових членів ЄС є як прибічники кар'єрної моделі (Болгарія, Кіпр, Румунія, Словаччина, Словенія), так і змішаної (Латвія, Литва, Мальта, Польща, Угорщина, Чехія). Винятком є Естонія, де запроваджена посадова модель.

Звичайно, на практиці жодна з європейських країн сьогодні не має тієї чи іншої моделі публічної служби в чистому вигляді. У кожній із домінуючих моделей присутні елементи іншої. Так, у Франції існують категорії посад державних службовців центральних органів влади та органів місцевого самоврядування, які наймаються за принципами посадової публічної служби – за контрактом, або за угодою (члени кабінету міністрів, директор кабінету міністрів, генеральний директор у мерії тощо). У Нідерландах та Швеції окремі категорії службовців, такі як працівники дипломатичного корпусу та поліція, наймаються за принципами кадрової служби.

Кар'єрна модель базується на принципі специфічності публічної адміністрації, що зумовлює наявність персоналу, наділеного особливими можливостями, який присвячує все своє професійне життя службі в державному органі. Службовець, який отримав підготовку, необхідну для найму на роботу, та пройшов конкурс або успішно склав державний іспит,

піднімаючись ієрархічною структурою посад відповідно до існуючого механізму просування по службі, реалізує свій кар'єрний потенціал.

Кар'єрна система передбачає встановлення ієрархічного порядку для посад таким чином, щоб державний службовець, прийнятий на певний посадовий рівень, міг за визначений термін перебування на тій чи іншій посаді пройти послідовну низку рівнів, аж до найвищого. Унаслідок того, що набір залежить від різних рівнів освіти, у кожній системі посад існують горизонтальні поділи, які відповідають цим рівням, та вертикальні, які враховують різноманітність професій у державній адміністрації.

Сукупність цих особливих норм систематизована в статуті, який відокремлює автономію права державної служби від загального трудового права. Загальний статут – це сукупність норм конституційного, нормативного і юридичного порядку, які стосуються всіх службовців, що потрапляють під юрисдикцію адміністративного права, частиною якого є право державної служби. Його існування є для чиновників гарантією незалежності від адміністративного свавілля. Окремі статuti уточнюють способи застосування загального статуту для всіх службовців, які складають конкретний штат чиновників і виконують подібні завдання в одному або кількох адміністративних органах. Вони аналізують функції чиновників даного штату, уточнюють умови найму (необхідний диплом, організація конкурсів), організацію і схему реалізації кар'єри (чини, ранги, швидкість просування) тощо. Спеціальний статут існує для деяких державних службовців і закріплюється законом (поліція, повітряна навігація).

Посадова модель показує, що кар'єра і служба за наймом не виключають одна одну. Так службовець може зробити кар'єру, заміщуючи різні послідовні посади.

У найманій державній адміністрації також існує можливість внутрішнього набору, за яким вакантна посада може бути заміщена публічним службовцем. Формальності, пов'язані з призначенням за внутрішнім набором, є не такими численними, оскільки особиста справа службовця вже перебуває в адміністрації, але цей службовець не має жодної переваги перед зовнішнім кандидатом і керівник служби, призначаючи певну особу на вакантну посаду, не зобов'язаний вивчати кандидатури державних службовців спочатку. Він може прийняти на службу особу з-поза меж адміністрації, якщо вважає її професійно більш придатною.

У посадовій публічній службі загальний стаж роботи в державному і приватному секторах відіграє певну роль не тільки під час призначення службовця на вакантну посаду, але й у визначенні розміру посадового окладу. Кожна посада відповідає наперед установленій шкалі оплати, що зростає з вислугою років. У підсумку службовці, посідаючи однакові посади, можуть мати різний посадовий оклад, оскільки мають різний стаж роботи.

Змішана модель публічної служби характеризується існуванням усередині кадрової системи певного переліку посад зі своїм специфічним режимом організації кар'єри та доступу до публічної служби. Наприклад, у

Великій Британії існує порядок призначення на деякі посади без організації конкурсу. Цей випадок законодавчо закріплено в постановах уряду про державну адміністрацію, які передбачають, що від необхідності отримувати класифікаційні сертифікати звільняються «посади, на які призначення проводяться безпосередньо Коронаю». Здебільшого це посади вищих державних службовців центральних органів влади. З відставкою члена уряду ці чиновники також ідуть у відставку.

Змішаний характер системи проявляється також у контрактних відносинах між службовцем і державним або муніципальним органом, який його наймає. У цьому випадку службовці не мають статусу державного службовця, але здебільшого потрапляють під юрисдикцію публічного права.

Виходячи з характеристик моделей публічної служби, в Україні необхідно здійснити певні кроки щодо модернізації професійної діяльності державних службовців в сфері публічного управління та адміністрування, зокрема:

- введення нових профілів державних службовців,
- організація конкурсів на заміщення вакантних посад,
- впровадження ефективних інструментів оцінювання державних службовців з урахуванням досягнення відповідних цільових показників;
- запровадження програм розвитку персоналу, планування кар'єри та створення кадрового резерву,
- побудова ефективної системи професійного навчання державних службовців,
- уніфікація розмірів заробітних плат державних службовців відповідно до категорій і залежно від рівня відповідальності, складності роботи та компетенцій, що вимагаються,
- врегулювання відповідно до стандартів Ради Європи відносин органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з громадянами та суб'єктами господарювання.

7.4 Методи публічної влади та публічного адміністрування.

Інститути публічної служби мають діяти на основі принципів: децентралізації, ефективного самоврядування, європейських стандартів.

Ф.Фукуяма пропонує розглядати *сучасні компетенції державних установ* в чотирьох аспектах:

1) *організаційне проектування і менеджмент*, враховуючи, що більшість найбільш вдалих рішень має специфічний контекст;

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

3) *основи легітимності*, маючи на увазі, що державні установи мають не лише працювати спільно в загально-адміністративному смислі, але й сприйматися легітимно більшою частиною суспільства. Хороший

державний устрій – це така система обслуговування, якої активно потребує клієнт – громадяни суспільства. Добитися такого стану достатньо складно, тому, оцінюючи дискусію між прибічниками авторитаризму та демократії, Ф.Фукуяма вважає, що авторитарні країни здатні процвітати, якщо зможуть розвиватися за Лі Кван Ю, зате демократичні режими мають ряд офіційних механізмів позбавлення від найгірших форм некомпетентності: такі лідери можуть позбавлятися своїх посад голосуванням. Тобто емпіричний зв'язок між демократією і розвитком залишається складним і неоднозначним: його неможливо засновувати ні на авторитарній системі, ні на демократії як стратегії розвитку;

4) **культурні і структурні фактори**, виходячи з того, що норми, цінності і культура в першу чергу обумовлюють попит на ту чи іншу інституцію, дозволяють розвивати або стримувати певний тип професійних установ [10, с.48-60].

У зв'язку з тим, що в управлінні не уникнути **організаційних проблем**, які суттєво впливають на ефективність державних установ. Ф.Фукуяма виділяє серед них наступні:

1) **делегування повноважень**. Особа, що приймає рішення, не може мати всю повноту інформації, тому основні права щодо прийняття рішень треба передавати тим, хто володіє достатньою інформацією. Децентралізація частково вирішує проблему контролю, тому що особи, наділені повноваженнями, не можуть адекватно використовувати ситуацію для власної вигоди;

2) **відносини начальник-підлеглий**. Менеджери та виконавці самі спостерігають за поведінкою один одного, адже постійно співпрацюють, створюючи конкурентний ринок для управлінських талантів. Політична корупція може виникати, коли службовці ставлять власні інтереси вище за інтереси роботодавців, для збереження посади або з ідеологічних причин;

3) **суспільний вибір**, який може створити проблеми, коли представники громадського сектору ставлять перед собою задачі, що суттєво відрізняються від задач управління;

4) **конфлікт інтересів** у зв'язку з тим, що цілі багатьох організацій можуть бути неясними; формальні системи контролю та підзвітності установ або вимагають значних затрат, або реально неможливо здійснити; міра повноважень, переданих організації, може бути неадекватною внутрішнім та зовнішнім умовам. Таке делегування передбачає балансування між ефективністю і ризиком, причому ступінь ризику і оптимальний рівень розподілу повноважень в організації важко визначити. В результаті одна і та міра делегування буде ефективною в одних умовах і неефективною в інших;

5) **невизначеність цілей**, що приводить до неясності, суперечності або недостатнього уточнення цілей організації;

6) **суперечність між федералізмом та децентралізацією**, коли політична влада над суспільними інститутами передається місцевому самоврядуванню, органи якого теоретично повинні мати більший контроль

над місцевою школою, ніж національна система, яка контролює освіту. Але не завжди можна досягти при цьому оптимального результату, наприклад, навіть, якщо батьки організуються в комітети і мають достатню інформацію про місцеві школи, їх влади недостатньо, щоб звільнити директора школи або вчителя, які незадовільно працюють, або, навпаки, заохотити хороших працівників;

7) **децентралізація та свобода дій** не можуть бути визначені у повному обсязі у зв'язку з тим, що теорії, на основі якої можна розробити загальні норми визначення рівня свободи дій в соціальному управлінні не існує. Один і той ступінь свободи дій буде ефективним в одному типі суспільства і неефективним в іншому; в рамках одного суспільства може бути функціональним в один період часу, але не бути таким в інший [10, с.82-141].

Організація ефективної діяльності залежить від вибору форм і методів управління та взаємодії з громадянами.

Під **методами діяльності органів публічної влади** розуміють конкретні прийоми і способи організації роботи та безпосереднього функціонування органів державної влади і місцевого самоврядування. Серед **методів публічного управління та адміністрування** найбільш поширеними є: *правового регулювання, організаційно-розпорядчі (адміністративні), економічні, соціально-політичні, соціально-психологічні та морально-етичні.*

Методи правового регулювання спрямовані на дотримання законності, що передбачає розроблення та видання юридичних норм, які упорядковують відносини: між органами влади та суспільством, громадянами; між органами державного управління згідно з визначенням їх правовим статусом і розподілом повноважень, регулювання та здійснення зв'язків по субординації та координації між всіма учасниками державно-управлінських процесів.

До організаційно-розпорядчих (адміністративних) методів діяльності органів публічної влади відносимо: планування, координацію діяльності, вироблення рішень, інструктування, інформаційне забезпечення, організацію виконання і контроль за виконанням, роботу з кадрами апарату та ін.

Організаційні методи спрямовані на підвищення організованості органів публічної влади, на оптимізацію їх владної діяльності, підвищення ефективності практичної реалізації завдань, функцій та компетенцій.

В умовах подальшої спеціалізації органів публічної влади, ускладнення державного механізму, відокремлення системи органів місцевого самоврядування дедалі більшого значення набуває **метод координації**, який забезпечує узгодженість в роботі різних органів публічної влади, їх структурних підрозділів шляхом встановлення раціональних зв'язків (комунікацій) між ними. Характер координаційних зв'язків може бути різним в залежності від місця й ролі кожного з кореспондуючих суб'єктів у загальній системі органів публічної влади чи у структурі окремого органу.

Якщо суб'єкти перебувають на одному рівні системи, то координаційні відносини між ними набувають характеру координаційно-паритетних; якщо ж вони належать до різних рівнів, то координаційні відносини між ними можна визначити як координаційно-субординаційні. За допомогою методу координації встановлюється більш тісна взаємодія між різними органами публічної влади, здійснюється маневрування наявними ресурсами, забезпечується єдність і погодження всіх стадій процесу управління, а також кооперація дій керівників.

Економічні методи забезпечують узгодженість цілей окремих об'єктів з метою розвитку регіону та держави в цілому; одержання бажаного результату від керованого об'єкту через ліцензування, квотування, оподаткування, бюджетну систему тощо.

Соціально-політичні методи забезпечують умови для підвищення трудової та політичної активності громадян, формування і задоволення їх потреб щодо підвищення соціального статусу в суспільстві через розроблення державної соціальної політики з урахуванням інтересів всіх верств населення, соціального захисту окремих верств населення. Ця група методів безпосередньо спрямована на підвищення рівня зайнятості населення, реалізацію людського потенціалу, поліпшення якості життя, розвиток соціальної інфраструктури.

Соціально-психологічні методи публічного управління – це методи переконання і примусу, які забезпечують належну поведінку і правопорядок; взаємно доповнюють один одного.

Переконання полягає у сформуванні у керованого суб'єкта впевненості у раціональності й законності прийнятого рішення і налаштуванні на добровільне його виконання. Переконання пов'язане з впливом на суспільну, групову чи індивідуальну свідомість; воно сприяє її формуванню у вигляді обґрунтування, пояснення, обговорення, демонстрації певного прикладу та ін. За допомогою засобів переконання перш за все стимулюється належна поведінка учасників публічно-владних відносин шляхом проведення виховних, роз'яснювальних, рекомендаційних, заохочувальних та інших заходів переважно морального впливу. Переконання спрямоване на те, щоб підвладні самі виконували відображену в правових актах волю суб'єкта влади. Завдяки переконанню досягається єдність волі органів публічної влади і підвладних органів, установ, організацій та фізичних осіб.

Примус полягає в адміністративному схиленні суб'єкта до виконання прийнятого рішення незалежно (а то й всупереч) його волі шляхом застосування до нього заходів організаційного, особистого, майнового чи психологічного тиску. Примус завжди покликаний забезпечити виконання прийнятих рішень шляхом застосування певних заходів (попереджувальних, запобіжних чи заходів юридичної відповідальності). Примус традиційно розглядається в якості допоміжного методу діяльності, що використовується в силу нерезультативності переконання.

Морально-етичні методи спрямовані на формування системи

ціннісних орієнтирів, застосування способів усунення проявів бюрократизму, подолання прихованого чи відкритого опору організаційним змінам, на запровадження мотиваційних заходів (заохочення, стягнення) та виховних заходів (роз'яснення, вироблення навиків етичної поведінки у відносинах з оточуючими людьми).

Отже, функціональність публічного управління та адміністрування визначається характером правових, інформаційних, адміністративних, технічних, соціально-психологічних тощо взаємодій, які виникають в залежності від рівня, підрозділу, посади у процесі контактів, обміну документацією, вибору форм і методів управлінської діяльності.

7.5 Запровадження нової ідеології функціонування органів публічної влади

Публічна служба викликає необхідність органічного поєднання правових і морально-етичних вимог до публічних службовців, які в сукупності дають можливість забезпечити професіоналізм і компетентність, об'єктивність і відповідальність службовців при виконанні службових обов'язків для забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання якісних державних і громадських послуг.

Діяльність публічного службовця має соціальний характер, що виявляється через політичні, професійні, комунікативні, особистісні якості та ціннісні орієнтації.

До політичних якостей звичайно відносять патріотизм, готовність відстоювати конституційний устрій країни, наявність громадянства, тобто належність до тієї держави, інтересам якої й підпорядкована державна служба.

До системи ділових якостей належать такі, як інтелектуальність, компетентність, організаторські здібності, вміння ефективно й цілеспрямовано по-новому діяти.

До комунікативних якостей відносять доброзичливість, товариськість, уміння прислуховуватися до людей, налагоджувати ділові контакти, регулювати міжособистісні відносини, здатність сприймати чужу думку, переконувати.

До особистісних якостей відносяться чесність, добросовісність, справедливість, порядність, працездатність, придатність до праці в особливих умовах та інші.

Зазначені якості формуються соціальним устроєм суспільства, системою виховання і освіти, практикою функціонування публічної служби.

Соціальний характер публічної служби визначається також демократичними процедурами її функціонування, до яких слід віднести:

- колективний характер вироблення й прийняття найбільш важливих рішень (зокрема, в рамках роботи колегій, експертних груп, юридичних служб, нарад службовців з різних професійних і службових питань);
- наявність обліку й контролю за ходом виконання прийнятого

рішення з використанням зворотного зв'язку, що дозволяє управлінським органам враховувати думку підлеглих, контролювати і корегувати прийняті рішення;

- особисте спілкування керівників державних та місцевих органів із підлеглими для погодження й координації діяльності підлеглих структур.

Високий рівень професіоналізму управлінців досягається як удосконаленням знань і вмінь, так і розвитком специфічних особистісно-професійних якостей, які необхідні для взаємодії представників влади і громадян. Ю. Габермас говорить про громадську думку та інформацію від громадян як про потік, для якого в інститутах влади повинні бути якісь дифузні «пори», в які проникає неінституціалізована, «нерозписана», нефіксована інформація від суспільства. Таким чином, взаємодія влади та громадян є закономірним відображенням становлення політичних інститутів, еволюції конституційних, демократичну, ліберальних цінностей в соціальному функціонуванні, до яких мають бути готові кваліфіковані управлінські кадри.

Отже, в соціальному плані публічну службу необхідно розглядати як орган взаємодії суспільства і держави державного апарату і цивільних структур, службовця і громадянина або людини. Тобто це професійне здійснення за дорученням держави суспільно корисної діяльності особами, які займають посади в державних організаціях і органах місцевого самоврядування. Саме на публічну службу покладається вирішення завдань щодо забезпечення соціальних гарантій, прав, свобод і законних інтересів громадян. Публічні службовці в соціальній державі повинні реалізувати соціальну функцію, а не підніматися над народом. Таким чином, публічна служба є сполучною ланкою між державою і громадянином: держава - державний орган (державна служба або служба в органах місцевого самоврядування) - публічний службовець - громадянин.

Разом з тим, публічна служба не тільки пов'язує державу і громадянина, забезпечує права, свободи і законні інтереси фізичних і юридичних осіб, а своїм основним призначенням вона має служіння народу, від її функціонування і ефективності залежить стабільність і ефективність суспільних відносин.

В процесі практичної діяльності публічні службовці повинні мати високий рівень професіоналізму, щоб ефективно виконувати необхідні обов'язки. На думку О. Тоффлера, в умовах інформаційного суспільства влада високої якості повинна бути ефективною і досягати мети з мінімальними джерелами влади, об'єднуючи знання, багатство і примус. При цьому знання, маючи такі ознаки як гнучкість, нескінченність, широкий діапазон застосування, є найбільш демократичним джерелом влади, оскільки прямо не залежить від доходу або належності до певної соціальної групи [9].

Х.Рейні підкреслює, що державні менеджери, особливо на високих рівнях, повинні вміло будувати свої відносини з зовнішніми інстанціями та

політичними силами, ефективно діючи навіть в умовах втручання і обмеження з боку цих сил. Вкрай негативно, коли крайнощами стають, з одного боку, соціальна демагогія і популізм, з іншого боку, «глухота» інститутів влади до потреб, інтересів і думок громадян Як довів Р. Патнам, сильна держава існує завдяки сильному суспільству, тому цілком справедливо Х. Рейні, аналізуючи управління в державних установах США, звертає увагу на значення громадської думки про якість і професіоналізм публічних службовців. Зокрема, це залежить від того як громадськість сприймає клієнтуру установи, наскільки поважає професійні гідності працівників установи та керівника, яким є рівень підтримки місії та цілей організації. Саме ці фактори при удосконаленні державного менеджменту, введеного в свій час в США, зумовили переосмислення змісту діяльності державних установ у відношенні інших організацій [8].

Виходячи з того, що у суспільстві, незалежно від влади, відбувається суспільний дискурс існуючих проблем як в плані очікування негативних змін, які є наслідками призупинення виробництва, депресивних та стресових настроїв, так і в плані визначення нового змісту способу життя і нової влади, вважаємо, що в таких умовах варто віддати перевагу плюралістичної моделі взаємодії публічної влади з інститутами громадянського суспільства, в якій немає монополії на привілеї та представництво окремих груп, а конкуренція зосереджується навколо способів вирішення актуальних проблем. Це дасть можливість громадському сектору вчитися працювати з державою в режимі консультацій, отримуючи необхідні компетенції та зберігаючи свою автономію.

Особливу роль в новій ідеології публічного управління має *організаційна культура*, яка може розглядатися як система суспільно визнаних формальних і неформальних правил і норм діяльності, звичаїв і традицій, індивідуальних і групових інтересів, особливостей поведінки персоналу даної організаційної структури, стилю керівництва, показників задоволеності службовців умовами праці, рівнем взаємного співробітництва і сумісності співробітників між собою і з організацією, перспектив стійкого розвитку всієї системи в цілому.

В рамках конкретної установи організаційна культура забезпечує внутрішню інтеграцію на основі використання єдиної термінології, принципів діяльності, дотримання певної ієрархії або визнання статусу за окремими співробітниками, встановлення норм та стандартів поведінки. З точки зору зовнішнього середовища організаційна культура установи свідчить про її дієздатність та ефективність діяльності.

Для оцінювання рівня організаційної культури в державній установі науковцями використовуються такі показники як: рівень ототожнення співробітників з організацією, характеристика груповій діяльності, врахування державними службовцями у своїх рішеннях впливу їх результатів на співробітників, заохочення підрозділів до скоординованої або взаємозалежної діяльності, використання правил, регулятивних норм і прямого нагляду для контролю поведінки співробітників, заохочення

службовців до креативності та схильності до ризику, розподіл винагород на основі результативності діяльності службовців, а не на основі її непродуктивних чинників, заохочування службовців до відвертого висловлювання незгоди або критичних зауважень, контроль організації за змінами у зовнішньому середовищі та реакція на них.

Загалом, формування організаційної культури формується як на базі існуючих нормативно-правових документів, так і в процесі колективного накопичення і оцінювання досвіду членами колективу.

Організаційна культура реалізується у повсякденній діяльності, тому для її підтримки використовуються інструктаж, стажування та наставництво молодих службовців, спрямоване на посилення у них почуття співпричетності до великих і важливих подій в організації та своєчасне реагування на складні службові ситуації. Крім того, організація може мати ритуали, обряди і традиції.

Що стосується управлінської етики, то це надзвичайно широке поняття, яке у рівній мірі є моральним критерієм як професіоналізму управлінських кадрів, так і їхньої діяльності щодо дотримання принципів законності, справедливості, гуманності у розв'язуванні питань, які стосуються забезпечення прав, свобод і законних інтересів кожної людини. Безумовно, що саме етичні принципи і норми разом з правовими становлять реальну перешкоду будь-яким зловживанням в управлінській діяльності. Професійну етику не можна запровадити авторитарними методами. До цього процесу потрібно залучати самих службовців, оскільки продуктивним є лише двосторонній спосіб її запровадження: з одного боку, потрібно усвідомлення ролі професійної етики як основи професійної культури, колективне вироблення її цінностей і норм кожним службовцем, а з іншого – політична воля з належним формальним забезпеченням професійної етики як робочого інструменту публічної служби.

При цьому слід враховувати, що діяльності службовця притаманний певний спектр деформацій, ознаками яких виступають порушення у спілкуванні, зміни у поведінці особистості, що не відповідають нормам моралі та етики. Серед причин, які обумовлюють девіантну поведінку: висока емоційна напруженість праці службовця, її владно-розпорядчий характер, тривале інтелектуальне навантаження тощо.

Ймовірність виникнення деформацій збільшується у періоди професійних криз, які можуть бути нормативними, що виникають при переході до наступної стадії професіоналізації, та ненормативними, які протікають під впливом психотравмуючих факторів. При конструктивному виході з кризи особистість долає негативні, професійно небажані якості, при деструктивному – ці якості посилюються. Деформації порушують цілісність особистості й чинять опір ефективній діяльності. Це може мати свій вияв у підвищенні конфліктності, агресивності, дратівливості, репресивному характері спілкування, консерватизмі, послабленні почуття гумору. Високий рівень психічної ригідності, неадекватна самооцінка, викривлення «Я-концепції», мотивація уникання невдач виступають сприятливою основою

для виникнення такої деформації. Професійна деформація може охоплювати різні структури психіки людини. На ціннісно-мотиваційному рівні про прояви деформації свідчить перегляд ціннісних орієнтацій, пов'язаних з активністю, творчістю, цілями професійної діяльності у бік їх обмеження.

Як свідчать дослідження, формування професійної етики публічних службовців залежить від зовнішніх факторів – економічної, соціальної, політичної ситуації, культурно-етнічних особливостей, загальної політичної і громадянської культури та внутрішніх факторів - професійного досвіду, кваліфікації управлінців, особистісних морально-психологічних характеристик. Такі поняття, як «честь службовця», «почуття професійного обов'язку», «професійна солідарність» багато в чому мають регламентувати стиль діяльності. Професійна діяльність державних службовців у сфері публічного управління та адміністрування вимагає на належного виконання управлінських функцій та відповідних функціональних обов'язків, які детерміновані наступними умовами: відношенням суб'єктів управлінського персоналу до демократичних процесів в Україні; рівнем партнерства між публічною владою і громадянами; здатністю публічної влади до прогнозування та реалізації стратегічних перспектив розвитку українського суспільства.

Це передбачає, що в системі публічного управління та адміністрування необхідно відслідковувати процеси, пов'язані з мотивацією, спрямованістю до самореалізації, підвищення своєї кваліфікації з боку службовців, і, навпаки, попереджати неадекватність усвідомлення особою свого місця в системі управлінської ієрархії, поширення критеріїв управлінської диференціації через власність, владу, гроші, що призводить до нерационального використання людського капіталу.

Розглядаючи питання щодо функціональності публічного управління та адміністрування, ми виходимо з того, що публічна служба виступає механізмом здійснення цілей та завдань держави, забезпечує взаємодію між владою і громадянами. Це зумовлює необхідність вдосконалення функціонування публічної служби через впровадження нових досягнень науки, прогресивних методів вирішення управлінських завдань. Методи публічного управління та адміністрування мають бути цілісною, внутрішньо узгодженою сукупністю, а тому мають застосовуватися комплексно, на науковій основі, з урахуванням специфіки правового статусу конкретного органу публічної влади та особливостей об'єкта його владного впливу. Саме комплексний підхід у цьому питанні дасть можливість підвищити ефективність функціонування всього державного механізму і системи органів державного управління та місцевого самоврядування. Очікувані результати функціональності публічного управління та адміністрування полягають в тому, що формується нова ефективна модель управління, раціональна та стабільна система публічної влади на центральному, регіональному та місцевому рівнях, яка сприяє зміцненню цілісності держави, розподілу функцій і повноважень між органами влади, проведенню публічної політики в інтересах громади. Подальший розвиток публічного

адміністрування орієнтований на досягнення конкретного результату з використанням переваг стратегічного управління, адміністративного реінжинірингу, маркетингу тощо.

Література

1. *Державна кадрова політика в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку: наук. доп. / авт. кол.: Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін та ін. ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка, д-ра політ. наук, проф. К. О. Ващенка, д-ра соц. наук, проф. Ю. П. Сурміна (кер. проекту). - К.: НАДУ, 2012. - 72 с.*
2. *Дзюнозюк В.Б., Мельтюхова Н.М., Фоміцька Н.В. та ін. Публічне адміністрування в Україні: Навч. Посібник / [за заг. ред. д-ра ф. наук, проф. В.В. Корженка, к.е.н., доц. Н.М. Мельтюхової – Х.: Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2011. – с.*
3. *Інституційне забезпечення кадрової політики у публічному управлінні: місія, роль та місце Національної академії державного управління при Президентові України: наук. доп. / авт. кол.: Ю. В. Ковбасюк, А. І. Семенченко, Ю. П. Сурмін та ін. ; за заг. ред. д-ра держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка. – К.: НАДУ, 2015. – 160 с.*
4. *Закон України «Про державну службу» - <http://portal.rada.gov.ua>*
5. *Коаліційна угода парламентських фракцій у Верховній Раді України VIII скликання (2014) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://samopomich.ua>*
6. *Про Стратегію державної кадрової політики на 2012-2020 роки: Указ Президента України від 1 лютого 2012 року №45/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/45/2012>*
7. *Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / За заг. ред. Тимощука В.П., Школика А.М. – К.: Конус_Ю, 2007. – 735 с.*
8. *Рэйни Хэл Дж. Анализ и управление в государственных организациях: Пер. с англ.-2-е изд.- М.:ИНФРА-М,2002.-XIV,402 с.*
9. *Тоффлер Э. Метаморфозы власти: Знание, богатство и сила на пороге XXI века / Элвин Тоффлер; [Пер. с англ. В.В.Белокосков и др.]. - М.: АСТ, 2001- 669, [1] с.; 21 см.- (Phylosophy).- Библиогр.: с.579-611.*
10. *Фукуяма Ф. Сильное государство: Управление и мировой порядок в XXI веке: (пер. с англ.) / Фрэнсис Фукуяма. - М.:АСТ:АСТ МОСКВА: ХРАНИТЕЛЬ,2006.-220, [4] с.*

РОЗДІЛ 8

ОРГАНІЗАЦІЇ ЯК ОБ'ЄКТ ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАТИВНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ В КОНТЕКСТІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

(МАКСИМЕНЮК МАРИНА ЮРІЇВНА – кандидат філософських наук, доцент кафедри менеджменту організацій та управління проектами ЗДІА (Запоріжжя, Україна)

8.1 Концептуалізація інформаційно-комунікативного менеджменту в контексті нелінійно-синергетичної методології

8.2 Організації як об'єкт інформаційно-комунікативного менеджменту: теоретико-методологічні виміри

8.3 Найбільш загальні атрибути організацій як систем в контексті системного підходу

8.4 Саморозгортання організації як складної ієрархічної системи в умовах стохастичності інформаційного суспільства

8.5 Механізми виходу організацій із стану стохастичності і досягнення стійкого розвитку (гомеостазу) за рахунок використання ІКТ та впливу інформаційно-комунікативного процесу

Література

8.1 Концептуалізація інформаційно-комунікативного менеджменту в контексті нелінійно-синергетичної методології

Результати фундаментальних досліджень концептуалізації парадигми інформаційно-комунікативного менеджменту в контексті нелінійно-синергетичної методології як нової парадигми розвитку цивілізації ХХІ століття представлено у наукових працях Р.Абдєєва, В. Андрущенко, Д. Белла, Н.Вінера, В.Воронкової, О.Базалука, С.Гнатюка, В.Глушкова, В. Даніл'яна, О. Дзьобань, Ю. Дорошенка, Д.Дубова, У.Ешбі, К.Коліна, В.Мельник, В.Кременя, С.Курдюмова, М.Ожевана, Л.Петрушенка, К.Поппера, І.Пригожина, О.Пунченка, С.Савченко, О.Сосніна, А. Урсула, Р.Фішера, Г. Хакена, Р. Хартлі, К. Шеннона. На нашу думку, поняття «інформаційно-комунікативного менеджменту» слід розглядати в одному ряду з такими типовими характеристиками, як «постіндустріальне суспільство» (Д.Белл), «інформаційне суспільство» (М.Порат, Й.Масуда), «мережеве суспільство» (М.Кастельс), «нове індустріальне суспільство» (Дж.Гелбрейт), «активне суспільство» (А.Етціоні), «постекономічне суспільство» (В.Іноземцев), «організаційне суспільство» (Р.Престус), «пострадянське суспільство» (Ж.-Ф.Ліотар).

Згідно з Й.Хергетом, центральним пунктом інформаційно-комунікативного менеджменту є постулат, згідно якого інформація представляє собою найважливіший ресурс, фактор виробництва і конкурентоспроможності і потребує цілеспрямованої координації. Й.Хергет відмічає, що суть інформаційно-комунікативного менеджменту в тому, що

підприємницька інформаційна інфраструктура повинна координуватися за допомогою вирішення трьох задач: 1) формування (побудова інформаційних систем – людина, інформаційні ресурси, інформаційні і комунікаційні технології); 2) керування (управління інформаційними процесами); 3) розвиток (перманентна здатність адаптації інформаційних систем до плинного оточуючого середовища). Й.Хергет відмічає, що сфера інформаційно-комунікативного менеджменту включає у себе декілька складових: 1) інформацію; 2) інформаційні і комунікаційні технології; 3) індивідуальних споживачів інформації. Г.Вірзіг розглядає інформаційно-комунікативний менеджмент як інтеграцію інформації і комунікації, виділяючи в ньому три аспекти інформаційного менеджменту, в результаті чого інформаційний менеджмент носить технократичний характер: 1) комунікаційний менеджмент; 2) управління інформаційними ресурсами; 3) управління обробкою інформації. Й.Хентце і А.Хайнеке визначають інформаційно-комунікативний менеджмент як сукупність правил, технічних засобів і систем (систематичне планування, організацію і координацію і контроль інформаційної діяльності і процесів, а також комунікації всередині організації), які визначають інформаційну і комунікаційну структуру організації, визначаючи при цьому цілеспрямоване використання інформації як ресурсу. Г.Вольфрам розглядає інформаційно-комунікативний менеджмент як функцію управління в бізнесі, орієнтовану на ресурси, відносячи до його змісту задачі надання інформації і розробки інформаційних систем у сфері інформаційно-технічної інформації. Е.Фогель вводить поняття «менеджменту інформаційних ресурсів» як синонім інформаційно-комунікативного менеджменту, головна задача якого координація обробки інформації.

Концептуалізації парадигми інформаційно-комунікативного менеджменту сприяв розвиток теорії соціальних мереж та мережевого суспільства. Теорії соціальних мереж представляють собою методологічний апарат, найбільш адекватний дослідженням складного соціуму, що нелінійно розвивається за умов глобального соціуму. Мережа трактується як динамічна структурна форма, що дозволяє акумулювати нерівновагомі горизонтальні зв'язки, включаючи результати свідомих дій індивідуальних і колективних акторів, а також їх непередбачувані наслідки у відкриту систему. Саме мережеве суспільство починає виступати суспільством символічної реальності, яке може розширятися шляхом включення нових вузлів, які здатні до комунікації. Тому ускладнення соціуму, ускладнення його динаміки, яка приймає нелінійний характер, потребує оновлення теоретико-методологічного апарату в контексті нелінійно-синергетичної методології, переосмислення її базових категорій, як соціальний простір і час, соціальна структура, соціальна стратифікація, мобільність, що викликає до життя нові форми теоретизування, у тому числі в контексті мережевого підходу до аналізу глобального соціуму.

Відмітимо, що поняття «мережеве суспільство» (network society) ввів в обхід американський соціолог М.Кастельс, згідно з яким мережа є

динамічний соціум, що не має константних структур і передає по своїм комунікаціям масовані потоки інформації у прискореному режимі. Одиниця є мережа як нова просторова форма, що домінує в мережевому суспільстві, сформована з різноманітної сукупності суб'єктів і організацій, безпосередньо модифікованих, що пристосувалися доринкових і середових структур.

У контексті парадигми інформаційно-комунікативного менеджменту в контексті нелінійно-синергетичної методології виникають різні інтерпретації інформаційно-комунікативного менеджменту: іноді у ньому вбачають синонім внутрішньо-організаційного управління обробкою даних; в інших випадках він ототожнюється з комунікаційними та інформаційними процесами організації, що пов'язано з більш широким трактуванням інформації як ресурсу - самостійного фактору виробництва, який лежить основі процесу прийняття рішень. З позицій системного підходу інформаційно-комунікативний менеджмент охоплює планування, організацію, координацію і контроль інформаційної діяльності і процесів, а також комунікації всередині організації з метою покращення її роботи. Інформаційно-комунікативний менеджмент стосується всіх функцій управління сучасних організацій, а також процесів комунікації і прийняття рішень. Інформаційно-комунікативний менеджмент передбачає загальну методологію роботи з інформацією в управлінських структурах. Враховуючи той факт, що основним носієм інформації в управлінні являється документ, то слід зробити висновок про те, що методологія інформаційно-комунікативного менеджменту у повній мірі може бути застосована до управління документацією в організації.

Концептуалізація поняття «інформаційно-комунікативний менеджмент» пов'язується з двома основними групами – типом ресурсів та типом інструментів, що кваліфікується як технологія управлінської діяльності і відбувається в умовах стохастичності інформаційного суспільства та мережевої економіки. Умовно ми можемо виокремити найбільш розповсюджені дефініції інформаційно-комунікативного менеджменту: 1) інформаційне забезпечення діяльності організації на всіх рівнях управління у самому широкому сенсі слова; 2) інформаційні ресурси організації та управління ними; 3) інформаційні послуги і підприємництво; 4) інформаційні системи, технічна підтримка і управління ними; 5) обробка та аналіз інформації; 6) офіс-менеджмент; 7) стратегічне планування і менеджмент. Отже, парадигма інформаційно-комунікативного менеджменту включає інформацію як базовий компонент інформаційної системи організації, що розвивається за рахунок інформаційно-комунікативних технологій і систем в результаті інформаційних процесів, що відбуваються в організації.

Всі країни вирішують проблеми концептуалізації інформаційно-комунікативного менеджменту (інформаційної економіки, інформаційних технологій, інформаційних систем, інформаційних ресурсів) з метою створення *єдиного інформаційного простору*, включаючи: 1) розробки

консалтингового проекту (проектів) формалізації вимог до створення системи інформаційного простору організації; 2) проектування автоматизованих інформаційних систем та методів їх проектування; 3) реінжинірингу (реконструкції) бізнес-процесів інформаційного суспільства; 4) новий системний підхід, що регламентує проектування, розробку, супроводження і розвиток інформаційних систем (нове системне проектування); 5) розробку технологій інформаційно-комунікативного менеджменту – інформаційна техніка, інформаційні функції, інформаційне і комп'ютерне середовище системного менеджера, засоби інформаційного менеджменту тощо; 6) опис технологій інформаційно-комунікативного менеджменту у системах соціального захисту – інформаційні ресурси і моделі системи соціального захисту, технології інформаційного менеджменту даної системи, включаючи корпоративну автоматизовану інформаційну систему і систему персоналізованого обліку.

Слід виділити простір концептуалізації інформаційно-комунікативного менеджменту як матеріальної форми підтримки процесів і функцій, що домінують в організації в інформаційному суспільстві: 1) матеріальна опора простору (мікроелектроніка, телекомунікації, комп'ютерна обробка даних, системи сповіщення і високошвидкісного транспорту, що базуються на інформаційних технологіях); 2) вузли й комунікації, тобто простір потоків, що базуються на електронній мережі, яка пов'язує між собою конкретні місця з чітко виділеними соціальними, культурними, фізичними і функціональними характеристиками; 3) просторова організація домінуючих менеджерських еліт, що здійснюють управлінські функції, навколо яких формується організаційний простір. Звідси витікає надзвичайно важливий висновок, що мережа впливає на соціальну організацію спільноти.

Парадигму інформаційно-комунікативного менеджменту в контексті нелінійно-синергетичної методології слід розглядати як еволюцію розвитку західних суспільств (рівні, кондиції, еволюцію соціальних феноменів), кожний елемент якої слід експлікувати як мікросистему чи субсистему, яка може бути складовою системою будь-якої макросистеми чи макромоделі. Структура парадигми інформаційно-комунікативного менеджменту потребує визначення архітектоніки диференціальних моделей, субмоделей і субсистем інформаційного суспільства з метою визначення його властивостей (атрибутів) як системи з урахуванням евристично-еволюційних тенденцій подальшого розвитку. Міждисциплінарна матриця парадигми інформаційно-комунікативного менеджменту (філософська, кібернетична, соціологічна та інше) містить у собі відповідний понятійний ряд, що включає онтологічне, гносеологічне та аксіологічне визначення. Дана проблематика визначення парадигми інформаційно-комунікативного менеджменту визначається соціокультурною детермінацією всієї системи діяльності, об'єктивними передумовами та суб'єктивними чинниками, взаємодією між суб'єктом та об'єктом, засобами та цілями, раціональним та ірраціональним, свідомим та несвідомим у системі розвитку інформаційного суспільства.

Концептуалізація парадигми інформаційно-комунікативного менеджменту в контексті нелінійно-синергетичної методології як нової парадигми розвитку цивілізації XXI століття представлена у роботах вчених синергетичного спрямування (І.Пригожин, І.Стенгерс, Г.Ніколіс, Г.Хакен). У творах цих авторів дається аналіз основних принципів постнекласичного пізнання, звернення до деяких аспектів їх застосування при аналізі інформаційно-комунікативного менеджменту, вони є корисними для нелінійно-синергетичної методології інформаційно-комунікативного менеджменту як складаного соціального, економічного і культурного феномену та процесів його розвитку. Так, І.Пригожин, Г.Ніколіс, Г.Хакен здійснили спробу аналізу з синергетичної точки зору пізнання інформаційних процесів сучасності, їх теоретико-методологічні праці зіграли провідну роль у становленні нової парадигми інформаційно-комунікативного менеджменту у загальнонауковому і соціальному пізнанні. Так, С.Курдюмов підкреслює, що ідеї І.Пригожина аналогічні дослідженням процесів самоорганізації у відкритих нелінійних системах, які проводилися в Інституті прикладної математики ім. М.Келдиша не один десяток років. Особливо імпонувало С.Курдюмову те, що І.Пригожин здійснив спробу установити на рівні філософських узагальнень якісні зміни, які відбуваються у сучасних фізичних явищах про природу і світ у цілому. Нелінійно-синергетична методологія прояснює багато явищ інформаційно-комунікативного менеджменту, у якому відбуваються складні і суперечливі процеси.

У результаті наукових розвідок І.Пригожина та І.Стенгерс теорія самоорганізації перетворюється на самостійну науку, що постійно розвивається, в контексті якої значний інтерес відіграють нелінійні процеси і нерівновагомість станів. Цей напрямок розвивався шляхом розвитку методів термодинамічного аналізу явищ самоорганізації. І.Пригожин та І.Стенгерс відмічали труднощі застосування синергетики до аналізу різноманітних процесів (управлінських, соціальних, економічних) у зв'язку з невизначеністю перемінних; необхідністю врахування жорстко визначеного оточення, з яким певна система обмінюється речовиною, енергією та інформацією. Як засвідчує соціально-філософський аналіз, всі роздуми про застосування синергетичного підходу до аналізу економічних явищ, процесів і розвитку суспільства виходять із розуміння управління цим суспільством як складною дисипативною системою.

У контексті парадигми інформаційно-комунікативного менеджменту в контексті нелінійно-синергетичної методології переважає відкритість (здатність обміну системи з зовнішнім середовищем), невірноваженість, виникнення хаотичних і неупорядкованих структур більш високого порядку, до яких відносяться і мережеві структури. Ієрархія дисипативних систем інформаційно-комунікативного менеджменту створює ґрунт для виникнення різних рівнів синтезу порядку і хаосу. На феноменологічному рівні аналізу порядку і хаосу в дисипативних системах слід розкрити механізм їх соціальної самоорганізації, що приводить, з однієї сторони, до

ускладнення соціальних структур з їх спрощенням через дії, що сприяють елімінації процесів – ієрархізації. З іншої сторони, до розпаду складних дисипативних структур на більш прості, приводять процеси переходу від упорядкованості соціальної системи до її хаотичного стану. Чергування процесів ієрархізації та деієрархізації в інформаційно-комунікативному менеджменті організації як складної соціотехнологічної системи визначається характером аттракторів, в процесі реалізації яких процеси ієрархізації визначаються як прості аттрактори, в інших - деієрархізації – дивні аттрактори.

Специфіка нелінійно-синергетичної методології парадигми інформаційно-комунікативного менеджменту у тому, що самоорганізація може бути проаналізована як виникнення нового цілого, утвореного узгодженою поведінкою складових елементів висхідного середовища. Визначальним фактором формування самоорганізації є виникнення набору можливостей подальшого відбору через посередництво масштабних флуктуацій. Розвиток, що розуміється як спонтанна природна самоорганізація, може бути пов'язаний з сталою закономірністю тільки як перехід від одних відносно сталих систем до інших. Причому, на рівні послідовних фаз розгортання нелінійного динамічного процесу здійснюється перехід до чергового вибору сталих структур, тобто буде здійснюватися сценарій переходу від хаосу до порядку і навпаки. Креативна робота соціальної випадковості у проблемному полі розгортання нелінійного динамічного процесу обмежена рамками особливих епох, коли здійснюється біфуркаційний перелом і народжуються нові структури. У спокійні епохи рівновагового існування управлінської системи панує детермінізм, здатний представляти випадкову флуктуацію як направлену всупереч встановленої детерміністської тенденції.

До аналізу інформаційно-комунікативного менеджменту можуть бути застосовані приклади нелінійно-синергетичної методології аналізу інформаційного суспільства. Народження нового типу інформаційно-комунікативного соціуму, що потребує упровадження на всіх рівнях інформаційно-комунікативного менеджменту, пов'язано з порушенням висхідної просторово-часової симетрії. По-перше, виникає часова неоднорідність – одному з можливих історичних шляхів розвитку інформаційного суспільства віддається перевага. По-друге, виникає нова просторова неоднорідність – з'являється нова структура, яка свідчить про те, що моделі інформаційного суспільства виникали у різні часи і в різних просторових координатах країн. Ще один з найважливіших синергетичних аспектів аналізу інформаційного суспільства – біфуркаційні епохи, як здатні порушити послідовно лінійне протікання подій. Постільки джерелами оновлення порядку виступають самі найрізноманітніші сфери (детермінанти) буття – від природних до кібернетичних, то виникає необхідність полідетерміністського, багатовимірного описання цілісності самоорганізуючої системи, де був би врахований взаємовплив детерміністських імпульсів самої різноманітної природи. «Біфуркаційний

хаос», що виникає в результаті розломів суспільства і цивілізацій є джерелом не тільки руйнації, але й творення нового, що й привело до еволюції соціумів від індустріальної і постіндустріальної стадії до інформаційної та «суспільства знань».

Отже, смисл всіх переходів в інформаційному соціумі від порядку до хаосу і навпаки - у пошуках сталості організації як складної соціотехнологічної системи, яка здійснює управління завдяки підвищенню місця і ролі (виконання функцій) інформаційно-комунікативного менеджменту. Цей пошук проявляється у протилежних тенденціях: 1) прагненні до максимально неупорядкованого стану (хаосу) у замкнених системах; 2) прагненні до форм упорядкування (при певних умовах) у відкритих системах. Так, мірою безладу організації (дезорганізації) є величина, яка називається ентропією, а мірою порядку (організації) – негативна ентропія, що називається негентропією, чи «інформацією». Суттєвий аналіз процесів самоорганізації в організаціях як складних соціотехнологічних системах дає відповідь на питання: який характер тієї рушійної сили, що змушує дисипативні структури ускладнюватися у процесах ієрархізації чи спрощуватися у процесах деієрархізації та самоорганізуватися до стану упорядкування всіх структур.

Саме реалізації цих функцій і допомагає інформаційно-комунікативний менеджмент як нова цивілізаційна парадигма розвитку соціуму у ХХІ столітті. Американський спеціаліст М.Аттінджер вводить поняття «інтегрованого інформаційного менеджменту», під яким розуміється створення такої інформаційної структури, де всі «частинки» інформації забезпечують необхідний рівень співпадіння всіх інформаційних компонентів організації і сприяють її сталому розвитку. Під інформаційним суспільством слід розуміти таке суспільство, в якому інформаційно-комунікативний менеджмент розглядається як невід'ємний компонент управлінських технологій, в контексті якого інформаційні технології слугують інструментом досягнення цілей організації, яке здатне розподіляти і використовувати інформацію. Інформаційно-комунікаційний менеджмент – процес, що включає технології організації управлінської діяльності, направлені на досягнення цілей організації через посередництво упорядкування перетворень висхідних субстанцій та ресурсів організації завдяки інформації і перетворення її на вироби та послуги.

8.2 Організації як об'єкт інформаційно-комунікативного менеджменту: теоретико-методологічні виміри

Кожна організація представляє собою інструмент реалізації цілей, а управління є лише усвідомлений процес проектування, створення, змін і відповідно використання даного інструменту. Ми будемо використовувати міждисциплінарний підхід, що отримав назву «організаційний розвиток» (Organizational Development – OD), з'явився у США і Великобританії після Другої світової війни у теперішній час переживає процес бурхливого

розвитку, здійснюючи вплив на сучасні уявлення про ефективні організації та управління у всьому світі. В основі OD-підходу закладено уявлення про організацію як соціотехнічну систему. Стає можливим поєднати як власне системні знання, що отримали розвиток у кібернетиці і природних науках, так і соціально-психологічні уявлення про організацію як групу людей, накопичені в соціології філософії, психології та етнографії. З цієї точки зору слід визначити декілька базових ідей, інтеграція яких і знаходиться в основі OD-підходу: 1) організація представляє собою відкриту систему, яка підпорядковується всім законам і принципам, характерним для інших відкритих систем; 2) організація – це соціальна система, що розвивається, і до неї можна застосувати всі закони групової динаміки; 3) в організації завжди існують і реалізуються два види сумісної діяльності, один з яких направлений на вирішення базової задачі, а інший – на розвиток міжособистісних відносин, що виникають між людьми; 4) люди в організації неусвідомлено повторюють ті моделі поведінки, які склалися на основі досвіду поведінки усім – першої для кожної людини організації.

Теорія відкритих систем здійснила глибокий вплив на сприйняття та управління різними організаціями. Вона допомогла створенню в 1950-1960 рр. теорії організації та управління і зберігає актуальність для практики управління і в XXI столітті. Л. Берталанфі є основоположником теорії систем, контури якої були прозроблені ще в 30-х рр. Х ст. [1, 424 с.]. Обставини підштовхнули Л.Берталанфі до розробки біологічної теорії відкритих систем, яка була побудована не на редукціоністському аналізі основних елементів живої системи, а на врахуванні функціональних і взаємопов'язаних критеріїв її існування. Організми існують у тісному взаємозв'язку з зовнішнім середовищем, їх функція і структура підтримуються за допомогою безперервного обміну інформацією з зовнішнім середовищем. Теорія відкритих систем та інші біологічні концепції здійснили серйозний позитивний вплив Теорію відкритих систем Л.Берталанфі пов'язав з теорією організаційних систем та теорією людських відносин, які є прикладом подальшого розвитку теорії відкритих систем та їх застосування до організацій. Ідеї теорії відкритих систем присутні у теоріях систем Каца і Кана, Парсонса, Ф.Селзніка і Ч.Бернарда, а також в теоріях людських відносин Ф.Ротлісбергера і У.Діксона, Ф.Герцберга і Д.Макгрегора. Такі автори, як У.Черчмен, Дж.Вікерс і П.Чекланд різними способами доводили, що людські системи мають свої неповторні особливості і стверджували, що людські системи можуть бути лише зрозумілими в термінах системних значень (ідей, концепцій, цінностей), за допомогою яких люди описують світ.

Отже, для оцінки людських систем необхідно звання і розуміння системних значень і суперечностей між ними. Такі концепції, як теорія відкритих систем, будуть корисними до тих пір, поки вони стимулюють навчання і розуміння як одного з способів здійснення аналізу. Це відповідає підходу Г.Моргана, що використовував метафору відкритої системи у якості одного з можливих способів описання організації. Очевидно, що вплив

теорії відкритих систем Л. Берталанфі на теорію бізнесу і менеджменту виявився великим, так як ці теорії допомогли сформулювати теорії управління підприємством у 1950-1960-рр. [1, 424 с.]. Крім того, дана концепція присутня і в практичних методах менеджменту, що використовувалися на кінці ХХ- початку ХХІ століття. Л.Берталанфі дав перший імпульс розвитку нового системного напрямку у науці, відіграв ключову роль в організації Суспільства розвитку загальної теорії систем, яке було утворене з ініціативи групи вчених, створеної у 1954 р. Слід відмітити, що О.Богданов (1873-1928) ще на початку ХХ ст. розробив концепцію «тактології», яка нагадувало загальну теорію систем. У результаті аналізу наукових основ системної методології були виокремлені твори таких авторів, як: В.Афанас'єв, І.Блауберг, В.Волкова, В.Воронкова, В.Бех, І.Добронравова, Д.Кліланд, М.Месарович, Б.Мільнер, Н.Моїсєєв, С.Оптнер, Ф.Перегудов, Г.Поспелов, Д.Поспелов, Л.Растрігін, Т.Сааті, В.Садовський, О.Уємов, Ю.Черняк, А.Холл, С.Янг. У їх творах ми знаходимо визначення понять «система», «структура», «системна методологія», «організація», «синергетична методологія» [2, 480 с.].

Організм представляє собою комплексну систему, яка складається з системи взаємопов'язаних, об'єднаних в єдине ціле елементів. Ключовими поняттями у цій теорії стали концепції самоорганізації як способу прогресивної диференціації, еквіфінальності, що відображає незалежність фінального стану від початкових умов, і телеології, що описує залежність поведінки організму від деяких цілей у майбутньому. Теорії відкритих систем та інші біологічні поняття (зокрема, гомеостазу) вказують неефективність концепцій фізики в оцінці динаміки поведінки організацій та організмів. На відміну від фізики, теорія відкритих систем розглядає організації у якості комплексних систем, що складаються з частин, які слід вивчати як єдине ціле. Окремі елементи системи, так звані підсистеми, мають власні потреби, які також потребують задоволення. Крім того, слід також враховувати і задоволення працівників. Тому розуміння цілісності організації може полегшити участь у її діяльності всіх працівників, а керівництво може мотивувати до виявлення демократії та автономії. У сфері психології Л.Берталанфі відмічав, що люди є по своїй суті активними психофізичними організмами, здатними здійснювати незалежну поведінку. Він виступав проти реактивної механістичної моделі стимулу-реакції і підкреслював важливість для психології багатьох організмичних принципів з теорії відкритих систем.

Організація не є ізольованою від зовнішнього середовища і дії управлінців направлені на те, щоб забезпечити її стійкий стан, тому основною задачею організації є забезпечення виживання за рахунок трансформації зовнішніх умов та адаптації до змін, що відбуваються. Так як елементами організації є живі люди, то адміністрація повинна враховувати особливості виявлення людської природи у трудовому процесі. У 1957 р. суспільство розвитку теорії систем змінило свою назву на Суспільство досліджень загальних систем. Під патронажем організації теорія систем дала

різні нові розгалуження у вигляді теорії комплексності, кібернетики, теорії інформації, системного підходу до вирішення проблем, системотехніки і системної філософії. Задачею організації було стимулювання всіх видів діяльності, пов'язаних з науковим вивченням систем, їх координація на міжнародному рівні. Системне мислення набуло в останні роки самі різноманітні форми, проте всі вони зберігають зв'язок один з одним. Л.Берталанфі був одним з тих небагатьох людей, які змогли вплинути на те, як люди західної цивілізації стали сприймати свою ізольованість один від одного (на роботі і в останніх сферах життєдіяльності) і з оточуючим світом [1, 424с.].

У зв'язку з цим особливої актуальності *набуває умова побудови організацій, формування інноваційного типу організацій, формування інноваційної людини, організації, яка б стала інструментом перетворень у суспільстві*. На нашу думку, організації як складний соціальний та економічний феномен характеризують:

1. Організація повинна представляти цілісність у взаємодії з іншими системами і включати цілісні динамічні процеси.

2. Соціальні системи є багатовимірними, на які впливає все: і технології управління, і стиль управління, і інтуїція і талант окремого менеджера і мова управління (управління більш широкий термін, тому терміни управління і менеджмент не тотожні).

3. Організація – соціальна спільнота, яка складається з групи людей, діяльність яких свідомо координується заради досягнення загальної цілі чи системи цілей.

4. Вимоги до організації: 1) наявність двох людей, які вважають себе частиною групи; 2) наявність однієї цілі, яку приймають як загальну всі члени групи; 3) наявність членів групи, які свідомо працюють разом, щоб досягнути значиму для всіх ціль.

5. Життєвий цикл організації: народження організації; дитинство і юність; зрілість; старіння організації; відродження чи зникнення організації.

В основі дослідження організацій міждисциплінарний підхід, що отримав назву «організаційний розвиток», в основі якого уявлення про організацію як соціотехнічну систему.

Базові ідеї, що лягли в основу соціотехнічного підходу до аналізу організацій як складних соціальних та економічних феноменів :

- Організація представляє собою відкриту систему, що підпорядковується законам відкритих систем.

- Організація – це система, що розвивається, і для неї характерними є закони групової динаміки.

- В організації вирішуються два види сумісної діяльності - вирішення базових задач і міжособистісні відносини.

- На організацію впливає зовнішнє і внутрішнє середовище, тому вона є цілісною системою.

- Будь-яка організація проходить свій «життєвий цикл» і знаходиться в постійному розвитку. Розвиток є атрибутом будь-якої організації, так як

змінюється політична і соціальна ситуація, податкова політика, законодавство, кон'юнктура ринку.

Процес розвитку організацій повинен бути адекватним змінам і вимогам зовнішнього середовища:

- Кожна організація повинна вирішувати дві проблеми: 1) виживання в умовах плинного середовища; 2) внутрішньої інтеграції.
- Кожна організація повинна мати лідерів (харизматичних особистостей), які б виводили організацію з кризи.
- В умовах кризи слід знати закони виживання організації, її базові принципи, володіти мовою управління і базовими технологіями.
- Організаційний розвиток як підхід повністю побудований на принципах системності.

В історії публічного адміністрування ми зустрічаємо багато теорій організацій. Теорія організаційного потенціалу Ігоря Ансоффа - відомого американського дослідника організаційної структури та методології стратегічного менеджменту відіграла велике значення. Його основні досягнення:

- 1) Створення концепції турбулентності.
- 2) Визначення стратегічного успіху організації.
- 3) Розробка стратегічного управління в реальному часі.
- 4) Теорія обґрунтування організаційного потенціалу.

Промислову організацію він розглядав як певну систему, що здійснює взаємозв'язки з джерелами ресурсів і з зовнішнім середовищем. Виділив два *підходи до формування організаційних структур промислової організації*: 1) Структурний (будова організації) 2. Динамічний – аналіз зв'язків фірми зовнішнім середовищем, а також з джерелами ресурсів які вона використовує.

В рамках динамічного підходу виділяється два етапи розвитку організації: 1 етап – статичний аспект (стабільні відносини) – оперативне вирішення проблем. 2 етап - динамічний аспект - організаційні проблеми мають стратегічний характер. Робить висновки: 1. Зміна зовнішніх умов приводить до зміни стратегії фірми, до зміни організаційних характеристик, до перетворення організаційної структури управління. Для стабільних умов – функціональна структура; для умовах стабільності зовнішніх зв'язків з двома ринками – дивізійна структура; в умовах стабільних зв'язків з декількома зовнішніми ринками – багатонаціональна модель [4, 556 с.].

Генрі Мінцберг – відомий канадський дослідник структури організацій і організаційної поведінки професор Монреальського – ун-ту , доктор філософії і галузі ділового адміністрування, з 1988 р.- Президент Асоціації стратегічного менеджменту. В діяльності менеджера виділяє 10 управлінських ролей, які можна згрупувати в три категорії: 1) міжособистісні ролі (глави, лідера, сполучної ланки); 2) інформаційні ролі (одержувача, розповсюджувача і представника); 3) ролі у сфері прийняття управлінських рішень (ініціатора, усувача проблем, розподілювача ресурсів, роль особи, що веде переговори). Кожний менеджер може вибирати

поєднання ролей і тому менеджмент є мистецтвом.

Мінцбер виділяє п'ять основних структур організації: проста структура, машинна бюрократія, професійна бюрократія, дивізійна форма, адхократія. Написав книгу «Структура з п'яти» (1983), в якій розглядав сутність і структуру організацій.

Проста структура і машинна бюрократія – це структури вчорашнього дня; професійна бюрократія і дивізійна – нинішнього. Адхократія – завтрашнього дня (сполучення жорсткої управлінської функціональної та гнучкої виробничої структур, що працюють на проект, що упроваджується в життя і дозволяє збирати експертів у складно функціонуючі творчі команди). Адхократія представляє собою швидко плинну адаптивну структуру, організовану навколо проблем, які вирішуються групами спеціалістів з різними професійними знаннями, що адаптуються відносно ситуації.

Дивізійна структура управління представляє складну лінійно-функціональну структуру, яка розділяється на відносно автономні самостійні блоки. Головні основоположники дивізійної структури організацій – Пер С.Дюпон і Альфред П.Стоун (фірми Дюпон і Дженерал Моторс, 1920). Розроблена ними структура включала створення напівавтономних виробничих відділень, сформованих у залежності від видів товарів і послуг, географічних регіонів і споживачів. Повноваження з виробництва і збуту певного продукту передаються одному керівникові, відповідальному за даний вид продукції. При такій формі управління головними діючими особами виступають професійні менеджери, які здійснюють керівництво певним підрозділом. Генеральна дирекція розподіляє тільки ресурси між відділеннями і вробляє стратегічні плани.

Організація – це соціальна цілісність, побудована як спеціально структурована і координована система, пов'язана з оточуючим середовищем. Саме організація у відкритій системі повинна взаємодіяти з оточуючим середовищем для свого виживання, використовувати ресурси оточуючого середовища і постійно змінюватися, адаптуючись до нього. Кожна матеріальна система (організація) прагне зберегти себе (вижити) і використовує для досягнення цього весь свій потенціал (ресурс). Ресурси – це компоненти забезпеченої діяльності, що включають енергію, матеріали, устаткування, виконавців тощо. Відповідно до кожної сфери діяльності можна визначити функцію потреби в ресурсах.

Сьогодні управління в організаціях як складних соціальних та соціотехнічних системах стає рефлексивним, націленим на самоаналіз, когнітивним (націленим на знання), інфраструктурним (націленим на культуру), в основі якого управління змінами та організаційним розвитком, уміння вирішувати проблеми. Головна мета – стати управлінцем-професіоналом, який вміє працювати в команді і вирішувати складні управлінські проблеми в умовах розвитку і динаміки ієрархічних (багатоступеневих) систем [5], а саме:

1. Аутсорсінг - вміння вести переговори і навички, вміння входити в

новий бізнес.

2. Ассесмент-менеджмент - спеціальна процедура проведення, оцінки і розвитку персоналу.

4. Система електронного діловодства.

5. Введення інтегрованої системи менеджменту, в основі якого контроль виконання запланованих заходів.

6. Формування HR-бренду, який сприяє формуванню системи управління персоналом і дає можливість отримати гарні результати, підтримуючи імідж підприємства.

7 Створення умов для кар'єрного менеджменту, проведення кар'єрного коучингу, кар'єрного консультування, кар'єрного тьюторингу.

8. Введення методики відкритого рекрутингу, який дозволяє швидко і якісно здійснювати вибір саме тих кандидатів, які реально можуть працювати в команді згідно своїх професійних якостей.

9. Поступове впровадження в систему професійного навчання нових освітніх технологій «навчання дією» та коучингу.

8. Створення умов для рефлексивного управління, що являє собою механізм саморозвитку персоналу, самооцінки і самоорганізації, підвищення ефективності діяльності персоналу за рахунок самовизначення і професійного саморозвитку працівників.

9. Оволодіння технологіями та інструментами, які дозволяють розкрити потенціал економічного, особистісного та управлінського росту.

10. Підготувати керівників для ефективного вирішення задач, різноманітності управлінських стилів.

11. Вміння працювати в антикризових умовах.

12. Знати всі види менеджменту та психології управління людськими ресурсами, необхідні для управлінця як високого професіонала - антикризового, ситуаційного, стратегічного, психології управління, реклами і Паблік рілейшнз.

Теорія систем вперше була застосована у точних науках і техніці. Застосування теорії систем у менеджменті у кінці 50-х рр. явилось великим внеском у науку управління. Системний метод був детально розроблений у 50-60-х рр. XX ст. Т.Парсонсом і Д.Істоном, суть якого у розгляді системи як складного, суперечливого, але в той же час цілісного і саморегулюючого організму, що знаходиться в безупинній взаємодії з навколишнім середовищем через вхід і вихід системи [6, 444 с.].

8.3 Найбільш загальні атрибути організацій як систем в контексті системного підходу

Найбільш загальні атрибути організацій як систем в контексті системного аналізу:

1. Цілісність – властивості цілого (усієї системи) не можуть бути зведені до суми властивостей її елементів, що в цілому залежить від місця, ролей і функцій підсистем у системі.

2. Структурність – поведження системи обумовлене не стільки

властивостями її елементів, скільки властивостями її структури, тобто тим, як елементи взаємодіють у системі.

3. Взаємодія системи і середовища – система відокремлюється від середовища, формується і виявляє свої властивості у взаємодії з середовищем.

4. Автономність – система існує і розвивається згідно не тільки загальним, але і її власним, тільки її властивим законам: унікальність властива і системам, їх онтогенезу, тобто індивідуальному розвитку.

5. Адаптивність – система має визначену «живучість», може пристосовуватися до зовнішнього середовища.

6. Ієрархічність – взаємодія елементів системи може бути представлена у вигляді ієрархії зв'язків, які часто мають більше значення, ніж самі елементи.

7. Унікальність систем – неповторність деяких властивостей, якостей, елементів, що спостерігається у кожній складній системі.

8. Множинність описів.

Виокремлюють такі види системного аналізу: 1) системно-компонентний, що означає вивчення складу системи з виокремленням таких компонентів, взаємодія яких зумовлює наявність притаманних системі якісних особливостей. 2) системно-структурний, який передбачає дослідження внутрішніх зв'язків і взаємодії елементів; 3) системно-функціональний, що передбачає вивчення інформаційно-функціональних залежностей: а) між компонентами системи ; б) між компонентами і системою в цілому та іншою системою, до складу якої вона належить; 4) системно-інтегративний, напрям, що полягає у дослідженні цілісних властивостей системи, не притаманних її компонентам, зокрема; 5) системно-комунікаційний, напрям, що означає вивчення системи у взаємодії з навколишнім середовищем; 6) системно-історичний напрям, спрямований на дослідження ретроспективи і перспективи у розвитку системи і розглядає її як процес у єдності зі становленням, функціонуванням і розвитком. «Алгоритм вибору методів управління включає наступні дії: 1) дослідження, аналіз та оцінку ситуації, що характерна для учасників сумісної дії; 2) виявлення напрямів впливу; 3) вибір складу і змісту методів; 4) забезпечення умов для застосування вироблених методів; 5) здійснення практичної роботи по застосуванню методів».

Система – це деяка цілісність, яка складається з взаємопов'язаних частин, кожна з яких вносить вклад у характеристики цілого. Всі організації являються системами. Типи систем – замкнута і відкрита. Замкнута система має жорстко фіксовані межі, її дії незалежні від середовища, що оточує систему. Відкрита система – система, що характеризується взаємодією з зовнішнім середовищем. Система – це сукупність взаємопов'язаних елементів, що володіють новими якостями, які відсутні у будь-яких його елементах. Як вже було сказано вище, замкнута система має жорстко фіксовані межі, вона існує автономно, її зв'язки з зовнішнім середовищем обмежені. Відкрита система характеризується взаємодією із зовнішнім

середовищем. Підсистеми – великі складові систем, що самі являються системами. В організації підсистеми – це різні відділи, рівні управління, соціальні і технічні підсистеми. Потреба в управлінні складними суспільними процесами, необхідність прогнозування наслідків дій після здійснення і системного підходу. Оскільки система завжди знаходиться поставлених завдань актуалізує використання системного аналізу [6, 444 с.].

Моделі організації як відкритої системи: 1) організація отримує із зовнішнього середовища компоненти - інформацію, капітал, людські ресурси, матеріали, що називаються входами; 2) у процесі своєї діяльності організація обробляє ці входи, перетворюючи їх на продукцію чи послуги, які вона вносить в оточуюче середовище; 3) якщо система управління ефективна, то в ході процесу перетворення створюється додаткова вартість входів, у результаті чого з'являються додаткові виходи, такі, як прибуток, збільшення частки на ринку, збільшення об'єму продаж, зростання організації.

Системний аналіз і системний підхід відіграють велику роль в управлінні системою як складним соціальним процесом. У рамках системного підходу все більшого значення набувають дослідження, що іменуються системним аналізом. Характерно, що деякі автори розрізняють системний аналіз і системний підхід, ґрунтуючись на тому, що методологія системного аналізу на відміну від системного підходу неодмінно спирається на математичний апарат і представляє свої висновки в основному в математизованому виді, у той час як системний підхід базується на широких, не обов'язково математизованих категоріях. Системний підхід виявляється загальною методологією, а системний аналіз – прикладний, максимально квантифікований методикою дослідження.

Системний аналіз – спосіб наукового пізнання, який передбачає розгляд частин об'єкта в нерозривній єдності з цілим. Методологічним підґрунтям системного аналізу є поняття «система» - певний матеріальний чи ідеальний об'єкт, який розглядається як складне цілісне утворення. Одна й та ж система може розглядатися з різних позицій, тому системний аналіз передбачає виокремлення певного системо утворюючого параметра, який зумовлює пошук сукупності елементів системи, мережі зв'язків і відносин між ними - її структуру. Будь-яка система перебуває у певному середовищі, з огляду на це системний аналіз має врахувати її зв'язки та відносини з оточенням. Обов'язковим для системного аналізу є визначення властивостей цілого, при цьому наголошується, що сутнісні властивості системи визначаються не стільки властивостями структури елементів, скільки властивостями її структури, системо утворювальними зв'язками об'єкта. Завдання системного аналізу полягає в тому щоб визначити на основі математичних чи імітаційних методів кількісно виражене чи оптимальне з погляду кінцевого критерію оптимальності рішення. Системний аналіз розглядається як методологія з'ясування, упорядкування, чи структуризації проблеми, що потім уже може звужуватися як із застосуванням, так і без застосування математики й комп'ютерів. У цьому змісті поняття «системний

аналіз» по суті ототожнюється з поняттям «системний підхід» і «системні дослідження», як вони застосовуються деякими американськими авторами. Системний аналіз може бути плідно застосований для вирішення соціальних проблем, проголошується інструментом, що забезпечує науковий підхід до оптимального вирішення задач в інтересах досягнення найвищого ефекту. Системний аналіз розглядається як методологія упорядкування, чи структуризації, проблем. Мета системного аналізу – допомогти керівнику, що приймає рішення, обрати курс діяльності шляхом систематичного вивчення їх справжніх характеристик (витрат ефективності, ризику). Згідно із системним методом, управлінські явища і процеси розглядаються у взаємозв'язку і взаємозалежності, управління як єдиний соціальний організм – це складна система, що дозволяє визначити його структуру, взаємозв'язки елементів, зміст і спрямованість управлінських процесів, проєктів, функцій та їх ролі в мінливому і суперечливому глобалізованому світі. Саме завдяки цьому методу управлінська діяльність уявляється відкритою та невірноваженою системою, що зорієнтує менеджерів на вивчення комплексу зворотних зв'язків між нацією, дисипативних структур, нелінійності тощо. Використання системного методу дозволяє виокремити ряд підсистем (систем нижчого рівня), які досліджуються автономно з урахуванням подальшого узгодження цілей кожної підсистеми із загальною метою систем [7, С.251-260].

Алгоритми системного аналізу: 1) декомпозиція системи; 2) аналіз елементів; 3) відбір і ранжування факторів, що визначають поведінку системи; 4) розробка рекомендацій щодо покращення функціонування системи складових організації її перетворення.

При системному підході організованих систем необхідно виходити з того, що будь-яка організація являється складною системою, кожний з елементів якої має своє цілі і характеристики. Система являє собою сукупність взаємодіючих елементів, що складають собою цілісне утворення, яке має нові властивості, відсутні в складових її елементів. Цим трьом основним видам соціальних систем відповідають три основних види менеджменту: 1) соціально-політичний (адміністративний менеджмент); 2) соціально-економічний (менеджмент у виробничій сфері); 3) соціально-культурний (менеджмент у невиробничій сфері).

Системний підхід вперше був застосований у точних науках і в техніці, я став застосовуватися в управлінні у 50-х рр. XX століття. Системний підхід націлений на аналіз будь-якої частини управлінського буття із зв'язками оточуючого середовища; доцільним є введення ієрархії складових (підсистем) та їх ранжування; аналіз системи і як цілого, і як сукупності складових; аналіз системи як домінанти й підсистеми як самостійних складових; урахування невизначеностей і випадковостей в управлінській системі; виявлення законів об'єднання частин в ціле, законів, які визначають характер структури, функціонування і зв'язок з умовами і середовищем функціонування, граничних характеристик систем. Динаміка системи передбачає таке співвідношення стійкості і нестійкості, яке дозволяє «жити»

системі, бути відкритою до світ.

Системний підхід - напрямок методології наукового дослідження, в основі якого лежить розгляд складного об'єкта як цілісної множини. Системний підхід – це такий підхід, у якому всі суспільні зв'язки і опосередкування, елементи і складові суспільства, держави й управління, функції і проблеми реалізації організації як єдиного соціального організму розглядаються у вигляді взаємопов'язаного цілого. Системний підхід в управлінні – це спосіб мислення, який передбачає аналіз різних процесів і явищ в управлінні на основі системного аналізу. Виокремлюють такі види системного аналізу: 1) системно-компонентний, що означає вивчення складу системи з виокремленням таких компонентів, взаємодія яких зумовлює наявність притаманних системі якісних особливостей; 2) системно-структурний, який передбачає дослідження внутрішніх зв'язків і взаємодії елементів; 3) системно-функціональний, що передбачає вивчення інформаційно-функціональних залежностей: а) між компонентами системи; б) між компонентами і системою в цілому та іншою системою, до складу якої вона належить; 4) системно-інтегративний, що полягає у дослідженні цілісних властивостей системи, не притаманних її компонентам, зокрема; 5) системно-комунікаційний, напрям, що означає вивчення системи у взаємодії з навколишнім середовищем; 6) системно-історичний напрям, спрямований на дослідження ретроспективи і перспективи у розвитку системи і розглядає її як процес у єдності зі становленням, функціонуванням і розвитком. Історичне слабке місце для України – влада і управління, проте сьогодні мають місце знання, досвід і талант для того, щоб покращити ситуацію, демократизувати владу і навчитися управляти володіти високою організаційною культурою [8, С.53-63].

Системний підхід можна звести до наступного: при визначенні організації як системи, аналіз її елементів розглядається з урахуванням її місця в цілому; невід'ємним від дослідження його взаємозв'язків із зовнішнім середовищем, оскільки об'єкт управління вивчається як підсистема більш великої системи, сформованої об'єднанням об'єкта управління із середовищем. Між складовими управлінської системи існують відношення взаємозалежності і взаємопідпорядкування, які виражаються в тому, що зміни або модифікація одного з цих складових (елементів) зумовлюють певні зміни усіх інших; в управлінській системі можна виділити закономірний тип зв'язку, що утворює її структуру, яка в свою чергу, забезпечує стійкість системи. Системний підхід до організації – це не сукупність будь-яких принципів для управлінців, а спосіб мислення по відношенню до організації і управління. Розуміння того, що організації репрезентують собою складні відкриті системи, які складаються з декількох підсистем, допомагає з'ясувати, чому кожна із теорій управління виявилася практично раціональною для певних меж, тобто акцентується увага на якісній одній підсистемі організації: поведінські паттерни системи вивчаються соціальною підсистемою; школа наукового управління – технічними; проте жодна з систем серйозно не займалася впливом середовища на організацію,

яку слід модернізувати чи модифікувати (франц. *modification* від лат. *modificatio* – зміна): 1) внести прогресивні зміни, що сприяють перетворенню виробництва, технології, виробленої продукції, створенню покращеного варіанту чи нової моделі; 2) упровадженню видозміненої моделі управління та організаційної культури [8, С.53-63].

Сутність системного підходу до аналізу організації як об'єкта публічного адміністрування багато авторів зводять до наступного: 1) формування цілей і з'ясування їхньої ієрархії до початку будь-якої діяльності, пов'язаної з управлінням, особливо з прийняттям рішень; 2) досягнення поставлених цілей при мінімальних витратах стосовно засобів порівняльного аналізу альтернативних шляхів і методів, досягнення мети і здійснення відповідного відбору; 3) кількісна оцінка (квантифікація) мети, методів і засобів їхнього досягнення, заснована не на часткових критеріях, а на широкій і всебічній оцінці всіх можливих результатів діяльності. Специфіка системного підходу до аналізу організацій визначається тим, що він орієнтує на розкриття цілісності об'єктів і механізмів, що забезпечують його функціонування, виявлення різноманітних типів зв'язків об'єкта і зведення їх у єдину теоретичну картину. Системний підхід передбачає виділення певного системоутворюючого виміру, що зумовлює пошук сукупності елементів, мережі зв'язків і відношень між ними – її структури. Оскільки система завжди знаходиться у певному середовищі, то системний підхід фіксує її зв'язки і відносини з оточенням. Тому завдяки системному підходу стало можливим враховувати, що будь-яка система є підсистемою іншої, більшої системи, і навпаки - містить менші підсистеми (елементи), які в іншому контексті можуть розглядатися як системи. Обов'язковим для системного підходу є розв'язання проблеми визначення властивостей цілого (системи) на основі властивостей елементів, а властивостей елементів – на основі характеристик цілого. Суттєві властивості системи визначаються не стільки властивостями сукупності її елементів, скільки властивостями її структури, системоутворюючими зв'язками об'єкта. При розгляді соціальних систем потрібно також допускати, наявність у них певної множини індивідуальних характеристик, оскільки соціальні системи, як правило, є самоорганізуючими. Системний підхід у соціальному пізнанні обов'язково передбачає з'ясування принципів ієрархії елементів системи, форм обміну інформацією між ними, способів їх взаємовпливу, функціональної координації підсистем.

8.4 Саморозгортання організації як складної ієрархічної системи в умовах стохастичності інформаційного суспільства

Інформація як головна матриця інформаційного суспільства характеризує сукупність елементів - норм, приписів, що виступають відносно діяльності вченого як зразок, компонентами якого є «символічні узагальнення» - логічні чи математичні формули; «метафізичні частини парадигми», що допомагають уточнити способи вирішення «завдань»; цінності, що стосуються прогнозів, які сприяють вибору кращих прийомів із

загальновизнаних і забезпечують єдність в науковому співтоваристві. Матриця – це загальновживане уявлення про предмет, властивість, дію, вплив, те що означає сутність даного поняття, начало, ідентифікацію об'єкта дослідження у нашому дослідженні представляється терміном «організація як складна ієрархічна система», що потребує системно-синергетичної методології для свого аналізу [10, с.2].

Організацію як складну ієрархічну систему слід уявити як систему взаємопов'язаних між собою елементів (вузлів, суб'єктів), що мають ознаки цілісності і визначають «системність» об'єкта (наявність «цільової» функції), що не зводяться до сукупності функцій елементів. Саме характеристики елементів, зв'язків і «ознак цілісності» визначають параметри організації як складної ієрархічної системи. Для аналізу організації як складної ієрархічної системи слід побудувати функціонально-структурну модель організації як єдиного соціального організму, параметри функціонування якої залежать від міри узгодженості дій взаємопов'язаних структурних елементів [7, 322 с.].

Поняття «модель» розуміється як спрощене уявлення об'єкта дослідження, достатнє для досягнення поставленої цілі і вирішення ряду задач, що суміжні з цими задачами. Під «соціальними субструктурними рівнями організації» ми розуміємо певні сфери суспільних відносин, що виконують певні функції в суспільстві. Метою у даному випадку є розробка моделі розвитку організації як єдиного цілого, об'єкта перетворення у суспільстві, визначення методів і засобів оцінки «якості» його життєдіяльності, що зводиться до суми суспільних відносин, які функціонують у суспільстві. Для даного дослідження більш адекватною є структурно-функціональна модель організації, що розглядається як цілісна система суспільних відносин інформаційного суспільства і мережевої економіки. Структурно-функціональна модель організації як єдиного цілого включає ієрархію підсистем організацій, інформаційного суспільства, проявляє параметри основних характеристик і дозволяє відповідати на питання про стан і перспективи розвитку організації, що діють в умовах стохастичності (невизначеності, кризовості, біфуркаційності, деградації чи занепаду).

Для того, щоб відбулися певні зрушення в діяльності організації як ієрархічної системи необхідно організацію змоделювати як цілісність, у якій успішно функціонують усі субструктурні системи, представлені як автономні цілісності, які впливають на розвиток всіх систем і демонструють ефект роботи організації як єдиного соціального організму. Тому, на нашу думку, відсутність системного розуміння цілісності організації приводить до фрагментарності, відсутності ієрархії підсистем та її рівнів, відсутності систематизації елементів структури організації, системного розуміння її цілісності, тобто забезпечення життєдіяльності організації як єдиного цілого. Відсутність взаємовпливу «систем» і «підсистем» організації як єдиного цілого на характеристики системи як цілісності тобто виявлення «інтегрального впливу» приводить до випадкового вибору «точок

біфуркації» з непередбачуваними і непрогнозованими результатами. Відсутність чіткого взаємовпливу систем і підсистем пов'язана з тим, що управлінням не вдалося (не вдається) проникнути в ієрархію тих функцій, що впливають на життєстійкість організації. Це приводить до того, що відбулося викривлення функцій, які привели не до посилення ключових функцій життєстійкості організації, а до її деградації з її нескінченно розмитими межами параметрів виживання субструктурних рівнів організації. При цьому на деградацію (невизначеність) організації впливає і обмеження об'єктивних чинників у зв'язку з обмеженням ресурсів – організаційних, людських, фінансових, яких не вистачає для пошуку ефективних методів (важелів впливу) оптимізації діяльності організації, що не приводять до швидких позитивних змін в управлінській діяльності, а тільки для пояснення неможливості реалізації об'єктивного чинника та швидкого покращення ситуації в умовах невизначеності [5, с.8-19].

Організація як складна ієрархічна система, яка діє в умовах стохастичності інформаційного суспільства та мережевої економіки, представляє механізм упорядкування інформаційних потоків всередині організації та оточуючого середовища. Найважливішим елементом організації як системи є оболонка транслятора між інформаційним простором організації і самою організацією. Організація як інформаційно орієнтована система – це група взаємопов'язаних систем, що мають значні переваги через властиві їм гнучкість та адаптаційність, що являють собою принципи якості для виживання й успіху у довкіллі, що так швидко змінюється. Сьогодні організації як мережеве налаштовані поширюються в усіх сферах економіки та суспільства, переважаючи вертикально організовані корпорації та централізовані бюрократії. Проте через їхні переваги в гнучкості, мережі, на відміну від організацій ієрархічно-центрального типу, мають суттєві труднощі в координації функцій, фокусуванні ресурсів на специфічних цілях та удосконаленні поставлених завдань. Останнє вимагає визначення умов виходу із стану стохастичності організацій і досягнення ними стійкого розвитку (гомеостазу) за рахунок використання інформаційно-комунікативних технологій (ІКТ) та вироблення механізмів підвищення ефективності інформаційно-комунікаційного менеджменту в організації. В основі процесів стохастичності – організаційна та управлінська нестабільність, яка може бути подолана за рахунок посиленого впливу ІКТ та інформаційно-комунікативного впливу в інформаційному суспільстві [14].

В результаті ефективного використання ІКТ в умовах інформаційного суспільства та мережевої економіки організація перетворюється на єдиний цілісний організм, що відбувається за рахунок впливу ІКТ. В результаті вивчення напрямів посилення ІКТ на діяльність організації як складної ієрархічної системи, що діє у глобальному інформаційному просторі, слід здійснити аналіз проблем стохастичності інформаційного суспільства та мережевої економіки, що гальмують діяльність організації, та розробити механізм досягнення ефективної діяльності організації та вироблення

перспектив її розвитку як єдиного соціального організму [3, 284 с.].

Дослідження дозволяє сформувати рамкову модель організації як складної ієрархічної системи, для чого слід розробити важелі ефективності впливу ІКТ на діяльність організації та вироблення рамкової моделі стійкого розвитку організації. В їх основі розробка концепції організації як складної ієрархічної системи, що діє в умовах стохастичності (невизначеності, кризовості, біфуркаційності чи поліфуркаційності) і потребує використання для її аналізу системної, системно-структурної, синергетичної методології, яка дозволяє розкрити ситуацію невизначеності, вибору альтернативи, виходу із стану дезадаптації і дестабілізації [1, p.147-160].

8.5 Механізми виходу організацій із стану стохастичності і досягнення стійкого розвитку (гомеостазу) за рахунок використання ІКТ та впливу інформаційно-комунікативного процесу

Нами поставлена задача – розробити механізми виходу організацій із стану стохастичності і досягнення ними стійкого розвитку (гомеостазу) за рахунок використання ІКТ та впливу інформаційно-комунікативного процесу на діяльність організації як єдиного соціального організму. Визначальною проблемою глобального ІС є непропорційний доступ населення до інформаційних ресурсів ІС та ІКТ в цілому, що проявляється на нерівномірному економічному розвитку, зокрема в інформаційному секторі економіки в умовах стохастичності ІС, асиметричності інформації, що є глобальною проблемою в умовах посилення ентропії, що вимагає дослідження умов досягнення стійкого розвитку організацій, розвиток яких відбувається в умовах трансформації ІС в «суспільство знань». Вирішальною проблемою глобального ІС є непропорційний доступ до інформаційних ресурсів та ІКТ в цілому, що сприяє нерівномірності розвитку економічних країн і необхідності пошуку подолання інформаційного пресінгу [2, 11-20]. Зараз, упровадження комп'ютеризованих інформаційних та комунікаційних технологій і, зокрема, Інтернету, дозволяє мережевим організаціям проявляти свою гнучкість та можливість адаптації, забезпечуючи їхню еволюційну природу. Це спричиняє безпрецедентну комбінацію гнучкості та виконання завдань, координованого прийняття рішень та децентралізованого виконання, індивідуалізованої виразності та глобальної, горизонтальної комунікації, що впроваджує вищу організаційну форму людської діяльності [10, с.2].

Саморозгортання організації як складної ієрархічної системи в умовах стохастичності інформаційного суспільства є невід'ємною частиною проблеми підвищення ефективності економічної діяльності, що вимагає удосконалення стратегії управління прогнозування змін і виходу організації зі стану невизначеності. Складні ієрархічні системи представляють собою складний економічний, виробничий, організаційний організм, що складається з багатьох субструктурних підсистем, кожна з яких вимагає чіткого виділення меж її організації та виконання покладених на неї функцій. Організації як складні ієрархічні системи еволюціонують завдяки

диференціації своїх структур і сприяють досягненню більш високих рівнів інтеграції своїх частин. Т.Парсонс відзначав, що еволюція від простих до прогресивно складних форм соціальної організації відбувається шляхом варіації та диференціації, які, диференціюючись, створюють підсистеми, кожна з яких виконує свої функції у відношенні до інших і включає в себе інші підсистеми. Згідно Н.Луманом, функцією соціальних систем є редукція складності соціального світу, яка, у міру диференціації складних ієрархічних соціальних систем, сприяє виникненню підсистем, що є більш автономними, та відтворюють себе аутопойетично.

Термін «саморозгортання» складних ієрархічних систем в умовах стохастичності інформаційного суспільства визначає переходи якості від одного стану до іншого, так як саморозгортання відбувається в умовах онтогенезу, так і філогенезу соціальних систем. Саморозгортання соціальних систем будь-якої складності ми визначаємо як простір, у якому відбувається процес формування нової соціальної субстанції (якості), яка формується цим механізмом і перетворює дійсність на нову якість. В контексті саморозгортання складних ієрархічних систем відбувається самовиробництво системою інгредієнтів (складників), які реалізують процесуальну конфігурацію соціальної організації як буття складного соціуму [15, с.146-149].

На початку 1970- х рр. У.Матурана і Ф.Варела написали декілька робіт, присвячених теорії аутопойезису («Biology of cognition» [Maturana, 1970] and 'Autopoiesis: The Organization of the Living' [Maturana & Varela, 1973]), які були передруковані у 1980-у рр. під назвою Autopoiesis and Cognition: The Realization of the Living. Теорію аутопойезису ми знаходимо у роботах Пітера М.Хейла (Peter M. Heil) (1980;1984), який також розглядає теорію систем. Згідно теорій цих авторів організми є самовідтворюючими одиницями завдяки аналогічним механізмам, як саморегуляція і самореференція. Організація як складна аутопойетична система в умовах стохастичності інформаційного суспільства внутрішньо реалізує три проблеми: 1) аутодетермінація; 2) системна перспектива; 3) контекстуалізація (феноменологічні площини цієї теорії). Теорія аутопойезису розроблялася українськими вченими В.Бехом, С.Дорогунцовим, С.Поповим і А.Ральчуком, які досліджували зворотні зв'язки, а також стійкий розвиток суспільства як інструментарій складних ієрархічних систем [5, С.8-19].

Саморозгортання організації як складної ієрархічної системи в умовах стохастичності інформаційного суспільства пояснюють процеси аутопойезису і самореференції, які взяті Н.Луманом з сучасної біології і використовуються для позначення процесів самовідтворення соціальних систем. Організації як аутопойетичні соціальні системи переробляють інформацію, що надходить із зовнішнього світу за допомогою певних структур, системних операцій та бінарного кодування. У широкому смислі слова аутопойезис визначається як здатність організму до моніторингу свого оточуючого середовища, його регулювання і адаптації до нього. Складні

ієрархічні соціальні системи слід визначити як комунікативні системи, що конститууються аутопойезисом завдяки посередництву механізму управління інформацією, що поступає із зовнішнього у внутрішнє середовище організації. Соціальні системи осмислюють дану інформацію, тим самим регулюють свої зовнішні зв'язки, включаючи розвиток відносин з іншими соціальними системами та зовнішнім світом. Організації як складні ієрархічні системи є складними системами тому, що вони здатні збирати і обробляти інформацію про самих себе і діяти на цій основі. Здатність соціальних систем до накопичення самореферентного знання означає, що у міру свого розвитку організації стають все більш незалежними і автономними. Здатність реагувати на виклики та загрози зі сторони зовнішнього оточуючого середовища сприяє тому, що організації як складні ієрархічні системи можуть вирішувати за рахунок саморефлексивності, так як здатні критично переробляти масиви інформації [4, с.74-79].

Свою теорію Н.Луман застосовував до аналізу багатьох різноманітних систем, що знайшло своє відображення у працях: «Диференціація суспільства», «Екологічна комунікація» (1989), «Соціологічна теорія ризику», «Соціальні системи» (1955). Метою Н.Лумана був аналіз основних функціональних підсистем у процесі їх диференціації, зокрема таких, як право, політика, економіка, релігія тощо. Він вважав, що сучасне соціальне життя суміжне з випадковістю і внаслідок цього з ризиком, тому складним системам важко визначати свої функції, щоб досягти гомеостату, здатного регулювати життєдіяльність складних ієрархічних систем, які мають такі особливості, як відкритість, емерджентність, дисипативність, нелінійність [11, 232 с.].

Подальший розвиток понятійно-категорійного апарату теорії складних соціальних систем був запропонований Е.Юдіним, а саме на передній план були висунуті такі категорії, як структурування, взаємодія, конфлікт, перетворення, функціонування, розвиток, управління, корекція для того, щоб обґрунтувати морфологічну реальність організації та її здатність до саморозгортання в умовах невизначеності. Ця здатність була доведена завдяки самоорганізації, культурного ядра системи та управлінського циклу. В результаті вище задіяних механізмів Н.Луман прийшов до висновку, система, яка управляє власним світом, в кінцевому рахунку володіє собою, тобто саморозвивається завдяки самоорганізаційним процесам, так як в ній відбувається саморозгортання механізмів – економічних, соціальних, культурних тощо [11, 232 с.].

Система як складне ієрархічне ціле створює собою сукупність взаємодіючих підсистем (об'єктів), що володіють емерджентними властивостями. «Світ є система і сукупність систем, проте не будь-яка довільна сукупність об'єктів є системою», - відмічав Н.Луман [11]. Емерджентність - це наявність у сукупності об'єктів таких властивостей, які відсутні у будь-якого об'єкта з сукупності, а вплив – це властивість об'єкта за рахунок вихідних потоків речовини, енергії та інформації змінювати стан та поведінку інших об'єктів у системі. Для соціальних систем як складних

ієрархічних систем слід застосовувати такі понятійні антиномії, у рамках яких визначаються основні параметри саморозгортання складних систем, а саме: 1) рівновагомість –нерівновагомість; 2) відкриті-закриті системи; 3) одноманітність-різноманітність; 4) симетрія-асиметрія; 5) лінійність-нелінійність; 6) передбачуваність- непередбачуваність [12, 110 с.].

Саморозгортання складних ієрархічних систем в умовах стохастичності інформаційного суспільства відбувається в контексті процесів ентропійності, яка свідчить про міру відхилення системи від еталонного (очікуваного) стану, що відбувається в результаті пониження діяльності інститутів державної влади та темпів розвитку економічного і соціального характеру. Саморозгортання складних ієрархічних систем в умовах невизначеності виходить на проблему використання трьох ключових ідей синергетичної парадигми: 1) нелінійності розвитку; 2) багатоваріантності чи альтернативності; 3) здатності соціально-економічної системи до якісного стрибка. В результаті саморозгортання системи проявляється тенденція до ієрархізації дисипативних структур в умовах невизначеності, що має суперечливий характер: досягнувши деякого максимального стану («простий аттрактор»), система змінюється деієрархізацією глобальної дисипативної структури, а досягнувши свого граничного стану («дивовижний аттрактор»), вона змінюється невизначеністю [13, с. 237-251].

В результаті цих процесів, з однієї сторони, флуктуації приводять складну ієрархічну систему у стан нестійкості, а, з іншої,- змістовно визначають результат самоорганізаційних змін системи. Складні соціальні системи, що саморозгортаються в умовах стохастичності інформаційного суспільства, мають свої особливості, так як пов'язані зі специфікою людського особистісного фактору, так і соціально-системними особливостями інформаційної системи, яка їм відповідає. Вивчення явищ самоорганізації, умов і напрямків самоорганізаційного якісного покращення, формування алгоритмів оптимізації траєкторії соціально-організаційного розвитку слід умовно назвати синергетично-рефлексивною моделлю організації як складної ієрархічної системи [8]. Для створення синергетично-рефлексивної моделі організації слід використовувати такі категорії, як мультиплікативність, інформаційне поле соціосистеми, рефлексивна взаємодія систем, які проявляються у результаті збільшення інформаційних чи фінансово-матеріальних потоків. Синергетично-рефлексивна модель організації як складної дисипативної системи складається з сукупності нелінійних процесів, зокрема динамічного хаосу як деякої зверхскладної упорядкованості і підсистем (групи елементів) різної природи, у контексті яких вивчення проблем динаміки, рівноваги взаємодії змінних, які приводять до кооперативних ефектів за рахунок переходу хаосу в порядок і навпаки до самоорганізації. У нелінійному світі по своїй природі зростає ймовірність здійснення малоімовірних подій. Крім того, можливі формоутворення дискретні, квантовані, проміжні еволюційні форми нестійкі, нежиттєздатні, а симбіотичні системи з синергетичної точки зору представляють собою нестійкі структури, які піддаються швидкому розпаду

[9,110с.]. Ми прийшли до висновку, що в основі саморозгортання складних ієрархічних систем в умовах стохастичності інформаційного суспільства лежить механізм самоорганізації, який представляє собою внутрішню стабільність систем різних рівнів. Ця стабільність забезпечується завдяки скоординованим діям влади, які компенсують вплив змінних оточуючого середовища та активність, яка направлена на досягнення поставленої суб'єктом цілі і створення моделі самоорганізації. Самоорганізація – це процес, у ході якого створюється, відтворюється і удосконалюється організація складної ієрархічної системи, а процеси самоорганізації можуть мати місце тільки у системах, які володіють високим рівнем складності і великою кількістю елементів, зв'язки між якими мають не жорсткий, а ймовірнісний характер [10].

Таким чином, еволюція організації від складної ієрархічної системи до синергетично-рефлексивної в умовах стохастичності інформаційного суспільства свідчить, що в основі синергетично-рефлексивної моделі організації – феномен самоорганізації, що направлений на подолання невизначеності і нестабільності. Для динамічного розвитку організацій як складних соціальних систем необхідними є співвідношення певної частки хаосу, тобто спонтанної самоорганізації, і певної частки управління, зовнішнього контролю, і ці обидві складові самоорганізації «знизу» і «зверху» повинні бути збалансованими. Потенційна частка свободи в умовах хаосу повинна бути не будь-якою, а такою, яка необхідна на кожній стадії розвитку організації, щоб свобода сприяла виходу з стану стохастичності (кризи) і сприяла знаходженню нових динамічних шляхів розвитку організації як складної ієрархічної системи [11].

Сама нелінійність розвитку організації приводить до існування особливостей, які представляють шлях внутрішнього життя складних систем. Тим більше, що час від часу організація як складна ієрархічна система (і чим вона складніша, тим частіше проявляються такі стани), коли посилюються процеси турбулентності, хаотичні процеси і процеси ірраціональності в соціальному і культурному контекстах [12]. Хаос як складний взаємозв'язок елементів порядку і безпорядку в складних ієрархічних системах організації виконує ряд функцій, направлених на посилення процесів самоорганізації: 1) механізм самоструктурування відкритого нелінійного середовища і пошуки структур-аттракторів; 2) механізм синхронізації темпів еволюції підсистем всередині складної системи організації як ієрархічної системи, збереження її цілісності і підтримки її життя; 3) механізм побудови складних коеволюційних ландшафтів в економіці, екології, культурі; 4) механізм адаптації організації до плинних умов оточуючого середовища, так і різнонаправлених векторів індивідуальної поведінки окремих елементів і субструктурних рівнів організації; 5) механізм породження нових процесів морфогенезу, нових зв'язків, нових структур організації як складної ієрархічної моделі та її еволюції до синергетично-рефлексивної моделі організації; 6) механізм нової ролі інформаційно-комунікативного менеджменту на всіх рівнях

організації [13].

В той же час відбувається і саморозвиток (еволюція) Інтернету, який сформувався як глобальна комунікаційна мережа, що є продуктом людської діяльності, яка сприяє трансформації ділового та комерційного менеджменту, формуванню інтернет-бізнесу та нової економіки як нової організаційної моделі мережевого підприємства чи організації з її електронною нервовою системою, ринків капіталу, праці та технологічних інновацій, що потребують формування Інтернет-культури. Використовуючи Інтернет як базове середовище комунікації та обробки інформації, бізнес приймає мережу в якості своєї організаційної форми. Відбувається модифікація капіталу та праці як основних чинників усіх комерційних процесів, зазнає змін і спосіб функціонування організацій. Модель мережевої організації чи підприємства, рушійною силою якої є Інтернет, не є прерогативою високих технологій, вона швидко поширюється в усіх сферах діяльності. Тому саморозгортання організації як складної ієрархічної системи в умовах стохастичності інформаційного суспільства та мережевої економіки повинно розглядатися не тільки, з однієї сторони, як цілісність, що саморозгортається, але й розуміння організації, яка не має такої цілісності, тому діє в умовах нестійкості, невизначеності, нерівноважності, нестабільності, стохастичності. Це дозволило нам зробити висновок, що в основі саморозгортання організації від складної ієрархічної системи до рефлексивно-синергетичної такі її характеристики, як аутопойєзис, самореференція та самоорганізація, що є складовими компонентами синергетичної парадигми: 1) нелінійність розвитку; 2) альтернативність; 3) здатність соціально-економічної системи організації до якісного стрибка в нову якість за законами заперечення заперечення [14, 242с.]. В наші дні слід говорити про стохастичність як головну негативну тенденцію буття, що об'єктивно діє в усіх сферах життєдіяльності і тому організації повинні мати програму виходу зі стану стохастичності при включенні організацій в глобальне інформаційне суспільство, та розвивати засоби, якими українська спільнота повинна протидіяти цим тенденціям [16, с.26-30]. Організації як складні ієрархічні системи інтегруються у глобальний інформаційний простір і забезпечують інформаційну взаємодію людей, доступ до загальносвітових інформаційних ресурсів, в основі яких розвиток людського потенціалу, а також провідна роль науки, освіти, творчого потенціалу особистості. Розробка концепції розвитку організації як складної ієрархічної системи, що діє в умовах стохастичності, та виявлення механізмів її саморозгортання має стратегічне значення, так як від розробки цієї концепції залежить місце України у світовому співтоваристві, її конкурентоспроможність, розвиток культури і демократії, укріплення державності та інформаційної єдності України і всього людства, щоб зайняти гідне місце у системі міжнародних інформаційних відносин.

Характерно, що для нової соціальної реальності, що формується у теперішній час, характерною тенденцією все більше стає взаємозв'язок і взаємозалежність різних факторів, суспільних впливів та процесів,

об'єктивних та суб'єктивних факторів людського буття, загальнолюдського та індивідуального, національного і глобального. Таким чином, системний підхід передбачає аналіз процесів і явищ в управлінні організацією як системи. Завдання системного аналізу полягає в розробці методів змістовного і формального опису соціальних об'єктів, виявленні закономірностей їх функціонування і розвитку, побудові системної теорії та практичних методів управління цими об'єктами. Процедура системного аналізу передбачає дослідження соціальної системи з метою пошуку оптимальної альтернативи публічного управління. Як знаряддя підвищення ефективності різних сфер управлінської діяльності, системний підхід упроваджується в практику управління соціальними інституціями; забезпечення організації виробництва та споживання; планування розвитку науки і техніки; розроблення інформаційних систем. При вивченні організацій як соціальних об'єктів слід послуговуватися системним підходом і як теорією, і як методом пізнання. Потрібно використовувати не тільки евристичні можливості загальної теорії систем, а й сучасні висновки теорії дослідження операцій, сіткового аналізу, теорії граф, ергономіки, праксеології тощо. За порівняно обмежений термін системний підхід і аналіз до управління організаціями як складними соціальними системами показав свою конструктивність і представлений у різноманітних теоріях економічних, політичних, управлінських наук. Тому і сьогодні виникає потреба в системному підході, що розглядає організацію як певну цілісність, яка складається з сукупності елементів, що знаходяться у відносинах і зв'язках один з одним і з зовнішнім середовищем. Як висновок, за допомогою системного аналізу і підходу вдалося чітко визначити місце організації у розвитку суспільства, її найважливіші функції, умови, у яких відбувається дія, норми, що враховуються при виборі мети і засобів управлінської діяльності.

Література

1. *Воронкова В.Г. Формування інформаційної культури особистості як умова успішної адаптації людини до життя в інформаційному суспільстві [Текст] / В.Г.Воронкова // Гілея: науковий вісник: зб. наук. праць. – К.: Вид-во УАН ТОВ «НВП» «ВІР», 2014. – Вип. № 86 (7). – С.198-203.*
2. *Воронкова В.Г. Інтернет як глобальна тенденція розвитку інформаційного суспільства [Текст] / В.Г.Воронкова // Гілея: науковий вісник: зб. наук. праць. – К.: Вид-во УАН ТОВ «НВП» «ВІР», 2015. – Вип. № 93(2). – С. 174-179.*
3. *Гринберг, А. С. Информационный менеджмент: учеб. пособие / Гринберг, А. С., Король, И. А.. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2003. – 415 с.*
4. *Дзьобань О.П. Національна безпека України: концептуальні засади та світоглядний сенс: монографія [Текст] / Дзьобань О. П. – Х.: Майдан, 2007. – 284 с.*
5. *Закон України про національну програму інформатизації / Відом. Верховної Ради України. -1998.- № 7.- с.181.*

6. Закон України про концепцію Національної програми інформатизації / Відом. Верховної Ради України. -1998.- № 27-28.- с.182.

7. Інформаційні технології як фактор суспільних перетворень в Україні: зб. аналіт. доп. / М. А. Ожеван, С. Л. Гнатюк, Т. О. Ісакова; за заг. ред. Д. В. Дубова. – К.: НІСД, 2011. – 96 с. Електронна версія: <http://www.niss.gov.ua>. - Дата доступу: сер. 2016. – Назва з екрана

8. Калініна Л.М. Генезис інформаційного менеджменту як галузі наукового знання [Текст] /Л.М.Калініна // Стратегічні пріоритети .- 2009.- №4 (13).- С.71-76.

9. Мельник В.В. Формування концепції інформаційного менеджменту: сутність, задачі, основні напрями розвитку [Текст] / В.В.Мельник // Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії: [зб. наук. пр.]. – Запоріжжя: Вид-во ЗДІА, 2012. – Вип.49 .- С.122-134.

10. Про затвердження Положення про формування та виконання національної програми інформатизації: Постанова Кабінету Міністрів України від 31 серпня 1998 р. № 1352 / Офіційний вісник України. -1999.- № 35.

11. Соснін О.В. Інформаційна безпека: нові виміри загроз, пов'язаних з інформаційно-комунікаційною сферою [Текст] / О.В.Соснін, О.П.Дзьобань // Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії: [зб.наук.пр.] – Запоріжжя: Вид-во ЗДІА, 2015. – №61. – С.24 -34.

12. Соснін О.В. Проблеми державного управління системою національних інформаційних ресурсів з наукового потенціалу України: [монографія] [Текст] / О.В. Соснін. – К.: Інститут держави і права ім. В.М.Корецького НАН України. – 2003. – 572 с.

13. Савченко С.В. Філософія глобального інформаційного суспільства як цивілізаційна парадигма розвитку сучасного суспільства [Текст] / С.В.Савченко // Гілея: науковий вісник: [зб. наук. пр.] – К.: Вид-во УАН ТОВ «НВП» «ВІР», 2014. – Вип. 90. – С. 194-198.

14. Савченко С.В. Взаємодія культури і освіти в умовах інформаційного суспільства та культурної глобалізації: соціально-філософський вимір [Текст] / С.В.Савченко // Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії: [зб. наук. пр.]. – Запоріжжя: Вид-во ЗДІА, – 2014. – Вип.59. – С.117-126.

15. Пунченко О.П. Цивилизационное измерение истории человечества: [монография] [Текст] / О.П.Пунченко. – Одесса-Астропринт, 2013. – 448с.

16. Пунченко О.П. Фреймы для репрезентации современного этапа цивилизационного развития [Текст] / О.П.Пунченко // Философия и социальные науки: Научный журнал. - Минск: Белорусский государственный университет. – 2014. – №2. – С.26-30.

РОЗДІЛ 9

ВЛАДА ЯК ОСНОВНИЙ ЗАСІБ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ТА МЕХАНІЗМ ЇХ ВЗАЄМОДІЇ

(МЕЛЬНИК ВІКТОРІЯ ВОЛОДИМИРІВНА - кандидат філософських наук, доцент кафедри управління, інформаційно-аналітичної діяльності та євроінтеграції Національного педагогічного університету імені М. П. Драгманова (Київ, Україна)

- 9.1 Феномен влади. Публічна влада та публічне адміністрування
- 9.2 Влада як основний засіб публічного адміністрування, механізм їх взаємодії
- 9.3 Держава як суб'єкт політичної влади. Економічна влада
- 9.4 Взаємозв'язок і взаємозалежність політичної та економічної влади
- 9.5 Лобізм
- Література

9.1 Феномен влади. Публічна влада та публічне адміністрування

Влада є однією з фундаментальних засад політичного розвитку суспільства. Вона має правовий, економічний, духовно-ідеологічний характер, існує всюди, де наявні будь-які стійкі об'єднання людей (сім'я, плем'я, держава), тісно пов'язана з політичною сферою, є засобом здійснення і способом утвердження певної політики. Влада є необхідним регулятором життєдіяльності суспільства, забезпечує його розвиток, єдність, керованість, слугує важливим фактором організованості і впорядкованості соціуму.

Згідно «Етимологічного словника української мови» слово «влада» та похідні від нього «володар», «владний» тощо, є запозиченим із польської мови — *wladza* або чеської *vlada* — влада, керівництво, уряд. У латинській мові для визначення поняття «влада» вживали такі слова, як «*potestas*», «*auctoritas*», «*imperium*». Слова «*potestas*», «*auctoritas*» мали вужчий зміст і означали особливі здібності людини до здійснення керівництва, управління іншими людьми.

Влада — завжди двостороння взаємодія суб'єкта і об'єкта. Влада ніколи не є відносинами лише однієї особи (або органа), якщо не мати на увазі владу людини над собою (але це вже психологічний, а не соціальний феномен). Влада означає відносини залежності між людьми: з одного боку, нав'язування волі когось іншого, з іншого — підкорення їй. Інакше — це владовідносини між суб'єктом і об'єктом.

Сутністю влади є вольові відносини (керування /панування/ — підкорення). Влада припускає верховенство, монопольне право суб'єкта приймати рішення («авторитетні рішення»), обов'язкові і значущі для об'єкта, і спроможність забезпечувати виконання прийнятих зобов'язань, тобто контролювати об'єкт. Суспільство об'єктивно потребує влади. Вона протистоїть анархії, перешкоджає руйнівним діям, небезпечним для всього соціального організму. Авторитет, право, насильство — засоби, за

допомогою яких влада має спроможність і можливість здійснювати свою волю, певним чином впливати на діяльність і поведінку людей.

За своєю структурою соціальна влада поділяється на дві основні: політична і неpolітична. Перша охоплює державну (законодавчу, виконавчу, судову), партійну, владу громадсько-політичних організацій і рухів. Друга — особисту, сімейну, владу громадських організацій, неформальних лідерів, об'єднань, груп.

Феномен влади, функціонуючи в надскладній соціальній системі — людському суспільстві, має різні масштаби свого впливу. Можна виділити наступні чотири основні рівні соціальної системи: мікрорівень, мезорівень, макрорівень і мегарівень.

Отже, залежно від масштабу функціонування і впливу в соціальній системі, можна виділити такі види влади:

- мікровлада (розповсюджується в низових ланках, на нижчому рівні суспільної системи, характеризується незначним обсягом владних повноважень, концентрується навколо малих соціальних груп);

- мезовлада (розповсюджується на середньому, проміжному рівні суспільної системи, характеризується середнім обсягом владних повноважень, концентрується навколо малих і середніх соціальних груп);

- макровлада (розповсюджується на вищому рівні суспільної системи, характеризується великим обсягом владних повноважень, концентрується навколо середніх і великих соціальних груп);

- мегавлада (розповсюджується на найвищому рівні суспільної системи, характеризується гранично великим обсягом владних повноважень, концентрується навколо великих соціальних груп).

Кожний з цих видів влади існує на певному рівні суспільної системи, характеризується певним обсягом владних повноважень, концентрується навколо певного кола соціальних груп, а значить має чітко визначений масштаб свого функціонування і впливу в соціальній системі.

Публічна влада та публічне адміністрування

У демократичному суспільстві публічна влада включає три владні підсистеми: законодавчу, виконавчу і судову, які мають відмінні державні органи та структури, які виконують ці функції. Між ними існує механізм взаємодії, що пов'язаний з їх взаємними обмеженнями, які реалізуються шляхом “стримувань” та “противаг”.

Публічна влада діє постійно в правовому режимі реалізації організаційно-розпорядчих функцій і повноважень, здійснюючи безпосередньо управління державою. Існуюча багатоманітність форм реалізації публічної влади пов'язується з існуванням механізму держави, який складають державний механізм і суб'єкти публічної влади з особливим статусом.

Суб'єктами публічної влади є органи публічної влади, що діють на трьох окремих рівнях: державному, регіональному та місцевому і складають систему органів публічної влад. Термін “система” словник тлумачить як сукупність взаємопов'язаних елементів, що утворюють єдине ціле та

взаємодіють між собою і зовнішнім середовищем у процесі досягнення поставлених цілей, та ґрунтується на принципах самоорганізації, синергії та розвитку.

Система органів публічної влади становить собою сукупність органів влади народу, які мають різні форми здійснення цієї влади. Кожен орган публічної влади створений для реалізації заданих цілей і програм, які забезпечують захист прав, свобод і законних інтересів громадян, безпеку держави і суспільства, вирішення питань соціально-економічного та культурного значення.

Публічній владі притаманні такі ознаки: спрямованість на виконання суспільних завдань і функцій; функціонування через відповідні публічні інститути; легітимність; відособленість апарату, що здійснює цю владу, від населення; об'єднання підвладних за територіальною ознакою; охоплення владою всіх осіб на відповідній території; безперервність функціонування; спрямованість на вирішення всіх справ суспільного значення; обов'язковість владних рішень для всіх суб'єктів на відповідній території; функціонування у правових формах; можливість використання передбачених законодавством засобів примусу для реалізації своїх рішень; право встановлювати і стягувати загальнообов'язкові податки і збори з населення; самостійне формування бюджету

Публічна влада характеризується тим, що вона водночас є важливим інструментарієм публічного адміністрування та одним із видів діяльності зі здійснення влади. Публічна влада супроводжує всі соціальні процеси в суспільстві, здійснює управління справами суспільства, реалізує свої завдання і мету – служіння Українському народові як єдиному джерелу влади, сприяє формуванню правової, демократичної держави; публічна влада є вторинною (похідною) категорією від суверенітету народу як джерела будь-якої форми владного утворення і інтереси народу повинні знаходити реальне втілення в діяльності всіх суб'єктів публічної влади.

9.2 Влада як основний засіб публічного адміністрування, механізм їх взаємодії.

Публічне адміністрування стає можливим завдяки існуванню влади. Влада є органом легітимного примусу в інтересах більшості населення за умови дотримання державного інтересу. Головною ознакою влади є її цілісність, неподільність і суверенність.

Системний характер публічного адміністрування полягає в тому, що він забезпечує єдність розпорядчого (командна адміністративного) і партнерського (соціально-консолідованого) почав в практиці регулювання соціальних відносин і процесів. У якості системи публічного адміністрування реалізує кілька функцій.

Інституційну - через затвердження необхідних при вирішенні державних питань соціально-економічних, політичних і громадянських інститутів для розподілу владних повноважень.

Регулятивну - через системи норм і законів, які покликані встановити

загальні правила, що регулюють поведінку суб'єктів.

Цілепокладаючу - через розробку і вибір пріоритетних напрямків соціально-економічного і політичного розвитку шляхом реалізації підтримуються більшістю населення програм.

Функціональну - через розробку і реалізацію дій, спрямованих на підтримку всієї господарської інфраструктури держави в особі її провідних галузей.

Ідеологічну - через формування загальнонаціональної ідеї, покликаної консолідувати суспільство в межах держави.

При поділ влади на публічну та муніципальну необхідно враховувати глибоке внутрішню різницю між публічною та соціальною (громадській) владою. Особливістю публічної влади є неодмінна наявність санкцій можливостей, делегованих засновниками її центрального апарату представницькому органу управління. Публічна влада має верховенством у вирішенні питань державного значення, видаючи розпорядження, обов'язкові для виконання.

Публічне управління є одним із видів діяльності зі здійснення влади (поруч із законотворенням і правосуддям), яке полягає у практичній реалізації організаційних, виконавчо-розпорядчих функцій із втілення в життя вимог законодавства і здійснення на цій основі управлінського впливу щодо певних об'єктів. Є глибокий внутрішній зв'язок між моделлю організації влади і системою управління — вони мають відповідати одна одній. Ефективність функціонування державно-владного механізму прямо залежить від політичного режиму. Політичний режим є сукупністю способів, засобів і методів практичного здійснення правлячими колами, головним чином вищими посадовими особами, державної владної волі.

Політичний режим покликаний виступати каналом двостороннього зв'язку держави і суспільства, влади і людей. В одному напрямку держава має широко, достовірно і повно сприймати суспільні (людські) потреби, інтереси, цілі, у другому — так організовувати владу, управлінські процеси, щоб вони сприяли прогресивному суспільному розвитку. Це може забезпечити демократичний політичний режим.

9.3 Держава як суб'єкт політичної влади. Економічна влада

Держава представляє суспільство і забезпечує його політичну і економічну спільність і єдність. Вона виконує основний обсяг управлінської діяльності найважливіших сфер суспільного і економічного життя. Управлінські рішення реалізуються за допомогою особливого державного механізму. Приймаючи правові та нормативні акти, держава може дозволяти, забороняти або обмежувати діяльність політичних партій, організацій та рухів.

Ключовими особливостями сучасної держави є централізація і концентрація політичної влади в руках єдиної держави, що володіє механізмами адміністративного управління, постійною професійною армією і т.д. Держави від всіх інших форм соціальної організації відрізняється тим,

що вона виступає в якості головного і єдиного суб'єкта державної влади, дія якого поширюється на всіх громадян і на всю територію, яка підпадає під юрисдикцію даної держави. Держава і влада є тими ключовими елементами, навколо яких поєднуються всі інші складові політичного світу.

В системі політичних відносин діють суб'єкти і об'єкти. Суб'єкти політики – це всі учасники політичних відносин (окремі громадяни, соціальні групи, громадсько-політичні організації, держави, коаліції держав тощо). Об'єктом політики, як вже зазначалось, є політична влада. Втім, суб'єкти політики можуть бути як активними, так і пасивними.

Активні суб'єкти політики, тобто ті сили, які реально здійснюють регулювання політичних відносин, яким тією чи іншою мірою належить політична влада, називають суб'єктами влади. Як вже зазначалось раніше, це перш за все держава та її органи, політичні партії та громадсько-політичні організації, органи місцевого самоврядування, окремі політичні діячі або групи політиків, певною мірою – у демократичних режимах – увесь народ. Натомість пасивні суб'єкти політики – пересічні громадяни, соціальні та етнічні групи або народ в цілому, а також інші сили, які не мають на даний час доступу до влади, є об'єктами влади. Власне, народ завжди, навіть у найрозвинутіших демократіях, є об'єктом влади, – адже влада й виникає для того, щоб керувати суспільством. Відмінності між державами полягають лише в тому, наскільки народ та окремі його частини є одночасно і суб'єктами влади.

Економічна влада

Характер діалектичного зв'язку «економічна влада — власність — управління» відображає зміну сутності влади в цілому і окремо економічної влади. Вольове начало економічних відносин, яке інтегрує усі три сфери економічних привілеїв (ресурси, власність, управління), є генералізуючою рисою економічної влади. Тому вивчати економічну владу у відриві від цих привілеїв та носіїв (держава, суспільство, особистість тощо) цих відносин досить проблематично. Практично завжди існують їх взаємопереходи. Економічна влада, власність, ресурси, управління створюють базовий механізм руху економічних процесів і організують їх зміст.

Чим більша економічна влада особистості, тим більшу кількість трансакцій може ця особистість здійснити: разом із багатством зростає не тільки інтенсивність економічної влади, але й її масштаб. Поряд з цим економічна влада має й інші аспекти.

Це влада, яка витікає з володіння засобами виробництва; влада стосовно тих, кому ці засоби не належать. Бажаючи мати засоби для існування, індивіди повинні продавати свою працю. Такою, є точка зору лібералізму, схильного тлумачити будь-яку економічну владу тих, кому належать значні привілеї, що дозволяють одержувати за них послуги інших людей. Йдеться не тільки про індивідуальні послуги, але, й про владу над працівниками, користування здобутками їхньої праці.

Можна диференціювати типи економічної влади таким чином:

- Влада тих, чий економічні засоби дозволяють здійснювати

виробничу діяльність чи збут продуктів цієї діяльності, хто користується тими або іншими привілеями, впливає на поведінку не зайнятих працею людей.

- Економічна влада роботодавців, які перебувають в економічній залежності від клієнтів.
- Економічна влада роботодавців над найманим персоналом.
- Економічна влада, яка спирається на володіння капіталом; влада, яка витікає з переваги участі в суспільних прибутках.
- Економічна влада, яка базується на структурах «тіньової» економіки.
- Економічна влада, що ґрунтується на: титульній або функціональній власності конкретної особи на ведення будь-якої господарської діяльності; майнових відносинах і праві на суспільні привілеї та майнові відносини, об'єктом яких виступають ресурси сумісного використання.
- Економічна влада тих структур, чії владні засоби дозволяють здійснювати планування та регулювання економіки країни, роздержавлення і приватизацію державної власності.

9.4 Взаємозв'язок і взаємозалежність політичної та економічної влади

Економіка і політика є двома підсистемами єдиної суспільної системи. За загальним законом системності вони є взаємопов'язаними, і в той же час відносно самостійними. Вони відносно самостійні остільки, оскільки підкоряються своїм особливим законам розвитку. В той же час вони взаємопов'язані, оскільки є предметом інтересів одних і тих самих людей і соціальних груп – реалізація цих інтересів (перш за все матеріальних) відбувається через відповідну форму взаємодії, розподілу і перерозподілу економічної і політичної влади.

Економічна і політична влада розрізняються за сферою своєї дії і за механізмом здійснення. Політична влада означає підкорення і примушення людей до виконання певних законів, приписів, норм суспільного і державного життя за допомогою політичного (державного) авторитету і сили. Економічна влада є регулюванням взаємостосунків між людьми з приводу виробництва, обміну та розподілу матеріальних благ, в основі якого – власність на засоби виробництва.

Суб'єктами економічної влади є власники, тобто окремі особи, або трудові колективи, групи співвласників, а також держава та інші політичні або громадські організації. Взаємозв'язок і самостійність економіки і політики проявляється вже в тому, що суб'єкти економічної і суб'єкти політичної влади можуть як співпадати, так і існувати окремо.

Економіка є найважливішим об'єктом політичної діяльності. З одного боку – як основа політичної влади, в розумінні її економічної могутності (це стосується будь-якої держави, незалежно від характеру втручання держави в економіку). З іншого боку – як основа авторитету політичної влади в

розумінні успішної економічної політики. Таким чином, економічна політика є одним з головних напрямків діяльності держави, і, одночасно, одним з головних предметів у програмах політичних партій.

9.5 Лобізм

Лобізм (від англ. слова «lobbi», що означає вестибюль, передпокій, кулуари) можна вважати однією з найпоширеніших форм впливу добровільних об'єднань людей (груп інтересів) на органи влади в сучасних демократичних суспільствах. Політичного відтінку це явище набуло в XIX столітті у США. Тоді міністри й сенатори у вестибюлях готелів, де вони відпочивали, часто зустрічалися з виборцями, громадянами країни, вислуховували їхні прохання.

Лобізм у його позитивному сенсі постає життєво необхідним інститутом демократичного процесу, бо є системою організаційного оформлення представництва різноманітних групових інтересів, формою законного впливу груп тиску на прийняття управлінських рішень державних органів із метою задоволення інтересів певних соціальних структур (організацій, територіальних асоціацій, верств суспільства тощо).

Лобізм тісно пов'язаний із політичною владою, є легітимною ознакою її наявності. Необхідними умовами становлення та розвитку лобізму як соціально-політичного феномену є процеси соціальної диференціації, розширення населення та розширення доступу до влади на засадах політичного плюралізму, конкуренції задля задоволення інтересів певних політико-фінансових і соціальних груп, корпоративних об'єднань, окремих підприємств тощо. Звідси закономірним є прагнення впливати на поведінку державних органів, посадових осіб із метою переорієнтації політики на свою користь, ухвалення вигідних управлінських рішень і навіть законодавчих актів.

Фактично лобізм доповнює конституційну систему демократичного представництва. Використовуючи можливості лобістської діяльності, різні соціальні групи, бізнесові, благодійні, комерційні та інші організації, що не спроможні захищати власні інтереси шляхом забезпечення свого представництва в парламенті, можуть у певний спосіб впливати на законотворчий процес, зокрема за допомогою прийняття тих чи інших законів, а також реалізацію політичних рішень. Вони вважають, що їхні інтереси мають бути належно захищені. Через систему і практику лобізму згадані групи дістають реальну можливість представляти власні інтереси на загальнонаціональному рівні. До речі, парламент також складається з представників найпотужніших груп конкуруючих інтересів.

Правовою основою лобізму в більшості демократично розвинених держав є конституційне положення, згідно з яким кожний суб'єкт суспільних відносин має право захищати власні інтереси всіма законними способами, зокрема беручи участь у формуванні державної політики та впливаючи на процес прийняття владних рішень.

Лобізм як уособлення позитивних і негативних ознак виступає

важливим елементом життєдіяльності суспільства:

1) впливаючи на управлінські рішення, сприяє посиленню тону органів державної влади й управління, надає їм необхідної динаміки та гнучкості;

2) постає інструментом самоорганізації громадянського суспільства, забезпечує суспільну підтримку того чи іншого законопроекту або незгоду з ним, справляє безпосередній вплив на політику;

3) як специфічна форма прояву політичного плюралізму створює можливості для забезпечення інтересів меншості;

4) забезпечує реалізацію вимог принципу свободи стосовно діяльності громадських організацій, політичних партій, недержавних структур-асоціацій, окремих груп населення тощо;

5) орієнтує щодо цілей суспільство, стимулює інноваційні зміни, спонукає до конкретних дій;

6) сприяє розширенню інформаційної й організаційної бази рішень;

7) постає інструментом взаємодії представницької та виконавчої гілок влади;

8) є засобом досягнення компромісів й укладання угод, а це сприяє знаходженню рівноваги між політичними силами.

Водночас у суспільній свідомості слово «лобізм» має неоднозначну оцінку, сприймається в легальному та тіньовому контекстах. Останній зазвичай набуває суто негативного значення, є синонімом понять «блат», «протекціонізм», «підкуп», купівля голосів для задоволення власних корисливих інтересів шляхом нехтування потреб інших. І для цього є всі підстави. Адже нерідко лобіст для реалізації своїх завдань використовує досить сумнівні засоби та методи. Зокрема, йдеться про нелегальний тиск (хабарництво, корупція тощо) на представників влади, за допомогою яких ухвалюються управлінські рішення в інтересах певних груп або осіб.

Тіньова сторона лобізму полягає в тому, що він:

- по-перше, часто є засобом не правового тиску на державні органи (хабарництво, корупція, тощо);
- по-друге, може слугувати чинником захисту та посилення вузьких, корпоративних інтересів;
- по-третє, спроможний ідентифікуватися з небезпекою «розмивання» народовладних засад суспільства, перетворення демократичних інститутів на інструмент впливу окремих владних груп, їхнього соціального позиціонування як засобу формування та накопичення соціального капіталу;
- по-четверте, спроможний призводити до дестабілізації ситуації, сприяти зростанню соціальної напруги, особливо у разі формування соціально поляризованого суспільства;
- по-п'яте, здатний до блокування назрілих управлінських рішень, суспільно важливих соціальних ініціатив, інтересів, пріоритетів розвитку;
- по-шосте, спроможний дестабілізувати державну політику, скажімо,

за умов орієнтації на перерозподіл бюджету, часту зміну пріоритетів, посилення позицій однієї з гілок влади за одночасного послаблення іншої тощо;

- по-сьоме, може використовуватися і в «прозаїчніших» цілях – як інструмент збагачення окремих верств, осіб;
- по-восьме – як інструмент пріоритетного задоволення іноземних інтересів за рахунок вітчизняних.

Технологічне забезпечення лобіювання здійснюється у двох умовних формах: прямій та опосередкованій. За умов прямого лобіювання лобіст контактує із законодавцем, котрий здатний підтримати чи «завалити» законопроект, запропоновану постанову тощо. Пряме лобіювання перетворюється на процес безпосереднього захисту інтересів зацікавленої організації, тиску на законодавців.

Опосередковане лобіювання пов'язується, насамперед, із організацією масових заходів, кампаній на підтримку певного акта органів державної влади або протидії йому. При цьому мета полягає у формуванні певної громадської думки, її активізації для організації тиску на законодавця. Лобіювання знизу передбачає, таким чином, поєднання безпосередніх форм лобіювання з силою впливу масових політичних і громадських рухів.

Література

1. *Архів наукових статей., стаття №21 «Влада» частина 2: [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://ukraine-week.at.ua/publ/1/21_vlada_chastina_2/1-1-0-24*
2. Атаманчук Г.В. Государственное управление. Организационно-функциональные вопросы: Учебное пособие. - М.: Экономика, 2000. - 302 с.
3. Воронкова В.Г. Менеджмент у державних організаціях / В.Г.Воронкова.- Київ: Професіонал, 2004.
4. Воронкова В.Г. Муниципальный менеджмент / В.Г.Воронкова.- Київ: Професіонал, 2004.
5. Государственное и муниципальное управление: Справочник / Под ред. Н.И. Глазуновой, Ю.М. Забродина, А.Г. Поршнева. - М.: Магистр, 1997. - 496 с.
6. Державне управління в Україні. Наукові, правові, кадрові, організаційні засади: Навч. посіб. /За заг. ред. Н.Р. Нижник, В.М. Олуйка. – Львів, 2002. – 351 с.
7. Ладиченко В. В. Гуманістичні основи організації державної влади: Автореф. дис... д-ра юрид. наук. — К., 2008. — 41 с.
8. Малютін І. Природний феномен влади. Журнал ВРУ «Віче» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/3216/>.
9. Мінаєва І.М. Складові поняття «публічна влада». Науковий вісник ХРДУ 2008 (1), [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2008-1/doc/4/10.pdf>.
10. Надання публічних послуг органами державної влади та оцінка їх якості: навч. посіб. / В.М. Сороко; НАДУ при Президентові України. – К.:

НАДУ, 2008. – 104 с.

11. Недюха М., Федорін М. Лобізм як соціально-політичний феномен: сутність і засоби впливу. Журнал ВРУ «Віче» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/1870/>.

12. Нестерович В. Ф. Конституційно-правові аспекти лобіювання у правотворчому процесі України. Автореферат дис. ... канд. юрид. наук. – К.: 2008.

13. Оболенський О.Ю. Державне управління та державна служба: сучасні напрями розвитку / Рецензенти М.П. Орзіх, А.Ф. Мельник. Одеса., 2003. – 320 с.

14. Політологія. Узагальнюючий підручник. Лекція 4. Політика як соціальне явище, 2010 – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://politics.ellib.org.ua/pages-76.html>.

15. Пролеєв С.В. Феномен влади: сутність, генезис, типи легітимації (соціально-філософський аналіз): дис... д-ра філос. наук: 09.00.03 / НАН України; Інститут філософії ім. Г.С.Сковороди. — К., 2006. — 440с.

16. Саханенко С.Є. Територіальні основи організації публічної влади в Україні: конспект лекцій. – Одеса: ОРІДУ УАДУ, 2003. – 194 с.

17. Сутність та основні типи економічної влади. Доповідь. 2010, – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://ru.osvita.ua/vnz/reports/politolog/15467/>

18. Фрицький Ю. О. Теоретичні засади державної влади: Автореф. дис... д-ра юрид. наук. — К., 2009. — 38 с.

19. Чиркин В.Е. Публичное управление: Учебник. — М.: Юристъ, 2004. — 475 с.

20. Шамхалов Ф.И. «Основы теории государственного управления»: Учебник для вузов.– М.: Экономика, 2003., - 518с.

РОЗДІЛ 10

ЗАКОНИ ТА ПРИНЦИПИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

(НІКІТЕНКО ВІТАЛІНА ОЛЕКСАНДРІВНА - кандидат філософських наук, доцент кафедри іноземних мов Запорізької державної інженерної академії (Запоріжжя, Україна)

10.1 Теоретико-методологічні основи публічного адміністрування як дисципліни, науки і наукового напрямку

10.2 Управління суспільством як головне призначення публічного адміністрування

10.3 Закон синергії як загальний закон публічного адміністрування

10.4 Закон необхідності посилення регулювання та управління соціальними процесами в контексті процесів самоорганізації

10.5. Загальносистемні методологічні принципи самоорганізації публічного адміністрування

Література

10.1 Теоретико-методологічні основи публічного адміністрування як дисципліни, науки і наукового напрямку

Теоретико-методологічними основами публічного адміністрування є морфогенетичний підхід до аналізу саморегуляції соціальних систем, що досліджує форму і конструкцію будь-якого об'єкта. Базовими для аналізу публічного адміністрування у саморегуляції соціальних систем слугують наступні методи: синергетичний, що використовується для аналізу публічного адміністрування як нелінійної системи; порівняльно-історичний, що дозволяє проаналізувати різні форми публічного адміністрування як саморегуляції соціальної системи, що представляє собою дисипативну структуру; динаміку становлення публічного адміністрування у темпоральних координатах певної історичної епохи; феноменологічний, що дозволяє досягнути сутності феномена публічного адміністрування як складного суперечливого феномена, що розвивається «зі знаком плюс» і «зі знаком мінус», прагнучи до своєї цілісності; системний, що направлений на виявлення структури публічного адміністрування як динамічної системи, яка сприяє саморозвитку соціальної системи та її саморегуляції; діалектичний, що дає можливість розглянути розвиток публічного адміністрування у взаємодії з оточуючим світом та особистістю; синергетично-діалектичний, що дозволяє досягнути світ на основі принципів, методів, підходів до аналізу соціальної системи з точки зору синергії і діалектики; загальнонаукові методи – аналогії, аналізу і синтезу, сходження від абстрактного до конкретного, що сприяють філософському осмисленню публічного адміністрування у системі саморегуляції соціальних систем; структурно-логічного моделювання – для словесного опису концептуальних підходів до формування та розвитку соціально-управлінських систем соціального управління; компаративістський – для порівняння концептуально-специфічних соціально-управлінських систем, сформованих

на різних теоретико-методологічних засадах; структурно-функціональний – для розкриття основних характеристик механізмів публічного адміністрування, взаємозалежності окремих суспільних і політичних процесів у розвитку і динаміці саморегуляції соціальних систем; наукової абстракції і нелінійного (недетермінованого) мислення – з метою виявлення взаємодії прямих і зворотних зв'язків у лінійних (суб'єкт-об'єктних) і нелінійних (суб'єкт-суб'єктних) системах; комплексний метод – забезпечується соціально-філософським усвідомленням публічного адміністрування як формування цілісної суб'єкт-суб'єктної парадигми управління складними соціальними системами; економіко-математичні – для побудови моделі прогнозування управління складними соціальними системами з використанням зворотних зв'язків в усіх сферах життєдіяльності соціального організму; метод антропологічної експертизи, направлений на виявлення гуманістичної компоненти в управлінській діяльності, в центрі якої «людина як міра всіх речей»; виявлення позитивного соціального індикатору публічного адміністрування та впровадження ефективної моделі публічного адміністрування зі зворотними зв'язками на рівні територіальної громади і міжнародного глобалізованого соціуму.

10.2 Управління суспільством як головне призначення публічного адміністрування

Управління суспільством як головне призначення публічного адміністрування – це звернення до пізнання механізмів самоорганізації складних еволюційних та зверхскладних систем у стані, далекому від рівноваги, коли загострюється їх чуттєвість до незначних флуктуацій на мікрорівні, які приводять до зміни поведінки всієї макросистеми. Руйнування динамічної рівноваги її структур і підсистем публічного адміністрування, вступ їх у «режим із загостренням», фазу кризи, в якій нестійкі структури піддаються швидкій дезінтеграції, приводять до зміни моделей адміністрування. Управління суспільством як головне призначення публічного адміністрування має дослідити:

- 1) теоретико-методологічні основи аналізу синергетичної парадигми;
- 2) зміни, які відбуваються в різних системах в умовах нестабільності;
- 3) дії механізму самоорганізації;
- 4) можливості соціального управління і суперечлива сутність кризи;
- 5) ідеї про креативність хаосу, його конструктивність, направленість його просування до нової соціальної організації.

Система публічного адміністрування – це різноманітність упорядкованих деяким відношенням чи зв'язаних певними ознаками елементів, які можуть представляти собою сукупність, для якої характерним є: функціональне призначення, що визначається принципом чи характером взаємозв'язку і взаємовідношення елементів; структура – будова, взаєморозташування її складових частин; потоки інформації; взаємозв'язки і взаємовідносини елементів системи. Публічне адміністрування – це процес

впливу суб'єкта на об'єкт, направлений на упорядкування, збереження, руйнацію чи збереження системи об'єкта у відповідності з поставленими цілями. Управління як вид людської діяльності існує з тих пір, як виникла необхідність в сумісній діяльності людей. Кожна історична епоха вносить свої корективи у відношення суб'єкта управління, методи стимулювання, масштаби організації самого процесу, але тільки у XX столітті з'явилися і почали розвиватися наукові підходи до соціального управління. Публічне адміністрування в управлінні суспільством являє собою невід'ємну частину людського буття, без якого неможлива сумісна діяльність людей і суспільства в цілому. Ефективне публічне адміністрування є одним із основних факторів соціального прогресу. Управління суспільством як головне призначення публічного адміністрування слід оцінити як акумульовані і логічно упорядковані за певними правилами знання, які представляють собою систему принципів, методів і технологій управління, розроблених на основі інформації, отриманої як емпіричним шляхом, так і в результаті використання досягнень ряду конкретних наук.

Часто теорію публічного адміністрування розділяють на два рівні: перший представлений теоріями соціального управління, які являють собою частину політико-економічних і соціально-філософських концепцій, що пояснюють механізм функціонування суспільства на різних історичних етапах; другий являє собою прикладну дисципліну, яка інтегрує в собі, з однієї сторони, фрагменти фундаментальних наукових теорій, в першу чергу математики, логіки, психології та інших, а з другої сторони – це сукупність практичних знань і навичок, які об'єднують достатньо багатоманітні об'єкти загальною задачею управління. Управління суспільством як головне призначення публічного адміністрування – це цілеспрямований вплив соціального суб'єкта на власну суспільну, колективну і групову життєдіяльність, що здійснюється як безпосередній (у формах самоуправління), так і через спеціально створені інститути (державу, партії, суспільні об'єднання, кооперативи, підприємства, союзи). Управління – невід'ємна властивість всіх організованих систем різної природи, що забезпечує їх самозбереження і саморозвиток.

Публічне адміністрування представляє собою складний процес взаємодії двох сторін: тієї, хто управляє; і тієї, ким управляють, в яких важливу роль відіграють зворотні зв'язки. Публічне адміністрування може бути представлено як сукупність двох складових підсистем. Традиційна підсистема публічного адміністрування виходить із пріоритету прямих зв'язків, в якій мало уваги зверталось на взаємозв'язок цих двох підсистем, тобто процес управління розглядався як односторонній процес, як жорстко управляючий вплив. Проте суспільство – це складна соціальна система, що володіє внутрішнім механізмом саморегулювання і саморозвитку. Сучасна парадигма публічного адміністрування полягає в розгляді процесу управління як суб'єкт – суб'єктного відношення, що передбачає взаємодію двох підсистем - тієї, хто управляє, і тієї, ким управляють, аналіз цих підсистем як відкритих систем, кожна із яких здатна адекватно реагувати на

імпульси одна одної. В результаті публічне адміністрування набуває характеру співуправління; управління зверхскладними системами, що являють собою вплив на їх власний механізм саморегуляції і самоуправління з метою його оптимізації.

Важливий аспект ефективного публічного адміністрування в управлінні суспільством – досягнення адекватності цих двох підсистем. Для реалізації цілей публічного адміністрування необхідно дотримання принципу необхідної різноманітності: різноманітність управляючої системи повинна бути не меншою, чим різноманітність системи, якою управляють. Процес публічного адміністрування включає в себе три основних компоненти: 1) управлінська свідомість – мисленнєве здійснення процесу управління; 2) управлінська діяльність, що представляє собою реалізацію цілей і задач соціального управління; 3) результат управлінської діяльності. Для публічного адміністрування необхідно виробляти вміння оцінювати соціальні наслідки передбачуваних управлінських рішень, що є соціальним нервом будь-якого управлінського впливу.

10.3 Закон синергії як загальний закон публічного адміністрування

Закон синергії – це загальний закон організації. Етимологічно «синергія» походить від грецького слова «synergeia», що означає співдружність, сумісні дії. Формулювання закону синергії зводиться до того, що цей закон означає сукупність елементів, які утворюють організовану систему, якщо її потенціал більше суми потенціалів елементів, які в неї входять окремо. Під потенціалом в загальному випадку розуміється наявність можливостей (якостей, енергії, інших ресурсів), що дозволяють зробити що-небудь і виконувати певну роботу. Так, потенціал індивіда характеризується його інтелектуальними здібностями, фізичною силою, типом особистості; потенціал господарської організації може характеризуватися виробничою потужністю, річними комерційними зміними, об'ємом продаж тощо.

Зміст закону синергії зводиться до того, що властивості цілого (єдиного, монолітного) не зводяться до суми властивостей його частин; ціле більше суми своїх частин (А.А.Богданов). Зворотне ж співвідношення, тобто коли ціле менше суми своїх частин, ймовірно лише для дезорганізованої системи. Внаслідок дії закону синергії проявляється синергетичний ефект, який зумовлений появою нової якості, стає достоїнством цілого. Пороте не будь-яке об'єднання зусиль, вмінь і ресурсів, коли мова йде про організацію штучних систем, автоматично створює цю синергетичну дію. Нерозуміння механізму синергетичної взаємодії не дає можливості розуміти і пояснювати поведінку навіть відносно простих систем. Справа не тільки в тому, що поєднується, але істотно те, як поєднується, які спонукальні сили цьому сприяють. Головна тут – зв'язки, які встановлюються між частинами, так як саме від них встановлюється міцність поєднання частин. І, навпроти, слабкість зв'язків приводить до розриву комунікації і розпаду організації як цілісного утворення. Ефект синергії виникає завдяки появі джерел, що

виникають після інтеграції частин, під якими розуміється вплив зумовлюючих факторів. В конкретних умовах системи тієї чи іншої природи чи виду склад цих факторів, а, отже, і конкретний механізм впливу на продуктивність функціонування можуть бути різними.

До загальних чи типових джерел синергії слід віднести: 1) концентрацію розузгоджених ресурсів в одному місці, масоване використання яких зразу дозволяє системно вирішувати великі задачі і отримувати більш масштабні результати, порівняно з їх використанням на потреби локальних заходів; 2) упорядкування зв'язків, підвищення ступеня поєднання елементів чи координації дій частин, при яких їх зусилля узгоджуються і направляються в сторону необхідного результату; 3) активізацію дій однієї частини самим фактом присутності іншої частини, яка виступає немов би каталізатором (наявність «активностей», згідно за А.А.Богдановим), так що, чим більше частин, учасників, тим вище фонове значення активності, енергетичний потенціал поля взаємодії; 4) функціональну спеціалізацію частин, включаючи і професійний і спеціальний розподіл праці і такі її вигоди, як висока якість продукції і послуг, а також інші переваги, що проявляються із збільшенням розмірів організації; 5) можливість взаємодії частин, що особливо важливо в екстремальних умовах. Реалізація джерел синергетичного ефекту чи, теж саме, врахування вимог закону в практичній діяльності розцінюється як істотні передумови успішного функціонування великих господарських організацій. Великі фірми вже давно зрозуміли це і турбуються про те, щоб отримати ефект від взаємодоповнюваності підрозділів і служб, застосовуючи партисипативний стиль управління, використовуючи загальні ресурси, освоюючи нові продукти, що в цілому повинно створювати синергетичний ефект як на стадії дослідження, так і на стадії виробництва.

10.4 Закон необхідності посилення регулювання та управління соціальними процесами в контексті процесів самоорганізації

Під соціальною самоорганізацією розуміється самостійне, тобто здійснюване без зовнішнього цілеспрямованого програмування, формування суспільних відносин. Змістовною основою процесу соціальної самоорганізації а публічному адмініструванні є коопераційна діяльність індивідів, в результаті яких створюються структури, що представляють собою сукупність розміщених у певному порядку функціональних інститутів з включенням у них індивідів, груп, спільнот. Креативний ефект реалізації самоорганізації виражається в безперервному процесі істотного оновлення соціального життя, революційному розвитку спільнот людей і соціальної складової сутності людини. Процес соціальної самоорганізації підтримується креативною сутністю людини, яка прагне змін, долає дезорганізацію екстремальності і приводить організацію у стан порядку, сприяючи упорядкуванню відносин і перетворюючи організацію на відкриту, упорядковану, здатну для подальшого розвитку і становлення.

Цей процес називається антропосоціальна синергія. В результаті цих

процесів організація формується на засадах постнекласичної науки: 1) по мірі підвищення складності всіх процесів соціальні утворення стають плинним соціокультурним полем, в якому межі з середовищем стають адаптованими і прозорими; 2) стійкість досягається за рахунок параметрів порядку, що виникають і обновлюються в процесі безперервної самоорганізації; 3) відкритість таких утворень забезпечує їх діалог зі світом, розкриває перед ними можливості процесу становлення. Креативна поведінка середовища породжує креативну відповідь індивідів, які знаходяться в креативній ситуації об'єкта.

Система публічного адміністрування є продуктом процесів самоорганізації, що приводять до змін, які відбуваються у суспільстві. Формування цієї системи прискорює креативність соціального життя. Якщо раніше для відкриття кордонів однієї держави потрібні були переважно воєнні дії, то сьогодні на зміну їм приходять способи інформаційного та економічного впливу, тільки локально підтримувані інколи воєнною силою. Цей перелом є надзвичайно болісним для багатьох країн, постільки руйнує системи соціального управління, які склалися тисячоліттями. Спроби економічної, політичної та воєнної кооперації провідних держав світу є не що інше, як формування нових систем публічного адміністрування пов'язаного із глобалізацією світу. Проте неупереджено помітно всі ознаки вступу людської спільноти у новий формат системних криз, які вже охопили як розвинуті країни світу, так і ті, що розвиваються. Проте криза як кульмінація невизначеності очищає простір для креативних дій, сприяє генезису нових систем соціального управління і створює переважно нові умови для їх функціонування.

10.5 Загальносистемні методологічні принципи самоорганізації публічного адміністрування.

Загальні принципи концепції самоорганізації відтворюються у фізичних, хімічних, біологічних і соціальних системах, причому у високоорганізованих системах вони втілюються з найбільшою повнотою. Якщо у кібернетиці регуляція поведінки була функцією особливого блоку, то концепція самоорганізації виходить з уявлення про відсутність будь-якого окремого органу управління. Так, в організмі поведінку визначає не мозок, не нервова система, але організм у цілому. У психології концепції самоорганізації можуть бути розповсюджені на широкий спектр об'єктів - від психофізіології до соціальної психології. З розвитком синергетики (Хакен), одного з напрямків концепції самоорганізації, були вироблені спроби математичного моделювання соціальних і психічних процесів. З теоретико-методологічної точки зору концепції самоорганізації є реалізацією системної моделі, з якою пов'язані багато наукових напрямів, що мають відношення до психології: структурологія К. Леві-Стросса і М.Бахтіна, загальна теорія систем Л.фон Барталанфі, вчення про домінанту А.Ухтомського. У самій психології у перші десятиріччя XX ст. виникли напрямки концепцій синергетики, які мають ряд загальних рис:

гештальттеорія, психоаналіз, аналітична психологія. Істотною особливістю самоорганізуючих систем являється їх здатність до самодобудовування, самовідродження, що представляє особливий інтерес для вивчення механізмів і розробки методів психотерапії.

Синергетична концепція самоорганізації, що розробляється у синергетиці та суміжних з нею областях, слугує природничо-науковою конкретизацією філософського принципу саморуху матерії. Клас систем, здатних до самоорганізації, – це нерівновагомі, відкриті, нелінійні, дисипативні системи, тоді, як замкнуті, виведені із рівноваги системи, намагаються повернутися до рівноважного стану і при цьому ентропія (показник міри хаотичності їх поведінки) зростає до максимального значення (друге число термодинаміки), відкриті системи, що знаходяться у сильно нерівноважних станах, можуть здійснювати перехід від безладу, хаосу, – до порядку. На відстані від рівноваги у відкритих системах, якими і є публічне адміністрування, можуть спонтанно виникати нові типи структур (І.Пригожин) і відкритість системи означає наявність у ній джерел обміну речовини чи енергії з оточуючим середовищем. Більшості рішень нелінійного рівняння відповідає більшість шляхів еволюції систем управління та самоорганізації як у суспільстві, так і у природі. Завдяки нелінійності має силу найважливіший принцип «посилення флуктуації»: у результаті розростання малих змін на рівні елементів може виникнути новий макроскопічний стан системи. Поняття нелінійності набуває світоглядного смислу. У далекій від рівноваги відкритій і нелінійній дисипативній системі ефект може виникати лише тоді, коли робота об'ємних джерел енергії, нагромаджуючи неоднорідності у суцільному середовищі, виступає інтенсивним фактором, розсіюючим неоднорідності, тобто стає дисипативним фактором. Парадоксальність самопідтримки структури, незважаючи на розмиваючий фактор неоднорідності, відображається у терміні публічного адміністрування як «дисипативної структури». Концепція самоорганізації – науковий напрям, що виник у 50-60-х рр.. XX с. на основі статистичної фізики (І.Пригожин, Г.Хакен), теорії систем і кібернетики (Г. фон Ферстер, Х.Матурана), що вивчають закономірності виникнення структури у нерівноважних системах неупорядкованих елементів. Саме ця теорія самоорганізації і є центральною у публічному адмініструванні.

Принципи самоорганізації визначають суть процесів, які відбуваються у хаосі, сутність, яка породжує собою наступні цілісні смисли:

- 1) принцип динамічної ієрархічності;
- 2) принцип незворотності змін як фактор розвитку і становлення;
- 3) принцип універсальності і безперервності самоорганізації;
- 4) принцип відносності і самонормування.

1. Принцип динамічної ієрархічності - це основний принцип проходження системою точок біфуркації і формування нового порядку.

Цей принцип описує виникнення нової якості системи по горизонталі, тобто на одному рівні, коли повільні зміни параметрів порядку мегарівня приводять до біфуркації, нестійкості системи на макрорівні і перебудови

його структури. Включення у схему мікрорівня дозволяє описати процес зникнення і народження у точці біфуркації макрорівня.

У цій точці колективні змінні та параметри порядку макрорівня повертають свої ступені свободи в хаос мікрорівня, розчиняючись у ньому. Потім у безпосередній взаємодії мега- і мікрорівней народжуються нові параметри зумовленого макрорівня.

Процес народження параметрів порядку: «управлінські зверхповільні параметри мегарівня» + «короткоживучі змінні мікрорівня» = параметри порядку, структуроутворюючі довгоживучі змінні мезо- (мікро)рівня».

2. Принцип незворотності змін як фактор розвитку і становлення. Виникнення нових параметрів порядку – подія, яка не має зворотного руху, а поєднані у кооперації елементи набувають нової якості, а їх роз'єднання приводить також до нових якісних змін, тобто висхідна (до первинного поєднання) якість незворотна (закон розбіжності Богданова).

3. Принцип універсальності і безперервності самоорганізації виходить з того, що класичне уявлення про облаштування і процес упорядкування світу орієнтоване на те, що все суще упорядковане, а безлади, які виникають, можна подолати і вони є приватними випадками порядку і долаються діями їх законів.

4. Принцип відносності і самонормування. Даний принцип не є новим, і широко використовується у самих різноманітних наукових доробках. Самонормування приводить до народження відносних величин (параметрів, констант), тобто всі параметри і константи будуть виконувати свої функції тільки у рамках власного (відносного) простору.

Література

1. Атаманчук Г.В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы): учебное пособие.- М.: ОАО НПО «Экономика», 2000.- 302 с. – (Энциклопедия управленческих знаний).
2. Воронкова В.Г. Управление как единый социальный организм // *Нова парадигма: альманах наукових праць*. - 1999.- Вип.10.- С.8-19.
3. Горский Ю.М. Гомеостатика: модели, свойства, патологии // *Гомеостатика живых, технических, социальных и экологических систем*. - Новосибирск: Наука, Сиб. отд., 1988.- 322 с
4. Попов С.М. Наукова парадигма суб'єкт- суб'єктного управління в умовах сучасного континууму // *Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії: Збірник наукових праць* / Гол. ред. В.Г.Воронкова.- Вип.43.- Запоріжжя: Вид-во ЗДІА, 2010.- С.166-175.
5. Пригожин И.Р., Стенгерс И. Порядок из хаоса. Новый диалог человека с природой / Илья Пригожин, Изабель Стингерс.- М.: Прогресс, 1986.- 422 с.
6. Принципы самоорганизации социальных систем: теория и практика / под ред. М.И.Сетрова.- К.- Одесса: Вища школа, 1988.- 242с.

РОЗДІЛ 11 ЦІННОСТІ ТА «ДЕРЕВО ЦІЛЕЙ» ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУ- ВАННЯ

(Венгер Ольга Миколаївна – кандидат політичних наук, доцент кафедри менеджменту організацій та управління проектами ЗДІА (Запоріжжя, Україна)

11.1 Цінності та цілі суспільства і держави

11.2 Формування «дерева цілей» та його забезпечення

11.3 Фактори, що визначають складність інституту публічного адміністрування

11.4 Нові тенденції в системі публічного адміністрування

Література

11.1 Цінності та цілі суспільства і держави

Цілі у праві - це своєрідна програма, а цінність - це його властивість, здатність задовольняти певні потреби в процесі регулювання суспільних відносин на шляху досягнення цієї мети. Цінність права просто з часом не тільки не зменшується, а навпаки, постійно зростає. Змінюються і збагачуються і цілі права.

Ціль є вихідним пунктом і руховою силою вольової діяльності індивіда і одночасно направляючим чинником у цій діяльності.

Мета у праві - це своєрідна програма, а цінність - це його властивість, здатність задовольняти певні потреби в процесі регулювання суспільних відносин на шляху досягнення цієї мети. Цінність права просто з часом не тільки не зменшується, а навпаки, постійно зростає. Змінюються і збагачуються і цілі права.

Цінність щодо суспільства і держави проявляється втому, що за допомогою права суспільство підкоряє собі державу, змушує його функціонувати в своїх інтересах.

Німецький юрист Р. Ієринг вважав, що не існує абсолютно справедливого права. Цінність права полягає в реалізації закладеної в ньому мети. В той час, як сучасна юридична наука розглядає цінність права в іншому аспекті. Цінності зазвичай поділяються на первинні та вторинні, основні і інструментальні. Право є цінністю вторинної та інструментальної. Первинними, основними цінностями є життя, свобода людини, власність, честь і гідність та ін., і на ці цінності саме право ґрунтується і охороняється.

Загалом, цінність права можна визначити, як здатність права служити метою і засобом для задоволення соціально справедливих, прогресивних потреб та інтересів громадян, суспільства в цілому.

11.2 Формування «дерева цілей» та його забезпечення

Перехід до справжньої демократії передбачає перш за все зміну механізмів цілепокладання в державному управлінні, надання даній підсистемі елементів об'єктивно зумовленого, обґрунтованого і

раціонального характеру. Цілі становлять собою продукт діяльності політичної системи, певним чином суб'єктивний відбиток об'єктивного.

Об'єктивно цілі державного управління (публічного адміністрування) народжуються і мають народжуватись «знизу» — іти від потреб та інтересів людей, об'єднаних у державу. Зміст і цілі держави полягають у тому, щоб сприяти матеріальному і духовному розвитку свого народу. Внутрішній стан суспільства і проблеми, що його турбують, є справжнім і актуальним джерелом формування цілей державного управління.

За джерелом виникнення й змістом, складною й логічною послідовністю основні види цілей державного управління утворюють таку структуру:

- суспільно-політичні, що охоплюють комплексний, цілісний, збалансований і якісний розвиток суспільства;
- соціальні, які відображають вплив суспільно-політичних цілей на соціальну структуру суспільства, взаємовідносини її елементів, стан і рівень соціального життя людей;
- економічні, які характеризують і утверджують економічні відносини, що забезпечують матеріальну основу реалізації суспільно-політичних та інших цілей;
- духовні, пов'язані в одному аспекті зі сприйняттям духовних (культурних) цінностей, якими керується суспільство, а в другому — з підключенням духовного потенціалу суспільства в реалізацію суспільно-політичних і соціальних цілей.

Вони певним чином уточнюються конкретизованими цілями, які є нижчим рівнем цілей порівняно з основними, а саме:

- діяльнісно-праксеологічними, що передбачають розподіл і регулювання діяльності за конкретними структурами механізму держави та державного апарату;
- організаційними, які спрямовані на вирішення організаційних проблем у суб'єктах і об'єктах державного управління — побудову відповідних функціональних і організаційних структур;
- виробничими, що полягають у створенні й підтриманні активності тих керованих об'єктів, які відповідають за досягнення названих вище цілей і сприяють їх реалізації;
- інформаційними, що забезпечують процеси цілевизначення, цілепокладання, цілереалізації та оцінювання ціледосягнення необхідною, достовірною, достатньою та адекватною інформацією;
- роз'яснюючими, що вимагають відпрацювання знань, мотивів і стимулів, які сприяють практичному досягненню комплексу цілей державного управління.

Цілі державного управління також поділяють на: стратегічні, пов'язані з якістю суспільства, його збереженням і перетворенням; тактичні; оперативні.

Стратегічні цілі розгортаються в тактичні, що фіксують великі блоки дій щодо досягнення перших, а тактичні — в оперативні, які визначають

щоденні й конкретні дії з досягнення стратегічних і тактичних цілей.

Тактичні цілі, як правило, мають визначатися програмами діяльності уряду, центральних і місцевих органів виконавчої влади, цільовими програмами.

У науковій літературі зазначається градація цілей державного управління і за іншими засадами: за обсягом — загальні (для всього державного управління) і часткові (для окремих його підсистем, ланок конкретних компонентів), за результатами — кінцеві й проміжні, за часом — віддалені, близькі й безпосередні.

У процесі цілевиявлення важливе значення має побудова «дерева» цілей державного управління на основі визначення стратегічної цілі й розбивки її на цілі нижчого порядку.

Цілі державного управління, представлені в певному «дереві», мають відповідати таким вимогам: бути об'єктивно зумовленими й обґрунтованими, виходити з об'єктивних закономірностей і тенденцій суспільного розвитку й діяльності людей; бути соціально мотивованими, тобто йти від потреб, запитів й інтересів людей, відповідати їм і викликати цим самим розуміння, підтримку цілей, прагнення втілити їх у життя; бути науково обґрунтованими, тобто підкріплені відповідними науковими дослідженнями прогнозів економічного, соціального та духовного розвитку суспільства; бути системно організованими, включати в певній послідовності цілі стратегічні, тактичні й оперативні, загальні й часткові, головні й забезпечуючі, кінцеві й проміжні, віддалені, близькі й безпосередні тощо; бути забезпеченими в ресурсному відношенні як з інтелектуального, так і з матеріального боку, базуватись на реальному, а не на уявному потенціалі.

Обґрунтованість і дієвість цілей державного управління визначаються їх залежністю від певних ресурсів і забезпеченості ними. Особливе значення тут мають, як і у всьому, природні й людські ресурси, але таких ресурсів мало і збільшення їх не передбачається. Тому увагу слід звернути на ті, які не потребують великих витрат, відтворюються, розвиваються й перебувають у нашому розпорядженні. Перш за все — це ресурси права, причому права в широкому розумінні.

Будь-які цілі, які ставляться в державному управлінні, мають оцінюватися під кутом зору їх відповідності правовим вимогам (справедливості, правди, гуманізму), закріплюватися законодавчо і проводитись у життя силою законів і державних механізмів їх реалізації.

11.3 Фактори, що визначають складність інституту публічного адміністрування

Очевидно, що публічне адміністрування - досить складний інститут, покликаний виконувати безліч різних функцій. Воно включає адміністративно-державний, соціокультурний і виробничий аспекти, а також природні, економічні, технічні та інші аспекти. Більш того, в сучасних високорозвинених товариства склалася багаторівнева система управління,

яка включає: 1) традиційні особистісні відносини (сім'я); 2) професійні відносини; 3) ринкові (конкурентні) відносини; 4) державне регулювання; 5) ідеологічні відносини і засоби масової інформації.

З урахуванням усього цього важливо, що конкретні конфігурації, структурні обриси, що визначають характер вертикальних і горизонтальних взаємин різних органів публічного адміністрування, обумовлюється багатьма об'єктивними і суб'єктивними чинниками. Тому не дивно, що в різних державах вони мають свою специфіку. На систему державного управління істотний вплив робить вибір форми правління, функцій, структури та інших параметрів державної влади. Від форми правління і її діяльності в значній мірі залежить ступінь ефективності функціонування різноманітних державних органів.

Слід зазначити також те, що на характер і оперативність прийнятих управлінської системою рішень значний вплив робить як існування багатьох органів, які нерідко дублюють один одного, так і поділ влади, які володіють можливостями накласти вето на рішення один одного.

11.4 Нові тенденції в системі публічного адміністрування

Складність публічного адміністрування ще більше зростає у зв'язку з тими динамічними змінами, які відбуваються в даний час в світі. Останні три-чотири десятиліття характеризуються істотним підвищенням рівня індустріалізації економіки, її насиченням працівниками розумової праці, що поставила на порядок денний проблему пошуків нових форм і засобів соціального управління, підготовки відповідного висококваліфікованого персоналу. Звертає на себе увагу той факт, що поступово звужується рівень винагороди між верхами" і "низами".

Відомо, що при здійсненні процесу управління передана зверху команда (дія) викликає відповідну реакцію внизу. Істотні зміни відбуваються і в цій сфері, суть яких полягає в переході від адміністративних до інтелектуальних методів, що сприяє встановленню зворотного зв'язку підлеглого з керівником, посилення уваги останнього до якості прийнятих рішень, їх прийнятності для підлеглих. Найбільш сприятливим поєднанням суб'єкта-об'єкта управління характеризується ситуація, коли кожне вплив суб'єкта викликає адекватну зворотну реакцію об'єкта управління. У цьому випадку процес управління буде особливості найкращими показниками, оскільки мають місце гармонізація інтересів керуючого і керованого, збіг цілей обох сторін.

Ці проблеми набувають все більш зростаючу важливість і актуальність в контексті інформаційної та телекомунікаційної революції, яка вносить зміни не тільки в економіку і соціальну сферу, але і в систему державного управління. В процесі цієї революції в більшій мірі у всіх сферах життя збільшується роль інформації. Деякі автори навіть стверджують, що ми вже живемо в інформаційному суспільстві. Інформація стає головним двигуном економічного і соціального розвитку. Аксіомою стає афоризм: "Хто володіє інформацією, той володіє світом"

Література

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. - М.: Юридическая литература, 1997. - 400 с.
2. Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада. США, Великобритания, Франция, Германия: Учебное пособие. - М.: Логос, 2001. - 200 с.
3. Воронкова В.Г. Менеджмент у державних організаціях / В.Г.Воронкова.- Київ: Професіонал, 2004.
4. Воронкова В.Г. Муниципальный менеджмент / В.Г.Воронкова.- Київ; Професіонал, 2004.
5. Воронкова В.Г. Формування синергетично-рефлексивної моделі самоуправлінського суспільства: цивілізаційний контекст / В.Г.Воронкова // Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії: [зб.наук.пр.] – Запоріжжя: Вид-во ЗДІА, 2012.- Випуск №49. - С.17-28.
6. Державне управління: Навч. посіб. / А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна, Л.Ю. Гордієнко; За ред. А.Ф. Мельник. — К.: Знання-Прес, 2003. — 343 с
7. Оболенський А.Ю. Теорія системного підходу в державному управлінні // Вісник Української Академії державного управління при Президентіві України. — 1996. — № 3. — С 151—158.
8. Чиркин В.Е. Государственное и муниципальное управление: Учебник. — М.:Юристъ,2003.-320с.
9. Шамхалов Ф.И. «Основы теории государственного управления»: Учебник для вузов.— М.: Экономика, 2003., - 518с.

РОЗДІЛ 12

МЕХАНІЗМИ, ОРГАНИ, МЕТОДИ ТА СТИЛІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

(АЖАЖА МАРИНА АНДРІЙВНА - кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри менеджменту організацій та управління проектами ЗДІА (Запоріжжя, Україна)

12.1 Структура механізму органів публічного адміністрування

12.2 Методи публічного адміністрування. Застосування демократичних методів

12.3 Стиль публічного адміністрування

12.4 Демократичні процедури визначення ефективності публічного адміністрування

Література

12.1 Структура механізму органів публічного адміністрування

Категорія «механізми органів публічного адміністрування» важливу роль в науці публічного адміністрування. вона, зокрема, не лише дозволяє глибше з'ясувати характер функціонування органів публічного адміністрування та особливості досягнення управлінських цілей, а й вказує на значущість формально логічних засобів в управлінських науках. Окрім того, застосування наведеної категорії націлює на комплексне дослідження державно – управлінських процесів, з акцентом на їхніх глибинних рушійних силах та внутрішніх зв'язках. Поняття «механізм» та «механізми» в тих чи інших варіаціях широко застосовуються в багатьох суспільствознавчих науках. Започаткування практики з'ясування якихось соціальних явищ та процесів завдячує науковим галузям. Економічного профілю. Відповідно до напрацювань Л. Абалкіна, О. Беляєва, А. Журавлёва, Я. Конрада та С. Мочерного на особливу увагу заслуговує «господарський механізм» - як категорія, що з-поміж інших споріднених словосполучень найбільшою мірою причетна до управлінської сфери наукового знання. Я. Конрад, зокрема, вважає, що «господарський механізм» - це механізм дії економічних законів, які виражають взаємозв'язок економічних потреб, інтересів, стимулів, централізованих і нецентралізованих форм управління і господарювання.

Категорії „державне управління” та „механізм управління” - складні управлінські категорії. Аналіз літератури стосовно трактування цих термінів різними авторами подано у таблиці 12.1.

Таблиця 12.1 - Визначення механізму (державного) управління

№ з/п	Автор	Визначення механізму (державного) управління
1	2	3
1.	В. Авер'янов	Складовими елементами зазначеного механізму є: 1) система органів виконавчої влади;

		2) сукупність правових норм, що регламентують організаційну структуру системи органів виконавчої влади і процеси її функціонування та розвитку. Через механізм державного управління здійснюється реалізація влади (владних відносин)
2.	О. Амосов	На регіональному рівні механізм управління - це сукупність форм і методів впливу територіальних органів виконавчої влади та місцевого самоврядування на реформування та функціонування економічних суб'єктів у всіх сегментах і ланках господарства району
3.	Г. Астапова	Механізм управління - це система елементів організаційно-економічного впливу на процес управління
4.	Г. Атаманчук	Механізм державного управління - це складна система державних органів, організованих відповідно до визначених принципів для здійснення завдань державного управління. Механізм державного управління є "інструментом" реалізації виконавчої влади держави. Механізм формування та реалізації державного управління - це сукупність і логічний взаємозв'язок соціальних елементів, процесів та закономірностей, через які суб'єкт державного управління "схоплює" потреби, інтереси і цілі суспільства в управляючих впливах, закріплює їх у своїх управлінських рішеннях та діях і практично втілює їх в життя, зважаючи на державну владу
5.	Г.Атаманчук	Державне управління – найважливіший функціональний вияв сутності держави, практична реалізація закладеного (зосередженого в ньому як в організованій силі суспільства) потенціалу цілепокладання організацій і регулювання; уявлення про його компоненти, елементи та їх взаємозв'язки; спрямоване на виконання законодавства та ін. нормативно-правових актів, пов'язане з використанням методів нормотворчості й розпорядливості; має підзаконний характер; передбачає можливість судового захисту громадянами своїй прав і свобод у разі їх порушення органами та посадовими особами виконавчої влади; один із видів державної діяльності, який здійснюється системою органів виконавчої влади, відповідно ці органи, діючи від імені держави з метою реалізації управлінських функцій, здійснюють державне управління.

6.	В. Бакуменко, В. Князєв	Механізми державного управління - це "практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей". Комплексний механізм державного управління визначається як "система політичних, економічних, соціальних, організаційних і правових засобів цілеспрямованого впливу органів державного управління". Схема реального механізму державного управління містить: цілі, рішення, впливи, дії, результати
7.	В.Бакуменко, В.Князєв, Ю.Сурмін	Державне управління інтерпретують за допомогою двох термінів: „управління державою”, яке охоплює управління державою при всіх видах позиціонування базових категорій, тобто весь зміст управлінських процесів і явищ у державі, і „управління держави всіма об’єктами і процесами в суспільстві”, коли держава виступає як суб’єкт діяльності, а його об’єктом виступає суспільство. Але таке управління є опосередкованим, оскільки громадянське суспільство відносно незалежне від держави. Воно формує механізм місцевого самоврядування, яке вступає у відносини з державою.
8.	І. Булеєв	Механізм управління - це сукупність форм, методів та інструментів управління
9.	В.Воронкова	Державне управління – це систему відносин, що виникає для виконання визначених цілей, функцій, рішень і завдань держави, реалізації права; здійснення управлінських дій, що виникають між суб’єктами і об’єктами державного управління; це управління справами держави, що здійснюється всіма державними органами й у всіх галузях влади (законодавчої, виконавчої і судової); це виконавча діяльність, метою якої є безпосередня організація соціальних процесів у суспільстві
10.	А. Гладішев, В. Іванов, В. Патрушев	Механізм управління - спосіб організації управління суспільними справами, де взаємопов'язані методи, засоби і принципи, що і забезпечує ефективну реалізацію цілей управління
11.	С.Гелей, С.Рутар	Державне управління – складова політичного управління, яка одночасно поєднує політичні та адміністративні засоби. Державне управління – це управління суспільством і окремими його елементами (групами, організаціями, інститутами) у різних суспільних сферах з метою забезпечення реалізації

		основних суспільних і державних цілей. У широкому розумінні поняття державного управління поширюється на всі три гілки влади – виконавчу, законодавчу і судову, а у вузькому тільки на виконавчу.
12.	П. Єгоров, Ю. Лисенко	Механізм управління - це система формування цілей і стимулів, які дають змогу перетворити у процесі трудової діяльності рух матеріальних та духовних потреб членів суспільства на рух засобів виробництва і його остаточних результатів, спрямованих на задоволення платоспроможного попиту споживачів. Ядром організаційно-економічного механізму є система стимулів, яка поділяється на дві підсистеми: командно-адміністративні стимули, які примушують до праці; соціально-економічні, що зацікавлюють працівників до високоефективної роботи
13.	О.Єрмоєнко- Григоренко	Механізм управління є системою технологічного, економічного, організаційного і соціального блоків, які включають їх елементи
14.	О. Ковалюк	Механізм управління - це система форм, методів, важелів, інструментів, які використовуються в діяльності держави і підприємств за відповідного нормативного, правового та інформаційного їх забезпечення політикою на мікро- та макрорівні
15.	В. Коломийчук	Механізм адміністративного району - це господарська система, її будова; взаємозв'язки між її територіальними елементами; спосіб її існування; система форм і методів управління господарською системою, зміна її соціально-економічних станів
16.	О. Коротич	Конкретні механізми управління (зокрема державного) - це певне знаряддя для здійснення цілеспрямованих перетворень. Це сукупність способів, методів, важелів, через які суб'єкт управління впливає на об'єкт управління для досягнення певної мети. Кожний конкретний механізм управління - це насамперед сукупність взаємопов'язаних методів управління
	М. Круглов	Механізм державного управління - це сукупність економічних, мотиваційних, організаційних і правових засобів цілеспрямованого впливу суб'єктів державного управління і впливу на їх діяльність, що забезпечують узгодження інтересів учасників державного управління, які взаємодіють. Оскільки фактори державного управління можуть мати економічну, соціальну, політичну і правову основу,

		комплексний механізм державного управління повинен бути системою економічних, мотиваційних, організаційних, політичних і правових механізмів
17.	А. Кульман	Механізм містить певну послідовність економічних явищ: його складовими елементами одночасно виступають вхідне і вихідне явища, а також весь процес, який відбувається в інтервалах між ними. Механізм є природною системою. Механізм - це необхідний взаємозв'язок, який виникає між різними економічними явищами
18.	Ю.Кулагін, В.Полуріз	Державне управління – це особливий тип соціального управління, в якому державна організація як ієрархізований політичний суб'єкт, по-перше, володіє універсальним комплексом публічно-владних повноважень; по-друге, організаційно використовує адміністративні методи керівництва і примусові санкції; по-третє, використовує легітимні форми соціального спілкування та легітимні способи взаємодії з групами й індивідами; вчетверте, займається цілеспрямованим регулюванням колективних ресурсів соціуму
19.	В.Малиновський	Механізми державного управління - сукупність засобів організації управлінських процесів та способів впливу на розвиток керованих об'єктів із використанням відповідних методів управління, спрямованих на реалізацію цілей державного управління
20.	Н. Мойсєєв	Механізм управління - це система процедур, що формують рішення або правила його прийняття. Існують певні механізми планування, формування програм, постановки цілей; ринкові механізми, механізми заохочення чи покарання тощо. Питання про механізми - одна з центральних проблем управління будь-якими суспільними процесами
21.	Н. Нижник	Механізм державного управління - це складова частина системи управління, що забезпечує вплив на фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта. Фактори управління для організації можуть бути внутрішніми (коли йдеться про механізм управління організацією) або зовнішніми (тоді говорять про механізм взаємодії з іншими організаціями). Механізм управління охоплює: цілі управління, елементи об'єкта та їх зв'язки, на які здійснюється вплив, діяння в інтересах досягнення цілей, методи впливу, матеріальні та

		фінансові ресурси управління, соціальний та організаційний потенціали. Реальний механізм управління завжди конкретний, оскільки спрямований на досягнення конкретних цілей за допомогою впливу на конкретні фактори і цей вплив здійснюється через використання конкретних ресурсів
22.	О.Оболенський	Ототожнює терміни "механізм держави", "державний апарат" і "державний механізм". Механізм сучасної держави - це просякнута єдиними, законодавчо закріпленими принципами, заснована на розподілі влади і наявності необхідних матеріальних придатків система органів державної влади (Президент України, орган законодавчої влади, органи виконавчої влади, органи судової влади, прокуратура) та органи місцевого самоврядування
23.	Г. Одінцова	Механізм управління - це засіб вирішення суперечностей явища чи процесу, послідовна реалізація дій, які базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності з використанням відповідних їй методів управління та спрямовані на досягнення мети
24.	Г.Райт	Державне управління – це: спільні зусилля певної групи в контексті держави; взаємозв'язок трьох гілок влади – виконавчої, законодавчої й судової; виконання важливої ролі у формуванні державної політики, а отже частини політичного процесу; істотно різниться від приватного управління; тісно пов'язане з численними приватними групами й окремими індивідами в забезпеченні громадських послуг
25.	Р. Рудніцька, О. Сидорчук, О. Стельмах	Механізм державного управління - це штучно створена складна система, призначена для досягнення поставлених цілей, яка має визначену структуру, сукупність правових норм, методи, засоби, інструменти державного впливу на об'єкт управління
26.	З. Рум'янцев	Механізм управління виробництвом - це сукупність організаційних форм і структур управління, методів і важелів впливу, що забезпечують ефективну реалізацію цілей виробництва і найбільш повно на певному етапі задовольняють суспільні, колективні та індивідуальні інтереси і потреби
27.	Ю. Тихомиров	Механізм державного управління - це демократична державна організація управлінського впливу на суспільні процеси. Він повинен повною мірою відображати взаємодію різних елементів управління,

		що мають ознаки взаємозалежностей та причинно-наслідкових зв'язків. Система механізму управління складається із: системи управління; соціальних, правових норм; способів визначення цілей; управлінського процесу як циклу дій керуючої системи, що послідовно змінюють одна одну
28.	Л. Юзьков	Розрізняє 2 підходи до визначення поняття "механізм": 1. Структурно-організаційний підхід, що характеризує механізм як сукупність певних складових елементів, які створюють організаційну основу певних явищ, процесів, а механізм держави - це "сукупність установ", через які здійснюється "державне керівництво суспільством". 2. Структурно-функціональний підхід акцентує увагу не тільки на організаційній основі його побудови, але й на його динаміці, реальному функціонуванні. Механізм державного управління - це організація практичного здійснення державного управління. Механізм управління включає: об'єкти управління; суб'єкти управління; взаємовплив між суб'єктами та об'єктами управління. Статику механізму управління визначають суб'єкти та об'єкти управління, які становлять організаційно-структурну основу механізму державного управління, а динаміку - комплекс зв'язків та взаємодій між ними
29.	Ф.Шамхалов	Механізм держави визначає механізм практичної реалізації державної влади, а у вузькому - конкретний засіб впливу держави на суспільство для вирішення поставлених завдань або розв'язання протиріч

Визначення механізму державного управління.

З недавніх пір правознавці приступили й до аналізу категорії «державний механізм», яка, відповідно до напрацювань М. Марченко, є ширшою порівняно з попередньою категорією. Напрацювання економістів та юристів передусім важливі тим, що вказують на охоплення механізмами усіх органів публічного адміністрування, а також на необхідність виокремлення власне механізмів (статистичних фактор) та механізмів управління (динамічний фактор). При цьому виразно спостерігається два підходи до тлумачення змісту наведеної категорії, які, можна назвати «структурно організаційним» (як сукупності певних складових елементів), що створюють організаційну складову певних явищ, процесів) та «структурно функціональним» (с акцентом не лише на організаційній основі його побудови, але й на динаміці, реальному функціонуванні). Дослідники проблем державного управління аналізують й категорію «державний механізм управління», яка, у тлумаченні В. Корженко та Т. Лозинської має

більшу міру причетності до категоріально апарату теорії держави. Натомість О. Коротич у складі державних механізмів управління пропонує розрізняти механізми формування та взаємодії складових системи державного управління, та механізм здійснення процесу державного управління. Від так про всебічне з'ясування механізмів державного управління мова термін Механізм використовується в багатьох суспільствознавчих науках й з повним на це правом має вважатися загальнонауковим. Тлумачні словники механізм у пов'язані з соціальними явищами та процесами найчастіше характеризують як «внутрішню будову, систему чого не будь». Стосовно механізмів публічного адміністрування немає якогось одного загально визнаного підходу у тлумаченні Н. Нижник та О. Машкова «механізм управління це складова частина системи управління, що забезпечує вплив на фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта». Спорідненим до наведеного є й визначення В. Малиновського, для якого механізми публічного адміністрування – це сукупність засобів організації управлінських процесів та способів впливу на розвиток керованих об'єктів, що базуються на принципах наукової обґрунтованості, об'єктивності цілісності, узгодженості з використанням відповідних методів управління, спрямованих на реалізацію цілей державного управління. О.Коротич стосовно близьких за змістом визначень «вплив на фактори» та «вплив на розвиток керованих об'єктів» підтримує перше визначення, підкреслюючи, що «механізм управління» лише забезпечує вплив на фактори», а не справляє вплив на них, що є принциповим для аналізу складових цього механізму. Кожен конкретний державний механізм управління має розглядатися як сукупність взаємоузгоджених методів управління, й виходячи з характеристик «методу» (як способом, образу дій тощо) вважає за недоцільне при цьому використовувати звичні засоби та важелі. Названим вище підходам властивий наголос на впливах, спрямованих на під елементи системи («фактори», «керовані об'єкти», «структури»), с чітким відокремленням «механізмів» та власне «управління». Демократія як механізм управління відповідно до її цінностей є сукупністю інститутів, форм, процедур діяльності як державних, так і не державних структур, об'єднань громадян. Отже, «механізмам управління» є власне демократія, чи, з урахуванням її процесуальної сторони, демократичним врядуванням. У цьому сенсі заслуговують на увагу і сутнісні риси категорії «структура», яка відповідно до тлумачних словників означає «взаєморозшатування та зв'язок складових частин, елементів побудови», а в науці державного управління – «сукупність стійких зв'язків» в системі управління, що забезпечать її цілісність та власну тотожність. 1. Структурування управлінської діяльності, тобто встановлення статусів органів публічної влади, що пов'язане комплексом регламентів, до яких включаються свого роду правила – дії, які розвивають норми матеріального права (компетенція органів). Мова йде про регламенти, які забезпечують ефективність управлінської діяльності та упорядковують відносини власних структур з громадянами й юридичними особами. (розробка регламентуючих

документів для Верховної ради, мера, губернатора). 2. Обґрунтування прийняття і реалізація правових актів, в яких виражається потенціал управлінських рішень, покликаних впливати на поведінку і діяльність організації, на розвиток економіки та соціальної сфери. Правові акти слугують реалізації компетенції органів виконавчої влади, причому найважливішим принципом законності є забезпечення відповідальності всіх актів закону. Мова повинна йти про комплексний механізм дії законів, який включає своєчасно і повну інформацію про знання положень самих законів, направлених на зміну функцій органів і організацій, структуру їх взаємовідносин, ресурсне забезпечення, реалізацію фінансових, технічних і контрольних дій. 3. Обґрунтування балансу між правотворчістю і правозастосуванням. Захоплення процесом прийняття законів та інших актів є небезпечним, та як знищення критеріїв їх реального обґрунтування та ефективності. Входить реалізації права інваріантність поведінки відхиляється в сторону від нормативної моделі, що буває не легко оцінити міру власне правового впливу на суспільні процеси. Механізм правозастосування в цьому сенсі включає: а) розвиток правосвідомості і правових поглядів, використання і зміну правових концепцій і теорій, що свідчать про динаміку інтелектуального потенціалу права; б) динаміку правової поведінки всіх суб'єктів і діяльності органів та організацій: їх реальні статуси, правові і не правові ролі змінюються, в результаті рухливою є межа між правомірною і неправомірною поведінкою; в) послідовне здійснення норм законів та актів високої юридичної сили в межах «правового ланцюжка»: відбувається прийняття більш конкретних актів, індивідуальних рішень і здійснення юридичних дій; г) зміна державних інститутів та органів, муніципальних та суспільних інститутів, які виражаються в реальних змінах структур, змісті та методах діяльності, використанні процедур; д) використання ресурсного забезпечення у вигляді кадрових (трудова), фінансових, матеріальних та інших ресурсів; е) використання механізму правового моніторингу і контролю для аналізу змін вище названих елементів та визначення їх ефективності, а також правозахисних процедур. 4. Правові оцінки ефективності управління, які зводяться, до офіційно затверджених показників соціально – економічного розвитку регіонів та країни в цілому, галузей та сфер; повинні бути затверджені показники оцінки ефективності діяльності регіональних та органів місцевих виконавчої влади. Питання зводиться до того, щоб забезпечити суміщення правових та управлінських показників з економічними, соціальними та іншими показниками.

12.2 Принципи організації діяльності органів публічного адміністрування.

Багато перетворень у нашій країні відбуваються хаотично і дуже суб'єктивно. Методологічно цілісного підходу до державного управління поки що не вироблено. Ми перебуваємо в ситуації, коли комплексного підходу і механізму у створенні структур як на центральному, так і на місцевому рівні ще не існує.

У даному контексті варто з'ясувати принципи державного управління. Принципи (від лат. *Principium* – першооснова, основа) відбивають у системі державного управління відносини, закономірності взаємозв'язки між її елементами:

- Закономірності і відносини суспільно - політичного життя;
- Зміст, організаційну структуру і життєдіяльність компонентів державного управління;
- Наукові положення, закріплені в основному правом, які застосовуються в теоретичній і практичній управлінській діяльності.

У проблемі принципів державного управління можна виділити три взаємозалежні і взаємообумовлені аспекти:

1) Антологічний (відслідковується генезис принципів, їх взаємозв'язок із природою); являє собою сутність, місце і роль тих закономірностей, відносин і взаємозв'язків, які відображені в цих принципах);

2) Гносеологічний (аналізується характер принципів, мова, логіка і структура наукової аргументації);

3) Методологічний (розглядаються механізми теоретичного й практичного застосування принципів);

Не так важливо знати принципи, як уміти їх використовувати в практичній діяльності. Коли йдеться про технологію визначення й обґрунтування принципів державного управління, можна запропонувати такі вимоги що до виявлення їхньої сутності:

- Закономірності, відносини та взаємозв'язки повинні бути стійкими;
- Закономірності, відносини та взаємозв'язки повинні окреслювати державне управління як цілісне соціальне явище;
- Відбивати специфіку державного управління.

Принципи державного управління – це закономірності, відносини та взаємозв'язки суспільно – політичного характеру, а також інші елементи державного управління, виражені у формі певного наукового положення, закріпленого здебільшого правом, що регламентує теоретичну й практичну діяльність людей у сфері управління.

Заслугую на увагу нижченаведена систематизація принципів державного управління, виражені у формі певного наукового положення, закріпленого здебільше правом, що регламентує теоретичну і практичну діяльність людей у сфері управління.

Заслугує на увагу нижче наведена систематизація принципів державного управління. Загальносистемні принципи включають:

- Принципи об'єктивності державного управління – передбачають необхідність врахування у всіх управлінських процесах об'єктивних закономірностей (природно – об'єктивних, суспільно - історичних) і реальних можливостей суспільних сил;

- Принцип демократизму – слугує відтворенню народовладдя в державному управлінні; передбачає врахування потреб, інтересів і цілі

життєдіяльності на всіх рівнях державного управління;

- Принцип правової упорядкованості державного управління – утверджує необхідність законодавчого упорядкування основних аспектів цілей, функцій, структур, процесів, самих принципів державного управління;

- Принцип законності державного управління – утверджує в державному управлінні режим повсюдного і повного виконання правових актів;

- Принцип поділу влади в державному управлінні на законодавчо, виконавчу і судову.

Систематизувати принципи можна також на основі аналізу й наукової характеристики тих закономірностей, відносин і взаємозв'язків, що організують групи антологічних елементів: цілі, функції, структуру, процеси. Відповідно до цього структурні принципи поділяються на такі різновиди:

- Структурно цільові;
- Структурно функціональні;
- Структурно організаційні;
- Структурно процесуальні.

Третьою підставою для класифікації можуть бути спеціалізовані принципи:

- Принципи держслужби;
- Принципи роботи з управлінським персоналом;
- Принципи інформаційного забезпечення державного управління.

Розглянемо деякі принципи державного управління більш детально:

- Суспільно політичні – сформульовані в результаті пізнання соціальної природи державного управління, загальних закономірностей та основних вимог його розвитку;

- Функціонально структурні – розкривають закономірності структури державно управлінських впливів;

- Організаційно структурні – відбивають характер закономірностей і специфіку організаційної структури державного управління і є базовими положеннями для її формування й удосконалення, а також у процесі реалізації державно управлінських впливів;

Принципи державно управлінської діяльності – закономірності, що відображають відносини та взаємозв'язки між методами, формами і стадіями управлінської діяльності державних органів у процесі формування і реалізації управлінських функцій.

Законом для всіх держслужбовців у їх управлінській діяльності має стати дотримання визначальних принципів державного управління, які повинні:

- Ґрунтуватися на законах розвитку суспільства – соціальних та економічних;
- Відповідати завданням соціального управління;

- Мати правове оформлення, тобто бути закріпленими в різних нормативних документах.

До основних принципів державного управління належать:

- Принцип єдиноначальності в ухваленні рішень і колективності при їх обговоренні;

- Принцип єдності адміністративного, господарського, соціально-культурного менеджменту;

- Принцип поєднання галузевого і територіального управління;
- Принцип науковості;
- Принцип прогнозування;
- Принцип мотивації (стимулювання праці);
- Принцип відповідальності за результати праці;
- Принцип раціонального добору, підготовки, розміщення й використання кадрів;

- Принцип економічності і ефективності;
- Принцип системності (розгляд об'єкта чи суб'єкта як системи, що складається з різних ланок, тобто систем, що прагнуть до реалізації різних цілей);

- Принцип ієрархічності (розгляд систем як багатоступінчатих, багаторівневих, котрі вимагають поділу на елементи; при цьому кожен рівень керує нижчим рівнем й одночасно з об'єктом управління для вищого рівня);

- Принцип необхідності різноманітності (керівна система повинна бути не менш складною і різноманітною ніж керована система);

- Принцип обов'язковості зворотного зв'язку (одержання інформації про результати впливу керівної системи на керовану систему шляхом порівняння фактичного стану із прогнозованим).

Серед загальних принципів (соціально правових) виділяють такі:

- Об'єктивності;
- Конкретності;
- Ефективності;
- Законності й дисципліни;
- Участь громадян в управлінні.

Організаційні принципи охоплюють:

- Галузевий принцип;
- Лінійний принцип;
- Територіальний принцип;
- Функціональний принцип;
- Принцип подвійного підпорядкування;
- Принцип поєднання єдиноначальності й колегіальності;
- Принцип раціонального розподілу повноважень.

Серед принципів держслужби визначальними є такі:

- Законності;
- Суворой субординації;

- Поваги для прав людини;
- Оперативності;
- Взаємодії із громадянами та громадськими організаціями;
- Авторитетності;
- Професіоналізму;
- Компетентності.

Природа управлінського впливу залежить від утвердження цих принципів у життєвій практиці, а також від переходу об'єкта управління до якісно нового стану.

12.3 Стиль публічного адміністрування

Заслужують на увагу три стилі керівництва і лідерства у публічному адмініструванні.

1. Авторитарний стиль – має директивний характер. Йому властиві висока централізованість керівництва; єдиноначальність у прийнятті рішень; жорсткий контроль за діяльністю підлеглих; співробітники повинні виконувати те, що їм наказують; основні методи – накази, зауваження;

2. Демократичний стиль – називається ще колегіальним. Чіткий розподіл повноважень між підлеглими і керівниками; стимулювання ініціативи; регулярне інформування колективу з важливих питань; спілкування з підлеглими завжди доброзичливе, чемне; сприятлива психологічна обстановка;

3. Ліберальний чи популістський стиль, - характеризується мінімальною участю керівництва в управлінні колективом. Усе пускається на самоплив; підлеглі повністю самостійні у своїй діяльності; їхню роботу контролюють рідко.

Західні політологи вважають, що традиційна влада зруйнована, раціонально легальна – дискредитована, тому лише харизматичне лідерство залишається єдиним прийнятним типом авторитету.

Харизматичне лідерство має особистий характер, вибудовується на емоційній основі, відіграє новаторську і революційну роль; у критичних ситуаціях відіграє революційну роль; базується на вірі в екстремальні, надприродні сили; засноване на культурі особистості (Сталін, де Голль). Харизматичні лідери мають виняткові якості індивідів, часом наділені магічними якостями. Харизма розглядається як властивість від бога, дарунок долі, інших надприродних сил. Найважливішим показником діяльності харизматичного лідера є успіх. Революційні, релігійні рухи за своєю природою є харизматичними. Легітимація відбувається завдяки особливим якостям індивіда. Харизматичні лідери покладають на свою ауру, свою популярність і свою здатність надихати інших. Усі ці характеристики є уродженими. Проте, важливо, як себе подати. Авторитарні лідери нав'язують своє рішення; прагнуть оточити себе лідерами, що підтакують їм. Вони використовують свою силу, тиснуть на людей для того, щоб ті робили те, що їм наказують.

Лідери демократи заохочують людей, щоб ті самі включалися в процес

вироблення рішень і брали активну участь у ньому. Вони намагаються використовувати свій авторитет для досягнення результатів, однак більше покладаються на ноу-хау, здатність переконувати, ніж на владу, що належить їм за становищем.

Далекоглядні лідери надихають людей своїм баченням майбутнього.

Контролер маніпулятор стурбований в основному діяльністю в середині системи.

Ділки перетворювачі, за Берні, на перше місце ставлять якість вигоди, а лідери перетворювачі спонукають інших прагнути до вищої мети замість того, щоб пильно дбати про інтереси сьогодення.

12.4 Демократичні процедури визначення ефективності публічного адміністрування

Критерії ефективності являють собою ознаки, грані, сторони управління, аналізуючи які можна визначити рівень і якість управління, його нагальні потреби.

Критерії соціальної ефективності:

1) Цілеспрямованість (доцільність) організації та функціонування державної та управлінської системи;

2) Стиль функціонування державної системи, її підсистем;

3) Складність організацій об'єктів державного управління;

4) Загальні – економічні, соціальні, технічні, кадрові – та інші витрати на утримання функціонування управлінську – державної системи.

Критерії конкретної соціальної ефективності:

- Ступінь відповідальності напрямків, змісту результатів управлінської діяльності органів і посадових осіб тим її параметрам, що визначені в правовому статусі органу, державної посади (кожний відповідає за свою справу);

- Законність рішень і дії державних органів та органів місцевого самоврядування;

- Реальність управлінських впливів;

- Відповідальність змісту управлінських актів запитам і потребам людей;

- Характер та масштаб взаємозв'язків органів державного управління, їхньої діяльності;

- Ступінь забезпеченості в рішеннях і діях управлінського органу або посадової особи державного престижу;

- Правдивість і доцільність управлінської інформації;

- Моральний стан органів управління і його вплив на суспільство.

Демократичні процедури з метою зміни соціальної ефективності передбачають оцінювання раціональності та ефективності державного управління. Для цього найчастіше порівнюються такі показники:

- Цілі, що практично реалізуються в державному управлінні, та цілі, що об'єктивно детерміновані суспільними запитамі;

- Цілі, реалізовані в управлінських процесах, і результати, отримані

при активації державного управління;

- Об'єктивні результати управління і суспільні потреби та інтереси;
- Можливості, закладені в управлінському потенціалі, і ступінь їх реального використання.

Основний критерій – рівень і якість життя населення – включає, у свою чергу, такі критерії: здоров'я, якість життя, рівень особистої і суспільної безпеки, рівень економічного розвитку держави та територій, культуру, освіту, мистецтво, екологічний стан, дотримання громадських прав і свобод.

Необхідно визначити ступінь реального задоволення суспільних запитів у державно правовому процесі. Визначення цілей, організації та регулюванні. Для цього існують певні процедури аналізу й оцінку результативності державного управління:

- Звіти органів державної влади і місцевого самоврядування, а також конкретних посадових осіб (Президента, Голови Ради Міністрів, депутатів, губернатора, мера);
- Масові обговорення і голосування (референдуми);
- Суспільна думка як сукупність вільно виражених суджень, поглядів, позицій, точок зору;
- Засоби масової інформації;
- Звернення громадян.

Ефективне управління передбачає врахування політичних, економічних, соціальних інтересів тих чи інших впливових груп населення.

Література

1. Воронкова В.Г. Управление как единый социальный организм // *Новая парадигма: альманах научных работ.* - 1999.- Вып.10.
2. Воронкова В.Г. Менеджмент у державних організаціях / В.Г.Воронкова.- Київ: Професіонал, 2004.
3. Горский Ю.М. Гомеостатика: модели, свойства, патологии // *Гомеостатика живых, технических, социальных и экологических систем.*- Новосибирск: Наука, Сиб. отд.,
4. Дзюндзюк В.Б. Эффективность діяльності публічних організацій: Монографія. – Х.: Вид-во ХарПІ УАДУ “Магістр”, 2003.
5. Попов С.М. Наукова парадигма суб'єкт- суб'єктного управління в умовах сучасного континууму // *Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії: Збірник наукових праць / Гол. ред. В.Г.Воронкова.*- Вып.43.- Запоріжжя: Вид-во ЗДІА, 2010.

РОЗДІЛ 13**БЮРОКРАТІЯ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ**

(МУЦ, ЛУАЙ - кандидат соціологічних наук, доцент кафедри іноземних мов та лінгвістичної комунікації Запорізької державної інженерної академії (Запоріжжя, Україна)

13.1 Бюрократія як наукова категорія

13.2 Теорія бюрократії М. Вебера

13.3 Сучасні підходи в оцінюванні бюрократії

13.4 Основні ознаки та атрибути бюрократії

13.5 Політизація вищого чиновництва

13.6. Публічна служба

Література

13.1 Бюрократія як наукова категорія

Термін бюрократія походить від фр. *bureau* – контора, і грец. *влада*, і може означати або певний тип соціального управління, або певну форму соціально-політичної влади та відповідну правлячу еліту. Термін бюрократизм використовується, як правило, для характеристики відповідних засобів управлінської діяльності. Найпростіший зміст цих понять полягає у відриві виконавчих органів певної організації від самої організації, перетворенні органа, що має підкорятись, в орган, який підкоряє тих, чия воля він повинен виконувати. Бюрократія є апаратом панування, інструментом влади, який містить, однак, внутрішнє протиріччя – залишаючись апаратом, тобто слугою, він стає над своїм паном, перебирає владу над владою.

Бюрократія як поняття, яке протилежне демократії (що не зовсім точно), використовується в нашому політичному лексиконі майже виключно в негативному, навіть лайливому значенні (часто під іншим терміном – партократія). Для цього є історичні причини, але явище бюрократії є набагато складнішим, неоднозначним, втіленим в різних історичних типах.

Бюрократія притаманна не тільки державі, хоча це поняття часто пов'язується лише з державою, а й взагалі будь-яким організаціям. Передумовою її існування є специфічна професійна управлінська діяльність, тобто необхідність засвоєння певних вмінь і навичок, а також технічна неможливість безпосередньої демократії. Особливо поширились ці передумови в сучасному індустріальному та постіндустріальному суспільстві, хоча, безумовно, бюрократія існувала і раніше, в традиційних суспільствах. Бюрократія приходить на зміну старим формам влади тому, що вона являє собою технічно більш довершений спосіб організації – настільки ж, наскільки машинне виробництво перевершує ручну працю.

13.2 Теорія бюрократії М. Вебера

Найбільш відчутний внесок у розробку теорії бюрократії вніс М. Вебер. Він одним з перших розробив загальну теорію організації, застосовну до всіх сторін життя сучасного суспільства. Вебер заклав основи сучасної теорії бюрократії, наукової інтерпретації місця і соціально-політичної ролі апарату управління в суспільстві. Саме поняття "бюрократія" як типово сучасного інституту отримало своє найбільш послідовне втілення у «веберовській» концепції раціоналізації. Бюрократія розглядалася ним як невід'ємна приналежність сучасного суспільства. Він виділяв і високо цінував якості бюрократа ідеального типу як професійного, неупередженого виконавця-управлінця та раціональну бюрократію як органічну складову оптимального розподілу праці і найбільш ефективного способу управління.

Визначаючи бюрократію, Вебер прагнув виділити риси, загальні для всіх сучасних адміністративних систем. До цих особливостей він зарахував ієрархічний принцип організації, де кожен чиновник має чітко визначену сферу повноважень в ієрархічній структурі і підзвітний у своїх діях вищому начальству; послідовність - посада є основним видом діяльності, що дає платню і перспективу регулярного підвищення по службі; безособовість - робота проводиться у відповідності з правилами, які виключають свавілля або фаворитизм, а про всі дії дається письмовий звіт; спеціальні знання - чиновники відбираються на основі здібностей, отримують необхідну підготовку і контролюють доступ до службової інформації; сталість, згідно з яким робота виконується протягом повного робочого дня на постійній основі при гарантії домінантного місця і просування по службі. В сукупності усі ці риси утворюють критерії, яким повинна відповідати система управління, щоб її можна було назвати "бюрократичною"

13.3 Сучасні підходи в оцінюванні бюрократії

Бюрократія сучасного суспільства є головною несучою конструкцією соціальної організації, хоча в демократичній державі її влада суттєво обмежена економічно, оскільки державний сектор займає відносно невеликий сектор економіки, і політично в силу переважання демократичних принципів політичної організації, а також структурно, оскільки бюрократія існує не тільки в державній, але й у всіх інших сферах життєдіяльності суспільства - приватному бізнесі, неурядових структурах і т.д.

Велику увагу темі бюрократії приділяють сучасні автори. Так, Буд. Бітів виділяє кілька значень терміну "бюрократія". Так, у XIX ст. цей термін зазвичай вживався для позначення особливого типу політичної системи, в якій міністерські пости займалися професійними чиновниками, як правило, відповідальними перед спадковим монархом. При цьому їй протиставлялася система представницького правління. Так, Дж.Ст. Мілл у своїй роботі "Міркування про представницькому правлінні" розглядав бюрократію як єдину серйозну альтернативу представницькій системі, давши оцінку переваг і недоліків обох.

Другий варіант терміну "бюрократія" використовується в теорії державного управління. Тут бюрократія означає управління державним сектором в протилежність управління в приватних організаціях. Таке протиставлення має своєю метою визначити відмінності між цими двома сферами і підкреслити якісно інший характер системи державного управління. Зокрема, мова йде про обов'язковість рішень бюрократії, її особливе ставлення до закону, турботу про громадських інтересах і т.д.

Третій варіант застосування поняття "бюрократія" характерний для політичної економії. Тут, розділяючи організації в економічних термінах на підставі джерел їх доходу, бюрократія розглядається як неринкова організація, яка фінансується за рахунок субсидій, на відміну від організації, яка фінансується завдяки продажу своєї продукції на ринку. Як відзначав Д. Битэм, «мета такого визначення бюрократії полягає в тому, щоб підкреслити, що характер і образ дії організації змінюється залежно від методу її фінансування і економічного оточення, в якому вона функціонує».

13.4 Основні ознаки та атрибути бюрократії

Схильність бюрократії до розширення при обмеженості фінансових ресурсів призвела до появи теорії бюрократичних інтересів, заснованої на визнанні існування конкуренції між різними департаментами та органами державної влади за фінансові кошти. Важливими атрибутами бюрократії, узаконює і її владу і вплив, є спеціальні професійні знання, досвід у відповідних областях державного управління, отримані в процесі навчання і роботи. Не менш важливе значення мають засекречування інформації, захист "службової таємниці" і прагнення до монополізації механізму та процесів прийняття важливих політичних, соціальних і економічних рішень.

Очевидно, що будь-яке політичне рішення так чи інакше позначається на користь різних урядових служб, які виступають за або проти даного рішення, а результат буде залежати від здібностей кожної з цих служб ефективно відстоювати свої інтереси. Цей підхід у літературі отримав назву "бюрократичної політики".

Для розкриття сутності бюрократичної політики необхідно досліджувати структури, які систематично протиставляють один одному інтереси різних груп і визначають їх відносний політичну вагу. При цьому необхідно мати на увазі, що форми і методи розподілу функцій між урядовими інститутами значно впливають на баланс політичних сил. При такому стані речей політичний курс, спрямований на подолання кордонів між різними департаментами, виявляється досить важкою справою.

Важливими атрибутами бюрократії, що узаконили її владу і вплив, є спеціальні професійні знання, досвід у відповідних сферах державного управління, отримані в процесі навчання і роботи. Не менш важливе значення мають засекречування інформації, захист "службової таємниці" і прагнення до монополізації механізму і процесів прийняття важливих політичних, соціальних і економічних рішень.

13.5 Політизація вищого чиновництва

Роль і вплив бюрократії в системі управління розширюються і посилюються тією обставиною, що чиновник, який обіймає ту чи іншу посаду в адміністративному апараті є фахівцем або експертом зі свого профілю роботи, в той час як завоював свій пост на виборах політик часто не в повній мірі володіє ситуацією в тій сфері, для управління якої він обраний. До того ж він володіє інформацією, необхідної для прийняття рішень по тим чи іншим політичним і управлінським проблемам.

Значимість цієї тенденції стане особливо очевидною, якщо врахувати факт все зростаючого розширення ролі експертів і фахівців різних профілів у прийнятті політичних, соціальних, економічних рішень, що зачіпають життєві інтереси населення. Через складність проблем, що стоять перед управлінською системою, спеціалізації та диференціації функцій по їх вирішенню, керівники управлінської системи змушені використовувати все більше і більше фахівців і експертів різних профілів. Але це вимагає додаткових витрат. До того ж експерти можуть використовувати свої знання і досвід, щоб контролювати процес прийняття політичних рішень.

13.6 Публічна служба

Публічна служба — це діяльність на державних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування.

Публічна служба багатофункціональне складне явище, яка має свій зміст, свою структуру та свої особливості. Її можна теоретично розглядати для повного осягнення в наступних аспектах:

1) у соціальному плані публічну службу необхідно розглядати як орган взаємодії суспільства і держави державного апарата і громадянських структур, службовця і громадянина чи людини. Тобто це професійне здійснення за дорученням держави суспільно корисної діяльності особами, які займають посади в державних організаціях та органах місцевого самоврядування.

2) політичному – як діяльність з реалізації державної політики, досягненню державно-політичних цілей та завдань в суспільстві та державі. Від її функціонування та ефективності залежить стабільність та ефективність суспільних відносин;

3) правовому. Державна та муніципальна служба представляють собою складний соціально-правовий інститут, вивчення якого потребує комплексний аналіз його соціальних та юридичних засад.

4) організаційному. Публічна служба, а саме її види, являє собою систему посад які відрізняються між собою статусом, повноваженнями, підпорядкованістю, кваліфікаційними вимогами.

5) структурному. Даний аспект публічної служби проявляється у такому: а) публічна служба – це діяльність осіб які здійснюють службу в

органах державної влади, в саме державна служба, та служба в органах місцевого самоврядування, б) публічна служба – це єдина система, яка забезпечує функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування та структурно включає в себе всі види державної служби

6) моральному. Розгляд етичних засад державної та муніципальної служби.

7) процедурному. Публічна служба завжди пов'язана з владою, що обумовлює специфіку її правового регулювання та організації.

Література

1. *Административное право. Общая и Особенная часть: курс лекций*/С. С. Бородин, С. С. Громыко; ГУАП. СПб., 2007. — 432 с.

2. *Воронкова В.Г. Менеджмент у державних організаціях: навч. посібник.* - К.: Професіонал, 2004.- 256 с.

3. *Воронкова В.Г. Муніципальний менеджмент / В.Г.Воронкова.* - Київ; Професіонал, 2004.

4. *Державне управління, державна служба і місцеве самоврядування: Монографія / Кол. авт.; За заг. ред. проф. О.Ю. Оболенського.* — Хмельницький: Поділля, 1999.

5. *Мельник А.Ф. Державне управління // Державна служба: Посіб. для викладачів, магістрів та державних службовців.* — Луганськ: Східноукр. держ. ун-т, 2000.- 237с.

6. *Оболенський О.Ю. // Державна служба: Навч.посібник.* – К.:КНЕУ, 2003. – 344 с. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://radnuk.info/pidrychnuku/derj-sly/452-obolons.html>

7. *Політологія. Узагальнюючий підручник. Лекція 12. Феномен бюрократії та бюрократизму, 2010* – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://politics.ellib.org.ua/pages-111.html>.

8. *Чиркин В.Е. Государственное и муниципальное управление: Учебник.* — М.:Юристъ,2003.-320с.

9. *Шамхалов Ф.И. «Основы теории государственного управления»:* Учебник для вузов.– М.: Экономика, 2003., - 518с.

CHAPTER 14

LAWS OF PUBLIC GOVERNANCE AND ADMINISTRATION AND TRENDS OF GOVERNANCE CHANGE IN THE CONTEXT OF THE NEW PUBLIC MANAGEMENT

(REGINA ANDRIUKAITIENĖ - PhD Doctor of social sciences
Department of business and economy Business and Technology Faculty
Marijampole College (Marijampole, Lithuania);

MILITA VIENAŽINDIENĖ - Assoc. Prof. PhD Doctor of social sciences
Department of Management School of Economics and Business Kaunas
University of Technology (Kaunas, Lithuania)

14.1 Legal Public Sector Management (Lithuanian case)

14.2 Features of Public Administration as a Democratic Institution

14.3 New public management in management of the public sector: principles,
Structural elements and trends

Conclusions and Discussion

References

14.1 Legal Public Sector Management (Lithuanian case)

The public sector is that portion of an economic system that is controlled by national, state or provincial, and local governments. The public sector overlaps with the private sector in producing or providing certain goods and services. The extent of this overlap varies from country to country, state to state, province to province, and city to city. This overlap is most often seen in waste management, water management, health care, security services, and shelters for homeless and abused people. Sometimes, service providers move from the public sector to the private. This is known as privatization, and has been taking place in recent years on a large scale throughout the world. In other instances, a service may shift from the private sector to the public. This is less common, but health care is one area where some governments are providing or experimenting with services previously furnished by private providers. Governments routinely hire private enterprises to provide goods and services for the public sector, a practice known as outsourcing.

Public administration is the concept encompassing the entire public sector activities. Public administration is interpreted as the implementation of the policy of a public chosen government through various governing measures and mechanisms, in particular - state administration subjects and law. The problematic questions of the paradigm of the legal public sector were analysed Astrauskas A. (2007, 2011, 2013) Astrauskas A., Gecikova (2014); Bakaveckas A. (2007); Urmonas A. (2006); Kunevičius, G. Kosmačaitė, V. (2014); Kondratienė, V. (2012), Raipa, A. (2011, 2012, 2014, 2015) ir kt. The formal concept of public administration was presented for the first time in Public Administration Act adopted on June 17, 1999. According to the 1st part of article 3 of this act, the public administration is defined as "the executing activities, regulated by law and other juridical acts, of the state and local self-governing institutions, other subjects authorized by law for implementation of the law, other juridical acts, the

decisions of local self-governing institutions, for administration of foreseen public services "It is obvious from the given definition that one of the most significant features of the public administration is the fact that it is linked namely to the nature of executive activities [5].

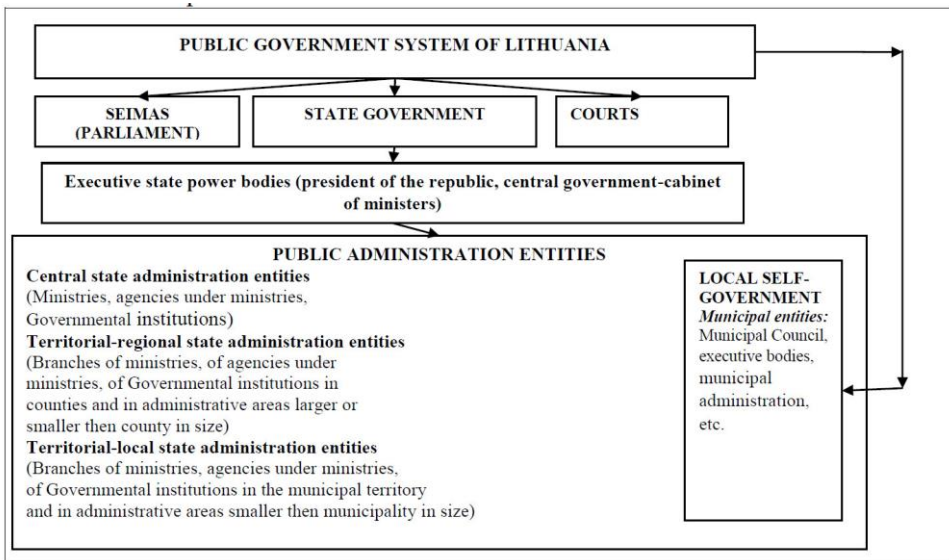
Astrauskas, Gecikova(2014) conducted analysis Public Government System in Lithuania. The authors argue that the countries of Central and Eastern Europe after the change of the political system adopted parliamentary system of democracy and local self-government has become an important actor of local development, which performs public administration and simultaneously independently manages and administers its territory and creates conditions for people to live. According to the form of state government Lithuania is a parliamentary republic with certain elements of the mixed form of state government, according to the territorial structure of state government - a unitary state and according to the political regime – a democratic state. Under the Constitution of the Republic of Lithuania the Lithuanian public power (more precisely, the public government system) consists of state power (state government sub-system) and local self-government (local self-government sub-system). At the same time the local self-government is recognized as a specific public administration system which operates on different grounds than the state power and is not directly subordinate to the state power. Relations between the state government institutions and local self-government entities (municipalities and etc.) are based on:

defining of municipal competences by the Constitution and laws as well as on division of municipal competences to own competences and competences delegated by the State) ; the possibility for the state authorities to influence municipalities only by legal and economic measures; legal (administrative), performing and financial supervision of municipalities, as well as judicial control and resolution of disputes judicially; provision of consultation and cooperation. The place of local self-government in the public government system is shown in Picture 14.1.

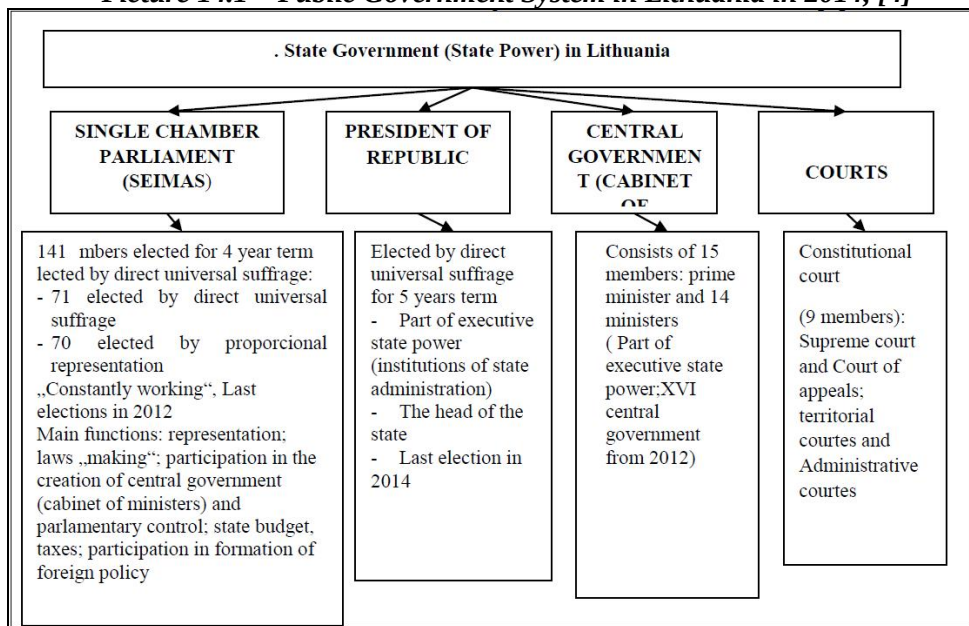
Lithuanian state power (more precisely, state governance) is organized and executed in accordance with the Constitution and laws of the Republic of Lithuania, international treaties, secondary legislation. The state power is organized according to the principle of separation of powers: spheres of legislative, executive and judicial powers are institutionally separated. State government powers are restricted and divided among the spheres of state government by the Constitution.

As it is pointed out in the Public Administration Act of the Republic of Lithuania (2015), creates preconditions for the implementation of the Lithuanian Republic Constitution provision that all public institutions serve the people; establishes the principles of public administration, public administration areas, public administration entities system and organization foundations of administrative procedures; guarantees the individuals' right to appeal against the public administration entities actions, inaction or administrative decisions, as well as the right to a legitimate and objective analysis of personal applications,

complaints and statements; establishes other rights and duties of individuals and entities of public administration in public administration area.



Picture 14.1 – Public Government System in Lithuania in 2014, [4]



Picture 14.2 - State Government (State Power) in Lithuania (2014), [4]

Public Administration Act creates preconditions for the implementation of the Lithuanian Republic Constitution provision that all public institutions serve the people; establishes the principles of public administration, public administration areas, public administration entities system and organization

foundations of administrative procedures; guarantees the individuals' right to appeal against the public administration entities actions, inaction or administrative decisions, as well as the right to a legitimate and objective analysis of personal applications, complaints and statements; establishes other rights and duties of individuals and entities of public administration in public administration area. Public Administration entities in their activities are guided by the following principles (table 14.1).

Table 14.1 – Public administration principles, [20]

	Principles	Contents of principles
1.	Law superiority.	This principle means that the empowering of public administration entities to conduct public administration must be set out in legislation, and actions must comply with the legal framework set out in this law. Administrative acts related to the implementation of persons' rights and duties, in all cases, must be based on laws;
2.	Objectivity.	This principle means that the administrative decision-making and other official actions of public administration entity must be impartial and objective
3.	Proportionality.	This principle means that the extent of the administrative decision and its implementation measures must meet the necessary and reasonable administration purposes
4.	Non-abuse of power.	This principle means that the entities of public administration will not be permitted to perform administrative functions without public administration empowering established by the set order of this act or to make administrative decisions seeking for aims other than provided in the laws or other normative legal acts;
5.	Institutional support.	This principle means that public administration entities when preparing administrative decisions, where appropriate, provide each other with the necessary information and other assistance;
6.	Effectiveness.	This principle means that the public administration entity, when making and implementing decisions, uses the resources meant for it economically, trying to achieve the results with the lowest possible cost;
7.	Subsidiarity.	This principle means that decisions of public administration entities should be taken and implemented at the level of the public administration system in which they are the most effective;
8.	"One-stop shop".	This principle means that a person gets information, the application, complaint or report are adopted and the answer to them is provided in one workplace.

9.	Equality.	The entity of public administration, when making administrative decisions, must take into account the fact that all persons are created equal in front of the law, and not restrict their rights and provide them with the privileges of their sex, race, nationality, language, origin, social and property status, educational, religious or political views, type and nature of the activities, the place of residence and other circumstances;
10.	Transparency.	This principle means that the activities of the entity of public administration must be public, except in cases prescribed by law;
11.	Responsibility for the decisions taken.	This principle means that the entity of public administration, when making administrative decisions, must assume responsibility for the consequences provoked by administrative decisions taken;
12.	The principle of innovation and openness to change.	This principle means that the entity of public administration must find new and effective ways to solve problems, and constantly learn from the examples of good practice.

The system of public administration entities consists of entities of public administration related to one another by links of subordination and co-ordination, having the empowering to carry out their mandates in public administration established by the order of this act; Public administration entities system consists of state administration entities and municipal administration entities; State administration entities - state authorities or institutions, the civil servants and officials, state enterprises, public institutions the owner or sharer of which is the state, the associations that are authorized to perform public administration in accordance with the order foreseen by law, directly applicable European Union legislation, ratified by an international treaty of the Republic of Lithuania, the law authorized by adopted legislation of a state institution, the Government resolution adopted in accordance with the directly applicable European Union legislation, ratified by an international treaty of the Republic of Lithuania establishing the scale of financial support to Lithuania provided by the European Union or separate states, the principles and general rules.

Table 14.2 - Public Administration entities, [20]

Public Administration entities	Municipal administration entities
Central - state administration entities whose activity area is the whole territory of the State	Municipal authorities or institutions, their civil servants and officials, municipal enterprises
Territorial - state administration entities whose activity area is	Public institutions, the owner or sharer of which is municipality

the stated part of the State territory	Associations authorized to perform public administration (public administration empowering is provided by the municipal authorities empowered by legislation by their adopted act of law)
--	--

In the Public Administration Act of the Republic of Lithuania it is pointed out that the main areas of public administration the following: administrative regulations; 2) control of implementation of legislative and administrative decisions (control of subordinate entities, maintenance of not subordinate entities); 3) administrative services; 4) administration of public services; 5) internal administration of public administration entity. It is stated in the law that only public administration entities have the right to issue administrative acts necessary for implementation of laws and other legislation, only public administration institutions have the right to adopt normative administrative acts necessary for implementation of laws and other legislation, public administration entities have the right to enact individual administrative acts having the procedure established by law in their capacity as administrative powers, the mandatory requirements for persons are established only by law or acts enacted as a basis for legislation.

Administrative law should serve the public interests by ensuring the protection of a person, cultural development, economic development, etc. It is not enough just to define the administrative law mission, it is important to perceive it in the context of social changes. Since social life is constantly changing, the society refuses certain values and replaces them with others, it must be ensured that the whole variety of ways, methods, and influences, the change of administrative law mission in the process of solving social problems of different origin would keep pace with reality and not become formal. According to Urmonas (2006), from the governance point of view, legislative drafting, publishing and law enforcement can be seen as a unified regulatory system which is applied with the experience of governance systems. Effective governance uses social patterns, models governance solutions, seeks results significant to the public focusing on purposeful and concentrated effects. Having evaluated the legislation as a unified juridical regulatory system, it is thought that the system can be managed if you have one common systemic goal. The laws and other legislation make the feedback on their creator. They have an impact on people's attitudes, opinions, standards, internal takeover of evaluations. It can be said that state regulation must serve the public interests by constructing the objectivity of drafting of laws and other acts, their adoption and implementation, influencing their governance. State regulation creates a certain sense of stability of state governance. State regulation concept includes a number of legal documents and regulations (The Constitution, laws, other legal acts, decrees, programs, strategic plans, orders, licenses, etc.), used by the government to regulate the behavior of citizens and the organization.

The state governing (administration) is often described as the executive

activities of social processes in society. In the process of governing implementation the subjects of state governing (administration) use granted authoritative powers, unilaterally adopt legislation which must be implemented and, if necessary, the implementation of which is ensured by force. In the process of state governing (administration) the major state functions are implemented, all public processes happening in administrative-political, social, cultural and economic governing areas are under the guidance. Most of administrative law theorists argue that the state governing (administration) subjects are state and local self-government institutions as well as non-governmental organizations which are provided with appropriate credentials. The governing functions are also implemented by local self-government authorities: the municipal council, the municipal director of administration and the municipal controller. In cases prescribed by law governing functions can be implemented by non-governmental formation which are provided with state dictatorial powers. Administrative law theory traditionally treats the state governing (administration) in the broad and narrow meanings. The state governing (administration) in the broad sense is the whole state regulating activity (representative authorities, the prosecutor's office, courts and other institutions), i.e. state governing is implemented by all state structures.

It is regulated in paragraph 1, article 5 of the Constitution of the Republic of Lithuania that the state government in Lithuania is carried out by the Seimas, the President of the Republic, the Government and the Judiciary. The state governing (administration) in the broad sense is understood as the activities of all state institutions which make organizational impact on public relations.

State governing (administration) in the narrow sense is the administrative activity, i.e. the activity of institutions implementing executive power, other institutions implementing executive procedural activities. State governing (administration) can be analysed as activities of law enforcement acts, special state institutions group and legally authoritative organizational activities. State governing (administration) is the type of activity which implements the state executive power and the activities of state institutions that are not part of the executive authorities system but implementing executive functions. Attention should be paid to the fact that each state government type is usually identified with a certain activity type. For example, the legislative power has its own activity type - the legislation and the judiciary power- justice execution. Meanwhile, the executive power is characterized by such type of activity as state governing (administration) [5.]

Lithuanian Republic Law on Public Administration defines such public administration functions: administrative regulation, internal administration (control of implementation of legislative and administrative decisions (control of subordinate subjects, maintenance of not subordinate subjects), public services administration, internal administration of public administration subject), public services administration. The most important function of public administration is an administrative regulation. Administrative regulation – this is enacting the statute, the rules, regulations and other legal acts for law enforcement and

implementation.

Kondratienė, V. (2012) says, the Lithuanian public administration system is considered to be decentralised to the extent to which the subsidiarity principle is realised in it: the central authorities share management powers with municipalities. On this basis, they are imposed a constitutional duty to not only not to obstruct the municipalities to act independently, but to assist them in the implementation of the functions established by the law. Simultaneously, the Constitution delegates the Seimas the duty to specify the powers of municipalities. Therefore, the scope of municipal competence is directly dependent on the general level of democracy (development) in the state, in addition, self-government autonomy implies a legal obligation to them to engage in the decision-making while being guided not only by local but also by the public interest. It is assumed that the municipalities should not transform into a "state within the state." Legal problems saw Kunevičius, G. Kosmačaitė, V. (2014). Authors analyse the specific features of the structure of the system of public administration subjects and public administration instruments as constituent elements of the subject matter of administrative law that are formed in the doctrine of comparative administrative law. On the basis of the experience of comparative administrative law, the authors evaluate the problematic aspects of the conception of public administration as established in the positive law in order to reveal and critically evaluate their impact on the scope of the regulatory function of the Lithuanian administrative law. In summary of the results of the research, the authors conclude that the system of public administration subjects and the forms (instruments) of their activity as established in the Lithuanian law groundlessly narrow the scope of activities attributed to public administration as well as the subject matter of the Lithuanian administrative law itself.

While carrying out administrative functions, the subjects of public administration adopt administrative decisions which are validated in the act of administrative law. The subjects of public administration are given the power to adopt administrative regulatory acts by the law or other legislation enacted on its basis. In Lithuania, entities of public administration are divided into three groups (table 14.3).

Table 14.3 – Entities of public administration

Entities	Functions	Institution types
Entities of public administration are the governmental institutions which have the rights of public administration conferred by the law	Central entities of public administration perform administration on the whole territory of the state, shape and implement the governmental policy in the assigned area, by administrative means regulate and control	The Government, the Office of the Government, ministries, departments, agencies, authorities and inspectorates

	activities of de-concentrated territorial institutions in the assigned area	
	Territorial entities of public administration have the powers conferred by the law or regulations to perform only in the assigned territory	Entities and authorities of territorial public administration
Entities of municipal administration	The institutions are granted rights of public administration on the territory of the municipality	The municipal council, the municipal controller, the mayor, the board of administration, their subsidiary bodies, authorities, and municipality officers
Officers of the entities of public administration	Perform administration on the assigned territory of the state, and the officer can act as an authority under the powers conferred by the law	A minister, a county governor, a government representative in the county, a municipality mayor, a municipality controller

The organisations which are not state or municipality institutions can be entitled entities of public administration, provided that they are entrusted with governmental or municipal functions of public administration and make decisions in the name of the state or municipality. All the entities of public administration in Lithuania perform on the basis the law of budgetary or public entities. It should also be recognized that the state governing (administrative) functions at corresponding degree are implemented by other types of state government (to the previously mentioned extent legislative and judicial authorities), but these activities are not the main for them [5].

Municipal governments are local authorities created by the provinces and territories to provide services that are best managed under local control. They raise revenue (largely from property taxes and provincial grants) and impact people's daily lives in numerous ways. Astrauskas A., Gucikova I. (2014) indicates that Local self-government is organized and implemented in the Republic of Lithuania in compliance with:

1. The provisions of the Constitution of the Republic of Lithuania (Lithuania has the constitutional framework of local self-government which consists of the provisions of Chapter X of the Constitution and other provisions, also the documents of the Constitutional Court of Lithuania on the basis of which the official constitutional doctrine of local self-government was shaped);

2. The provisions of the European Charter on Local Self-government

(Lithuania signed this international instrument in 1996 and ratified it without reservations in 1999);

3. The provisions of the Law on Local Self-Government (the Law on Local Self-Government may be considered as a certain codified legal act which regulates activities of municipalities in an integrated way: defines the main concepts, determines the municipal competence which is divided in groups according to the selected characteristics, a specific model of institutional structure is embedded, sets out the powers and mutual relationships of each municipal institution and agency, determines the principal forms of legal and non-legal activities of municipal bodies (sittings, legal acts, etc.), determines the functions, rights and duties of municipal councilors (local politicians) as well as the text of their oath, grounds for termination of the term of office before its expiration, defines relationships between the state power and municipalities, lays down legal guarantees and economic basis of municipal activities, etc.). At present the third revised version of the 1994 Law on Local Self-government is in force;

4. The principle embedded in the Constitution and explained in the constitutional doctrine of local self-government regarding the supremacy of the representative body of the municipality (municipal council) over the executive body of the municipality and the accountability of the latter body to the former body (implementation of this principle differs from the implementation in the state governance system);

5. Other legal acts (laws, international agreements and secondary legislation) which forms an integrated and dynamic legal system.

Position and competencies of local self-government depends on the system of public administration applied in a particular country. Territorial local self-government as a subsystem of public administration is also identified with the executive branch of government. Territorial self-government is characterized with democratic administration of power, territorial autonomy, autonomous responsibility and optimal combination of original and transferred competencies. Role and tasks of local self-government significantly influences the decision of the State to what extent it leaves decision-making and responsibility for the development and quality of life on its own and to what extent it transferred to other entities.

14.2 Features of Public Administration as a Democratic Institution

It has been emphasized that public administration as a public institution has to rely on structures and processes which would help to implement accountability, transparency, decentralisation, legitimate elections and administration and would obey the parliamentary control. Development of the civil society and strengthening of cooperation in the public and private sector, public property enhancement and protection, increasing government influence through applying the new information technologies for e-Participation remain really significant operational bars. For that reason, it is necessary to ensure compliance with the law and maintained order in the state. All the above relates to state management capacities, understanding the capacities in the broad sense and stating that they

contain the following abilities: to shape the necessary policy, to design and implement programs for that policy implementation, to foresee means for the new courses of action [12]. According to Domarkas (2005), there were quite striking changes in public administration when in fact the public administration paradigm shift was taking place which can be divided into four stages. The stages of administration paradigms change are presented in Table 14.4.

Table 14.4 – Stages of administration paradigms change

Stages	Characteristic features
The first stage	The first stage was characterized by the traditional model of public administration, the main features of which are the hierarchy, neutrality, standardization, legality, rationality and professionalism
The second stage	More attention was paid to the effectiveness of activities, application of management principles, a more efficient use of resources, customer orientation and a greater sensitivity to the needs of society.
The third stage	The new public management stage. The focus is on public and private sector cooperation in order to provide more efficient services to citizens
The fourth stage	Governance is defined as the system of values, programs and institutions that help the public to manage their economic, social and political issues with using the interaction of the state, the civil society and the private sector. There are three parties involved in the governance: the state institutions which create a relevant political, economic and legal environment; the private sector which provides jobs and creates conditions for revenue, and the civil society which creates preconditions for social and political interaction

In different states, there is usually a different level of development of the mentioned above stages of public administration. For example, at present, in some countries public administration of the first stage may dominate, while in others – that of the third stage with occurrences of the fourth stage, and so on. Despite certain differences in focus at different stages of public administration, in any case public administration has to perform the key functions assigned to it by the state, including those of implementation of the law and order maintenance, identifying social standards and objectives of social development, taking measures for protection of vulnerable groups of the society and the environment. Current tendencies of public administration show that good governance is the governance which can be characterised by more numerous citizen participation, pluralism, subsidiarity, transparency, accountability, impartiality, accessibility, cooperation and efficiency. That means that there is a shift from administration to governance. Thus, it is stated that public administration as a democratic institution has to be: accountable and transparent; decentralised; ensuring impartial and legitimate elections; relying on the balanced system of control of the executive and legislative branches of government; playing its major role while reducing exclusion and protecting rights of minorities and vulnerable groups of the society.

Other authors use a concept of the new public service, too, for the definition of this stage [10, 11, 12]: possessing sufficient managerial skills for increasing the legality; concerned with environmental protection and rational use of natural resources; creating a favourable environment for interaction between the civil society and the private sector; making use of information and communication technologies in order to promote citizens' involvement in development processes; promoting and strengthening various types of cooperation in order to achieve intended purposes.

The administrative governing of the end of the 20th century and the beginning of the 21st century is characterized by management and democratic values entrenchment trends when public sector organizations seek to create favourable conditions for the expression of individual freedom and initiative. With the modernization of management new public administration principles are formed which are identified by many researchers by the term of the new civil service [22]. In table 14.5 features of Public Administration as a democratic institution are presented.

Table 14.5 – Features of Public Administration as a Democratic Institution [5,6,7,9,16,17,24,32,35,36].

Features	Expression of features of public administration as a democratic institution	Authors
Accountability and transparency	It is considered that accountability is the main support for democracy and good governance, making the state, the private sector and the civil society define clear purposes and strategies, focus on results, monitor their implementation and execution Both administrative (including financial) and political accountability are important.	Tommasoli, M., 2005; Pope, J, 2005; Domarkas, V., 2005; Raipa. A., Giedraitytė V., 2013.
Decentralisation	Decentralisation, including transfer of political power to lower instances and de-concentration of executive powers, delegation and transfer of functions to non-governmental organisations, create preconditions for good public administration, bringing decision making closer to the people of a relevant territorial unit, and stimulating participation of partners of various levels, achieving goals of economic and social development.	Domarkas, V., 2005; Smalskys, V. 2008; Raipa. A., Giedraitytė V., 2013; Bartkutė, I., 2008; Babravičius, J., Dzemyda, I. , 2012

Organisation of impartial and legitimate elections	Formation of authorities through elections is a political process. However, their organisation is an executive function in different countries performed by different institutions, such as permanent or temporary, special judicial organs or those functioning under ministries, etc. A common feature of those institutions is functioning both as administrative and supervisory bodies. In order to meet nowadays' requirements of democracy, they have to be independent, non-party and professional.	Domarkas, V., 2005 Rizvi, G., 2007; Pope, J. 2007; Tommasoli, M., 2007
Relationship between legislative and executive branches of government	Relationship between legislative and executive branches of government depend on the state governance model, but in any case, the executive branch has to recognise that the parliament is a basis for nowadays' democracy The key functions of parliamentary oversight are as follows: appointment and dismissal of certain officials of executive and judicial authorities, retrieving requisite information and budget control.	Cheema, G.S., 2007; Domarkas, V., 2005
Role of public administration reducing exclusion and protecting rights of minorities and vulnerable groups of the society	Provided that formation of democratic government is based on the number of people supporting an individual or a party, the minority rights may be infringed in the process of formation of the government. It can clearly occur in the states containing ethnic minorities. In order to protect main political, socio-economic and cultural rights of the minorities, there have to be appropriate measures provided, for example, regional ethnic authority has to be ensured, quotas should be refined for members of the parliament, local self-governing and executive authorities and applying other forms of distribution of authorities. More and more attention nowadays is being paid for ensuring equal rights between men and women.	Domarkas, V., 2005; Ghaus-Pasha, A. 2007
Legislative system management	Independent and impartial judicial system is one of the supporting pillars of democracy. The development of such a	Rizvi, G., 2007 , Domarkas, V., 2005

	system depends on the institutional system, appointment, promotion and term time of judges, financing, and administration of courts.. Organisations of the civil society may also influence increasing efficiency of the judicial system.	
Role of public management in environmental protection	In the context of globalisation, majority of environmental problems can only be solved with the common efforts from several countries or even all the countries of the world. This presents new challenges for the national government. In modern advanced countries, issues of environmental protection and rational use of natural resources are addressed through increasing the role of the state, shaping and implementing industrial development and financial policy.	Raipa. A., Giedraitytė V. 2013; Domarkas, V., 2005; Babravičius, J., Dzemyda, I. , 2012
Interaction of the civil society, and public and private and public sectors	In the current period, the civil society is recognised as a very important partner for the government. Efficient governing of the state is only possible if there is a good interaction between the civil society, the private sector and the governmental institutions. On the national level, the civil society plays a very significant role promoting accountability of the governmental institutions and at the same time asserting its interests. At global level, the civil society can have an impact on highlighting the issues of environmental protection, protection of human rights, gender equality, international trade and others to be addressed.	Ghaus-Pasha, A. 2007; Raipa. A., Giedraitytė V., 2013
Impact of e-Participation	Modern computer and telecommunication technologies and the internet network created on their basis have significantly expanded citizens' opportunities to participate in public administration, both using services supplied by governmental institutions and making suggestions to those institutions. Thus, it creates an opportunity for citizens to participate more efficiently in the processes of political and	Szermeta, J., and Kerby, R. E, 2007; Domarkas, V., 2005; Smalskys, V. 2008; Raipa. A., Giedraitytė V., 2013;

	economic development, and at the same time, democracy is being developed.	Babravičius,J., Dzemyda, I. , 2012
Cooperation with social partners	There are five types of cooperation with social partners distinguished, including cooperation between the public and private sectors; between governmental institutions of different levels in order to achieve effective activity planning, implementation and assessment; between different social groups, trade-unions and governmental institutions; between organisations functioning in different countries; and organisations with different level of knowledge	Cheema, G.S., 2007; Pope, J. 2007; Domarkas, V., 2005; Smalskys, V., 2008; Raipa. A., Giedraitytė V., 2013; Kavaliauskaitė, V., Jucevičius, R.; 2009; Babravičius,J., Dzemyda, I. , 2012

Administrative accountability, in turn, is divided into intrinsic (between leaders and subdivisions of different hierarchical level) and extrinsic. Political accountability means measures and methods used for accounting for performance results between executive, legislative and judicial branches of government. Transparency is seen as openness of democratic processes based on informing and feedback, clearly defined processes and procedures and behaviour and actions of the people who are in power and make decisions In the processes, disclosure standards easy for citizens to understand should be applied. All the above is related to civil servants' honesty and respectability and is the key part of professional ethics, provided that without the required accountability and transparency of authorities, preconditions for corruption and other negative phenomena are created. The idea of decentralisation is considered an essential factor strengthening democracy and improving delivery of governmental services. Transfer of part of central government and resources to local authorities and enabling them designing and executing development programs creates assumptions that local citizens would be able to make greater influence on development processes[13, 35,36].

Modern public governance is different from the state or municipal governance which distinguished all governance systems in both authoritarian and democratic society. At all times the most important governance issue was the high cost for the controlled, and especially expensive governance system was formed in a democratic system, because when the community tried to directly control the government more and more and to minimize the impact of bureaucracy on society as much as possible, there appeared a number of governance units and institutions controlling each other, belonging to a wide range of government levels. The search for economic rationality forced the politicians of many countries,

researchers and practitioners to begin to look for other ways to manage public administration, such as the decentralization of public administration.

Decentralisation facilitates opportunities for creating organisations of civil society and their networks, due to the fact that in many cases it is appropriate to get together into certain organisations with a specific objective for solving local problems. Thus, decentralisation helps both to increase accessibility and efficiency of public services and promote democratic participation of citizens. Decentralization process is also related to the public sector personnel management reforms. In many Western countries the central government delegates part (in particular social and communal) of the functions to local authorities in this way bringing self-government closer to the people, and giving greater responsibility for local public sector staff.

Decentralisation facilitates opportunities for creating organisations of civil society and their networks, due to the fact that in many cases it is appropriate to get together into certain organisations with a specific objective for solving local problems. Thus, decentralisation helps both to increase accessibility and efficiency of public services and promote democratic participation of citizens. Decentralization process is also related to the public sector personnel management reforms. In many Western countries the central government delegates part (in particular social and communal) of the functions to local authorities in this way bringing self-government closer to the people, and giving greater responsibility for local public sector staff. Decentralization may take three forms: deconcentration (of the administrative network); delegation to semi-autonomous bodies (also involving purely administrative powers); and devolution, which transfers all forms of power, particularly political power. Under decentralization by devolution, an autonomous corporate body politic is created at the subnational level with both political and administrative powers. These powers are derived from the residents of the area through democratic elections. Grass-roots participatory democratic practices are essential to the success of this form of decentralization. Several fundamental principles need to be enshrined in the design of decentralized entities. One is the principle of subsidiarity, which specifies that functions (provision of services) should be undertaken at the lowest level at which they can best be provided and consumed[17].

There are three forms of e-Participation: 1) economic, which creates an opportunity for all people, including the disabled and the marginalised groups, to apply to the best of their abilities and to make money in some cases; 2) political, which expands opportunities for communication, guarantees human rights and even creates conditions for participation in elections; 3) social and cultural, which extends opportunities for social and cultural communication and possibilities for creating appropriate environment. All these forms are complementary to each other. In public administration, significant increase of information accessibility and the new opportunity to respond to citizens' needs much faster as well as increase the dynamism of inter-organisational communication are very significant.

In order that social partners can successfully cooperate in the current period,

it is necessary to replace traditional hierarchical forms of management of the governmental offices with team work; to replace direct delivery of services with market-oriented catalytic method of service delivery, while the governmental office keeps just the supervisory function; to refuse bureaucratic command, while conferring power to the community; to shift from centralised to decentralised formation and implementation of policy and programs, incorporating more citizens in the process; to focus on the outcomes rather than on the input; to replace secret decision making by administrative, financial and political accountability; to replace bureaucratic paternalism with conferring power to the community and active involvement of organisations of the civil society.

One of the areas requiring greater synergy between the state and the private sector is the necessity to assure that the private sector is more socially responsible, provided that, thus, productivity can be increased, and the state would create favourable conditions for that developing and implementing the policy and preparing the legal basis, which would promote economic competitiveness.

Cooperation between governmental institutions and the private sector is available in different forms, such as cooperation under agreements and concessions, establishing of joint undertakings, etc. New public management is trying to adopt the efficient business organizations management elements in public administration management. The idea of the New public management has been the ability to use the business guidelines of the private sector realization that the government institutions should take over not only the business techniques but business values as well. Injection of market forces, commercial criteria and competition has been central to NPM-style reforms [37]. The analysis of this topic has important implications on major current theoretical and practical issues, including these [37]. privatization of public services; allocation of functions and tasks among sectors; the nature of the sectors themselves; the dimensions that define the sectors, including their complex overlapping and blurring with the third and nonprofit sectors; administrative reforms and organizational change; and the theoretical and practical analysis of major administrative topics, such as organizational goals, structure, and individual motivation and work attitudes.

The authors argue that the essence of the new public management is to use the business provisions of the private sector in the public sector reducing the bureaucracy and striving for the greater effectiveness and turning to the market and the clients' needs[37]. Kavaliauskaitė, V., and Jucevičius, R. (2009) pointed out the importance of partnership in the public sector. The authors presented critical analysis of the theories, which served as a theoretical basis for the emergence of PPPs, in the context of changed factors and circumstances determining competitiveness. Further the article demonstrates the variety of partnerships given the legal form of partners, structural differences, dimensions of publicity and degree of risk sharing. Finally, after identifying some problems encountered in implementing PPPs, based on theoretical research of a number of different experiences in variety of sectors, the article distinguishes factors that are essential for the successful public and private partnerships.

This is the implementation of one of the governing modernization

components into practice and efforts to improve public service. In the West it is called the "citizens first" idea. The citizens are encouraged to get more actively engaged into the administration process, to create citizens committees as advisory groups in specific areas of public politics; good neighbourhood community idea when developing citizens' responsibility in various areas, such as crime prevention. Such administration based on citizens' community participation becomes more democratic, decision-making process is more transparent. This has and in the future will have a significant impact on the formation of public administration staff ethical norms and values. One of the major new public management principles in continental European countries for public sector organizations – "community government" is more preferable because of *Rechtsstaat* management culture developed in the continent's tradition, partially oriented to redistribution (socially oriented), welfare state model which is dominated by not managerial but by legal public sector organization principles.

For continental European countries (especially Central European countries), citizens' community participation would be more effective involving their representatives in the government decision-making processes. Therefore, it can be said that for public administration in continental European countries it would be more preferable to have a "softer" management modernization option that is now specifically promoted in Scandinavian countries and called the new office of the state. Partly it can be said that in recent years new public management reforms are going through a certain crisis. Implanting consumer, based on business management elements values in public sector causes some negative consequences (emergence of quasimarket in public services, restriction of social benefits in the state services and so on). Therefore, we state that the public sector reformers are beginning to change management modernization priorities [30]. Public administration tasks require good and obliging services to citizens, effective management of finances, business management experience adaptation, expansion of public services, adaptation of services to an increasingly segmented society, active cooperation with the communities of the citizens, active assistance to politics sphere. To achieve these aims new public management methods are introduced. In the process of public sector reforms the personnel selection is less based on merit system and more and more knowledge and skills are assessed in the selection process. However, there are attempts to develop, mostly in Anglo-Saxon countries, an effective government model which takes up less bureaucratic representativeness and increasingly seeks management efficiency. In continental European states the reforms, according to the legal - normative governing tradition, take place much slower. At present, more and more attention in the public governance reforms is paid not to business management methods implementation in the public sector, but to governing, based on citizen communities involvement. This "softer" new public management option, often referred to as the new office of the state, is more adaptable for public administration of continental European states (especially Central European countries) since it encourages civil society improvement and development. [31].

Necessity of partnership between the private and public sectors is analysed in

a scientific article by Domarkas. The author claims that economic and social changes ongoing in majority countries in the world promote cooperation between the public and private sectors, in order to meet national, regional and global challenges better. Governmental offices of sovereign countries, being under exposition of processes of globalisation and democratisation, are trying to better adapt to the changing environment through reconstruction of organisational structures, application of the new methods of management, performing decentralisation, promoting privatisation, increasing interaction between the civil society, the public and private sectors, and striving for using possibilities of modern informational technologies to the best. Increasing transparency of public administration through constantly growing involvement of different social partners (organisations of the civil society and business, trade-unions and individuals) is one of the outstanding issues. All the participants of the governance, based on more transparent and broader engagement, should feel responsibility for good governance and development of the society [13]. Czaputowicz, J. (2015) claims that this is a major public sector administration / management objective and the challenges facing. He private sector, there is no profit and loss indicator by which overall organisational performance may be measured. Instead, organisational goals generally consist of intangibles like 'social welfare', 'serving the national interest' and 'effective policy advice'. It is important to properly identify the goals and standards of services and the modern human resource management. Using management techniques from the private sector in the public sector was supposed to increase efficiency. Benchmarking involves comparing a certain solution with proven methods of operation. Administration is focused on results, objectives and mission instead of procedures, rules and directives. Citizens are treated as customers who have to be wooed and who are given the opportunity to choose the way in which the public service is delivered. The directions of development of public administration depend on the cultural and social context in each country. There is no single 'optimal' model of public administration, although we can distinguish the principles of good governance. Countries create their own combinations of reforms, which are more or less consistent with some of the models of public administration. Due to historical and cultural determinants, changes in public administration are slow. Public management remains more of an art than a science, and the best solutions are dependent on the context

Raipa A. (2009) highlights the aims of public governance reforms. In order to understand the aims and objectives of reforms in the governance and problems arising during the reforms, it is necessary to be able to distinguish them, i.e. to master the methodology of public governance analysis, to identify problem solution instrumentation. It is necessary to know general problems of public governance better, i.e. to conceptualize perceiving the public governance as diversity of paradigms, theories, models, processes, methods and procedures, understanding it as a certain system of public governance reforms, as a potential tool to achieve many aims. State institutions are formed in order to save resources, improve the quality of public services, improve public policy formation

and implementation, and this is the essence of modern public governance. Public governance reforms can help reduce bureaucratic restrictions, strengthen the responsibility and accountability of executive power for both legislators and groups of citizens for formation and implementation of policies and programs [27]. In this case, there evolves the role of governance reforms analysis. Governance (policy and administration) analysis is a kind of social process intellectual activity, involving governance, psychology and culture, and is generally defined as the process of formation, more dependent on politicians, and the implementation process more realized by administrative authorities. The main aim of public governance reforms, as has already been mentioned, is to directly affect solutions development and implementation, planning, monitoring and evaluation possibilities, i.e. the efficiency of public governance and public sector activities is considered the most important strategic objective. The country's economic situation depends on the effective capacity of public institutions to plan, to effectively prepare, adopt and implement the decisions [27].

Raipa (2012) attempts to contribute to this effort by presenting, explaining, describing the elements and factors of new public governance: the development of analytical leans for strategic thinking in decision making, better communication in interorganizational perspective, new level of requirements to democratic mediation of stakeholder interests, implementing social responsibility of organizations, the transparency and prevention of corruption at all levels and networks of governance.

Implementing of public governance reforms it is essential to realize that public governance today is carried out not only at the level of rational political systems, but also at the level of the global system, i.e. global diversity and complexity aspects have significantly increased in the transformations of public organizations activities, the connections of state internal and external factors which means that the national state is less able to control the agenda of their governance processes. Reforming public governance qualitative changes in the public sector start with the newly perceived values system, they are consolidated evolving from one governance forms into new, more efficient forms of activities. Raipa (2014) said that the public – private partnerships systems in the start of XXI century must include processes such as formation of inter sector integration structure, cost and risk sharing between partners and implementation of integration, determining deviations from the objectives of the principles of efficiency, transparency and accountability.

14.3 New public management in management of the public sector: principles, Structural elements and trends

The formation of New Public Management principles was influenced by management ideas that were transferred from the private sector to the public as Total quality management, flexible management and management culture idea. The problematic questions of the paradigm of the New public management were analysed by Bileišis M. (2012), Madureira C., Ferraz D. (2010), Raipa A. (2009, 2011, 2012, 2015); Guogis (2014), Raipa A., Giedraitytė G. (2013), Bartkutė I.,

(2008) Smalskys V., Stankevič B., Stasiukynas A. (2015), Smalskys V.(2008, 2010), Domarkas (2005, 2004), Raipa, A., Bartkus E. V. (2013), Raipa, A. (2011, 2012, 2014, 2015), Babravičius, J., Dzemyda, I. (2012) and others.

New Public Management was used to name many public sector reforms that were carried out in various countries of the world. New public management concept was used for the first time in 1991 in the article by C. Hood and M. Jackson [cit.6]. This management theory is treated differently. It is understood as a new idea, uniting management trends prevailing in many countries from the beginning of the ninth decade that affected the emerging public sector modernization in many countries. The literature agrees that NPM does not have independent theoretical origins, and its theoretical basis consists of two foundations: the public choice theory that originated from new institutional economics and the so-called managerialism. With regards to public choice theory human deeds are rational and based on the benefit maximization. So the roles of service producers and controllers are distinguished, market economy regulatory mechanisms are implemented and competition is promoted, and the staff management requirements are guided by the theoretical assumption about the individual seeking for benefit.

Managerialism is distinguished by application of statements based on belief, the so-called management principles, for solving individual problems. Under its influence professional management is introduced in institutions which is seen as a key way of organizing the upward of productivity. This managerialism thinking direction causes de-concentration of power which can be achieved through decentralization, deregulation and functions transfer when implementing administration [cit.7]. Autor says that the basic idea of New Public Management is to apply the same private business principles in the public sector – assuming that the public institutions should also take over the business values. This management field: becomes the normative model showing a deep attitude to the public administrator's role and the nature of the profession and its development; emphasizes the search of service alternatives based on economic assumptions as one of the possibilities to upward productivity; emphasizes responsibility towards customers, citizens and efficiency of activities , restructuring of bureaucratic institutions, decentralization of decision-making; encourages managers to seek new ways for achieving results or privatize some public functions. Bartkutė (2008) are distinguished Structural elements of the New Public Management (table 14.6).

Table 14.6 – Structural elements of the New Public Management [7]

	Structural elements	Content of the principles of Structural elements
1.	Decentralisation	Tasks transfer at the macro level from the central government foreseeing how to bring services closer to the customer; division of organisation at macro level into separate, independent agencies, reducing management

		hierarchy, delegating management functions and "narrowing down" the organization in such way
2.	Implementation and privatization of market principles	The essence of functioning of this element - voluntary exchange to increase efficiency and flexibility, freedom of choice and justice, organization of competitions for providing public services with regard to providers' proposals; provision of goods and services is restructured in accordance with market principles which is managed by or controlled.
3.	Public participation	As various control options and forms - associations, committees, commissions. Participation at macro level is defined by decision- making at all levels of the government in the country, at micro level – employee involvement into management - the aim is to reduce the organization's hierarchy.
4.	Using private sector management methods presuppose interception of business (corporate) culture elements	This is the application of new budget formation and activities for evaluation systems and personal incentives, costs are compared with the results.
5.	Human Resource Management	Requirements for the staff are changed, personnel formation criteria are defined, recruitment deadlines are established, job performance indicators, attention is paid to employee's personal responsibility, the "reward according to the results" system is formed, staff training and mobility

NPM theory evolved affected by both public and private sector management practices. It can be seen as dissemination of successful fragmental management reforms, the categories of objectives set and measures,. However, their use facilitates the ongoing changes in the course.

It's important to realize that New Public Management almost forgot the social mission of public service, considering citizens only as consumers and customers. In fact, NPM has never distinguished different public services, regardless their distinct missions or social goals. However, functional, organisational or productive specifications of public health public system or education public system are good examples to understand that a general approach to manage different public services may be very incorrect and dangerous. [22].

Previous approach of New Public Management was warning. However Domarkas V. (2004) notes that the models of new public administration and new

public management rather supplement the traditional model of public administration. Ideas in new public administration create preconditions for increasing administrative efficiency, but in some cases they may pose a threat to democracy. Therefore, in recent years there emerged a new public management ideology, called the new public service, focusing on the idea that in public administration the concepts democracy, self-esteem and the citizen should dominate more, but not the market, the competition and the customer. Improving the public administration system of a specific state and choosing governing and administration models, it is necessary to take into account the world trends of the development of these systems, while critically assessing how much the experience of other countries is applicable to particular conditions of the country's economic and cultural development.

Guogis (2014) claims that in public administration, while applying the New Public Management, which ignores traditional logics of the public interest and gains features of an organisation of business company type, when the focus is not on the citizen but on the consumer as the customer, quantitative indicators are made absolute, and civil servants are regarded as “human resources”. Effective functioning of the executive power machine of a country and administration abilities depend on the fact that the work of institutions and other bodies of the country and state civil performance are clearly and in details regulated by legal norms of the administrative process. The purpose of such legal norms is to set the mechanism for putting into practice the state management functions. This mechanism should help to investigate the administrative potential effectiveness on the subject in a public sector and its ability to effectively and productively function in the state management and (or) securely provide public service. The quality of the work in institutions could be increased by suitable law amendments and administration reforms[38].

Raipa A. (2011) states that the changes and reforms of public sector in the last twenty years and nowadays are determined by two aspects – the role of market and performance management in the public organizations. The role of marketization of public sector is analysed in thousands of studies, addressing research of NPM doctrine and elements of transforming public sector. Public organizations performance management sometimes is understood as original paradox, phenomenon, lacking coherent meta- and mega analysis, without exact and wide determinations or used as direct synonym of management oriented results, but not often performance management is analysed as systemic phenomenon or widespread occurrence. The performance focuses not only on the impact on the key public management functions and components (Human resource management, finance, strategy, etc.), but also changes the nature of policy formulation and implementation in the public sector itself. A broad and generic of performance- based public management is taking/ allocating responsibility for the performance as a system and being accountable for its results. In its ideal type of definition – which does not of course exist in reality (although elements are presents in number of countries) – this may result in: the financial function rotating from a horizontal to a vertical dimension and linking

financial and other information; guidance and steering: from ex ante to ex post; new interactions between parts of the organization, and between the organization and environment; cascading down of organizational objectives to almost an individual level.

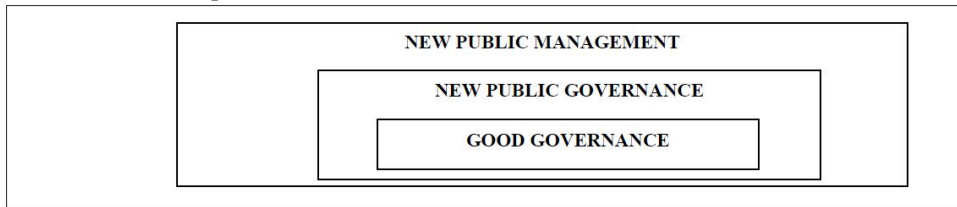
Performance management has to be located within a broad construction of organizational life, which recognizes that performance management cannot be considered in isolation from other factors that make up public management and the more general public administration system [cit. 26]. Nowadays, change management as a part of good governance is closely linked with provision of efficient public services mechanisms and based on innovative governance practices, honesty of organization leaders and top-level managers. Positive change management has a concern in these common values, i.e., democratization of the public sector, development of public organization staff creativity and new forms of assessment and control, installation of new forms and values into organization performance practices, including social responsibility, higher-level public participation, inter-sector integration and the hybrid form or organizational activities, which provide the opportunities to influence the change management practices and to create positive environment that drives changes and guarantees provision of modern public organization structural arrangement and effective public services as core dimensions of sustainable development.

According to Raipa (2015), the main goal and objectives of different public governance reforms in the junction of the 20–21st centuries were expectations that increasingly emphasize a new level of efficiency of public sector institutions' performance. The process of public sector reform is characterized as a modest and sophisticated process of governance arrangement, closely related with adapting the best practice and developing the new innovative ideology and methods of governance. The summarized changes of reform process show a determination of reform quality. It depends on many factors, such as: a need for reforms; a level of preparing reform ideology; a leadership in organizations; a development of reform policy priorities and mechanism of implementation of organizational reform strategies; an evaluation of reform processes. We can come to the conclusion that the process of public governance reform is a broad and complex process of creating and establishing new innovative principles of public governance content.

Raipa A., and Giedraitytė V. (2013) point out that the globalization leads to the changes that affect the society and the development of public governance. As a result, they are carrying out the global reforms, which form many challenges for public management systems, their development and rise up the functional tasks and purposes for government structural consolidation. Innovations and innovative solutions in public governance are closely related to reforms and changes as the processes of reorganization and modernization of public sector. In today's modernization and reform development environment, innovative factors and challenges in public government can be considered as collaboration, public – private partnership, inter-sectorial integration, development of hybrid and multi organizations, and consolidation of networking and mechanisms of performance management. The innovativeness in the doctrine of new public governance is

perceived as the improvement of public sector's efficiency and productivity. This requires the building of new inter-sectorial relationship and the creation of long-term projects of innovative partnership environment. In recent years, researchers have drawn attention to the public and nongovernmental partnership, public-private hybrids and other innovative approaches of public governance. Contracting, as an innovative measure of public sector reform, is closely related to partnerships and strategic alliances. It is characterized as long-term social exchange, mutual trust, interpersonal affection, commitment and common solutions to problems. Networking is named as one of the innovative elements, which makes the public service reform process more decentralized, pluralistic, and give the possibility of increased cooperation. The network efficiency depends on structural or relational embeddedness, and macro culture. Performance management is identified as the ideal form of public governance, which permits to change the public government functions and structures, to create original restructuring models and innovative forms [23].

Smalskys V., Stankevič B., and Stasiukynas A. (2015) presume that the practical concept of Good Governance, developed by the experts of the World Bank in order to improve the public administration of the countries of the third world, does not happen to be an alternative for New Public Governance and New Public Administration but is an integral part of the two stages of the modernization of public administration.



Picture 14.3 – Integration of Good Governance an Principles of the New Public Governance in the Paradigm of New Public Management, [33]

The European Commission formed the criteria of Good Governance. From the criteria formed by the European Commission, it is possible to identify not only principles of Good Governance but also those identified as New Public Governance. While comparing the principles, differences, similarities, and goals of the principles are revealed: serving the citizens, not customers; citizenship is valued more than managerialism; service to public interest; involving citizens into dealing with public affairs; the emphasis on preventive work; strategic thinking, democratic functioning; service, not regulation; assessment of enterprises, not of productivity [33]. Bileišis, M. (2012) points out that in early 2012, the government has approved “The Programme of Governance Development” where it provided for an express definition of the term. An analysis of governance reform and its prospects for the future set out in the programme allows us conclude that governance is understood within the framework of “good governance”. At the same time, the methods of implementation of the provisions of this programme will go along the lines of the existing administrative practice. The principles of New Public Governance are very close to the practice of Good

Governance being implemented in developing countries. As a comparison, a Polish researcher J. Czaputowicz presents the principles which were developed and explained by Smalskys V., Stankevič B., Stasiukynas A. (2015). Comparing these principles with ideas of New Public Governance presented in the table, numerous similarities in the areas of importance of citizenship, cooperation between citizens and the government and in others can be noted. Table 6 shows the principles of good governance.

Table 14.6 – Key principles of Good Governance

Principles of Good Governance	Content of the principles of Good Governance
Networking	In the period of information society, increasingly more public governance, cooperation of citizens and their groups and other functions are joined into networks, and thus, quality of public governance and services is improved
Public agreements	All members of the society have to obey the established regulations
Partnership	Partnership between citizens, their groups and the government
Equality and cooperation	Social equality, equality of all before the law, and cooperation of society groups
Social responsibility and trust	Social responsibility of public authorities, the business and citizens
Needs	The public authorities have to ensure basic needs of all members of the society
Civil society	Solidary, democratic society which respects all people's beliefs

Smalskys V., Stankevič B., Stasiukynas A. (2015). summarised the theoretical insights and claim that despite the fact that the concept of Good Governance was created as practical principles to facilitate public administration, the experts of the World Bank had to refer to those scientific works which emphasized not the efficiency of the implementation of methods of business management in the public sector but the benefit of civic engagement, networking, etc. Thus, while creating the concept of Good Governance, the provisions, relevant to the principles of New Public Governance, were taken over. On the other hand, the principles of New Public Governance did not emerge in “a blank space”. It is not a new governance paradigm but rather a “reverse side of the coin” of New Public Governance. The adaptation of the methods of the principles of New Public Governance oriented towards business management (especially in the third countries of Africa and Asia and in the states of the European Union) highlighted negative pathologies of adaptation (corruption, tribal favouritism, etc.). Therefore, the implementation of the methods of business management was

“pushed” into the background while civic engagement in governance, transparency of decisions or service to the public interests, etc., began to prevail in the rhetoric and practice of public administration. Such features of New Public Governance as community government and preventive government were strengthened; they are identical to the principles of preventive government and to the ideas predominant in the practice of Good Governance as well as in the reforms of New Public Governance. This once again confirms the presumption that Good Governance and other stages of the modernization of public administration, mentioned on this article, are directly related to New Public Governance and supplement this paradigm. Babravičius, J., Dzemyda, I. (2012). claims that should take into account the peculiarity of a particular service sector or an institution instead of blindly applying the market pattern. The public sector is proposed to introduce private sector management practices into its activities. However, this is related not to the change in bureaucratic structures, but to the change in administrative procedures, schemes, and traditions, thus allowing more dynamics and flexibility in satisfying the needs and interests of a citizen as a customer. In changing these things, the role of public sector managers as leaders who initiate changes is important. Involvement of public servants in policy shaping, decision making, and management of public organizations is very important for several reasons. Analysis of the elements of NPM shows that they can bring positive changes to the public sector by making it more efficient and encourage competition, but just as likely they may lead to new problems and do more harm than benefit.

CONCLUSIONS

1. Laws are a key foundation of democratic governance and economic development in every country. Yet formulating such laws is only half of the puzzle. The other, more challenging, half is ensuring that the legal framework is properly implemented. Major societal stakeholders – the government, the private sector, and the civil society do have significant benefits to realise for implementation of key laws. The state governing (administration) in the broad sense is understood as the activities of all state institutions making organizational impact on public relation, while in the narrow sense it is the administrative activity implementing executive power and procedural activities. According to the conception of the term, it is all state activities organizing state institutions, their relationships and functioning, regulation and management of public relations, public and personal affairs, and the state's organizational and regulatory impact on people's social life. Some theorists define this conception as organizational, executive-procedural activities of state institutions, implemented in accordance with the law.

2. New Public Management (NPM) elements are rather well integrated into the Lithuanian public administration system. Public sector modernization and improvement of management efficiency is a consistent and continuous process involving different areas of public management, social and health care, education and other areas, but according to global practices of public management, this management approach and its individual components have not only advantages

but also disadvantages. Public administration tasks require good and obliging services to citizens, effective management of finances, business management experience adaptation, expansion and adaptation of public services to an increasingly segmented society, active cooperation with the communities of the citizens, and active assistance to politics sphere. Concerning theory in modern public governance, the theory of democratization of governance structures, organization activity, of public participating development in all level of public organization is important. Implementing democratization of governance, basically related with political, democratic, and social rights, is citizen participation in decision making, and creating public value mutually. Economic, political (liberty, equality and social security), and legal (the rules and the law) values are of great significance in public governance.

3. Changes in the system of public governance happen due to social changes and their causes, such as civic participation, increasing complexity of administration, social partnership and establishment of networks. All the above require revision of classical administration ideologies and values. The new public management is a set of institutionalised methods of governance, and a system of governance is an outcome of evolution of public administration and processes of globalisation. While democratic activity and general management culture are developing, so are changes in the public sector administration. Due to modern environment of public institutions, public entities must almost immediately adapt to social, economic and technological changes. Good governance provides the basis for efficient markets and effective government service delivery. Thus, appears public sector that is responsive, accountable, capable of promoting economic growth, and addressing complex public policy challenges. Before installing NPM elements in the state of public administration system, it is necessary to take into account the specific state authority or public service specifics.

References

1. Astrauskas, A. 2007. *Decentralization in Local Government: the Content and Forms. Public politics and administration. No. 20: p.9–23.*
2. Astrauskas, A. 2011. *Development of local self-government in Lithuania in 1990–2010. Public politics and administration. Vol. 10, No. 2: p. 283–298.*
3. Astrauskas, A. 2013. *Development of local self-government in Lithuania from 1990 tiil date". Public politics and administration. Vol. 12, No. 2: p. 260–271.*
4. Astrauskas, A, Gecikova, I.(2014). *Similarities and Differences in Local Self- Government in Lithuania and Slovakia. American International Journal of Social Science, Vol. 3(5); 153-182.*
5. Babravičius, J., Dzemyda, I. (2012). *Naujosios viešosios vadybos elementai: teorinis požiūris. Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos. 2012. 1 (25). 52–62.*
6. Bakaveckas, A. (2007). *Kategorijų – vykdomoji valdžia, valstybinis valdymas (administravimas) ir viešasis administravimas – samprata ir santykis*

Lietuvos administracinėje teisėje / Conception of categories– the executive power, the state governing (administration) and the public administration – and relation in administrative law of Lithuania. Jurisprudencija, Vol. 2 (92), p. 46–53.

7. Bartkutė, I. (2008). *Naujosios viešosios vadybos paradigmos paveikti Europos aukštojo mokslo institucijų valdymo reformų požymiai. / Features of Governance Reforms in European High Education Institutions Affected by the Paradigm of the New Public Management. Jurisprudencija. Mokslo darbai. / Scientific studies, 4 (106); 60-67.*

8. Bileišis, M. (2012). *Viešasis valdymas ar valdysena? Lietuviškasis kontekstas/ Governance or “Governance”? The Lithuanian Context. (2012). Viešoji politika ir administravimas / Public Policy and Administration, 2, p 314-330.*

9. Cheema, G.S. (2005). *From Public Administration to Governance: the Paradigm Shift in the Link between Government and Citizens. Public administration and democratic governance: governments serving citizens, 26-29 June 2007, Vienna, Austria. <http://docplayer.net/9186671-Public-administration-and-democratic-governance-governments-serving-citizens.html#>*

10. Czaputowicz, J. (2015). *Viešojo administravimo modeliai: konceptualizavimas centrinės ir Rytų Europos sąlygomis / Public administration models: conceptualization under conditions of central and eastern Europe. Viešasis administravimas. / Public Administration, 1-2(45-46), p. 8-16.*

11. Denhardt, J. V. Denhardt, R. B. (2003). *The New Public Service: Serving not Steering. New York, London: M. E. Sharpe, 2003.*

12. Domarkas V. (2004). *Naujieji viešojo administravimo raidos akcentai. Viešoji politika ir administravimas / The New Emphases on the Changes in Public Administration. Public Policy and Administration, No.7, 7-15.*

13. Domarkas, V. (2005). *Viešojo administravimo raidos aktualijos. / Current issues of Changes in Public Administration. Viešoji politika ir administravimas / Public Policy and Administration, 2011, Vol. 13, p. 7-14.*

14. Domarkas, V. (2011). *Reflections on the Public Administration Paradigm Change in the Last Decade's Publications. Viešoji politika ir administravimas / Public policy and administration, 2011, Vol. 10 (1), p. 9-16.*

15. Guogis, A. (2014). *Naujoji viešoji vadyba – kaip postmodernios vartotojiškos kultūros produktas? The New Public Management – as a Product of Post-Modern Consumerist Culture. Socialinių mokslų studijos/ Societal studies, Vol. 6(2), p. 349–360.*

16. Ghaus-Pasha, A. (2007) *Role of Civil Society Organizations in Governance. Public administration and democratic governance: governments serving citizens, 26-29 June 2007, Vienna, Austria. <http://docplayer.net/9186671-Public-administration-and-democratic-governance-governments-serving-citizens.html#>*

17. Katorobo, J. (2007) *Decentralization and Local Autonomy for Participatory Democracy. Public administration and democratic governance: governments serving citizens, 26-29 June 2007, Vienna, Austria. <http://docplayer.net/9186671-Public-administration-and-democratic-governance->*

[governments-serving-citizens.html#](#)

18. Kavaliauskaitė, V., Jucevičius, R. (2009). *Viešojo ir privataus sektorių partnerystės svarba realizuojant regiono konkurencinę strategiją. / Role of public-private partnerships in realizing competitive strategy of the region. Economics & Management. p. 809-818.*

19. Kondratienė, V. (2012). *Aspects of Legislative Governance of a State: the Principle of Subsidiarity as a Tool for Local Governance Consolidation. Socialiniai tyrimai / Social Research, Nr. 3 (28), 53-61.*

20. Kunevičius, G. Kosmačaitė, V. (2014). *Viešasis administravimas kaip Lietuvos administracinės teisės reguliavimo dalykas: kai kurie probleminiai aspektai. Jurisprudencija. 2014, Vol. 21 (1), p.141-163.*

21. *Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas 1999 m. birželio 17 d. Nr. VIII-1234, Suvestinė redakcija nuo 2015-05-01 / Lithuanian Republic Public Administration ACT of 06/17/1999, No VIII-1234, Consolidated version of 01/05/ 201.*

22. Madureira C, Ferraz D. (2010). *The Need of a XXI Century Governance Paradigm for Public Administration: The Specific Case of Portugal. Viešoji politika ir administravimas / Public Policy And Administration, Nr. 31, p. 35-48.*

23. Raipa, A., Giedraitytė, V. (2013). *Viešojo valdymo reformos: inovatyvūs sprendimai / Public governance reforms: innovative solutions. Viešasis administravimas / Public administration, Vol. 2(38), p. 41-50.*

24. Raipa, A., Bartkus E. V. (2013). *Modernus viešasis valdymas: pokyčiai ir nauji metodologiniai aspektai / Modern public governance: changes and new methodological aspects. Viešasis administravimas / Public administration, Vol. 3(39), p. 9.*

25. Raipa, A. (2011) *The Methodological Analysis of Complexity of New Public Governance Institutionalization. Socialiniai tyrimai / Social Research, Nr. 3 (24), 110–119.*

26. Raipa, A. (2012). *Naujojo viešojo valdymo indikatorių diagnozavimo galimybės / The Possibilities of Diagnosis of New Public Governance Indicators. Viešoji politika ir administravimas, 2, p. 167-182.*

27. Raipa, A. (2009). *Šiuolaikinio viešojo valdymo pokyčių kryptys ir tendencijos. Viešoji politika ir administravimas / Public Policy and Administration, Vol.. 30, p. 22–32.*

28. Raipa, A. (2014). *Public Governance Evolution: Place and Role of Theory Viešojo valdymo raida: teorijos vieta ir vaidmuo. Viešasis administravimas, 3-4(43-44), 8-21.*

29. Rizvi, G. (2007). *Reinventing Government: Putting Democracy and Social Justice Back into the Discourse. Public administration and democratic governance: governments serving citizens, 26-29 June 2007, Vienna, Austria. <http://docplayer.net/9186671-Public-administration-and-democratic-governance-governments-serving-citizens.html#>*

30. Raipa, A. (2015). *Biurokratinis valdymas: kaita ir reformų vektoriai XXI amžiuje / Bureaucratic Governance: Change and the Vectors of Reforms in XXI Century. Viešasis administravimas. 1-2(45-46), p. 9-10.*

31. Smalskys, V. (2008) *Viešojo valdymo modernizavimo aspektai ir Įgyvendinimo problemos. Viešojo politika ir administravimas*, 24, P. 61-66.
32. Smalskys, V. (2010). *Viešojo modernizavimo priežastys ir tendencijos. Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*, 2010. 1 (17). 90–100.
33. Smalskys, V., Stankevič, B., Stasiukynas, A. (2015). “Good Governance” (Geras valdymas) *viešojo administravimo modernizavimo koncepcijų kontekste* / “Good Governance” in the Context of Concepts of Modernization of Public Administration. *Viešasis administravimas / Public administration*, Vol. 2(38), p. 40-48.
34. Szermeta, J., and Kerby, R. (2005). *E-Government: Providing Value to Citizens. Public administration and democratic governance: governments serving citizens*. 26-29 June 2007, Vienna, Austria. <http://docplayer.net/9186671-Public-administration-and-democratic-governance-governments-serving-citizens.html#>
35. Pope, J. (2007). *Dimensions of Transparency in Governance. Public administration and democratic governance: governments serving citizens*, 26-29 June 2007, Vienna, Austria. <http://docplayer.net/9186671-Public-administration-and-democratic-governance-governments-serving-citizens.html#>
36. Tommasoli, M. (2007). *Representative Democracy and Capacity Development for Responsible Politics. Public administration and democratic governance: governments serving citizens*. 26-29 June 2007, Vienna, Austria. <http://docplayer.net/9186671-Public-administration-and-democratic-governance-governments-serving-citizens.html#>
37. Vienažindienė, M., Čiarnienė, R. (2007). *New Public Management: Theoretical and Practical Aspects. Engineering Economics*, 5, p. 44–50.
38. Vilkelis, G. (2011). *Viešojo administravimo institucijų personalo tarnybos ir jų veikla: administracinis teisinis reglamentavimas ir jo tobulinimas / Personnel departments of public administration institutions and their activities: administrative legal regulation and its improvement. Public Administration. Vol. 4(32), p. 90-96.*

РОЗДІЛ 15

ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО ЯК СУБ'ЄКТ ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

(ПОСТОЛ ОЛЕНА ЄВГЕНІВНА - доктор політичних наук, професор кафедри політології Запорізького національного університету (Запоріжжя, Україна)

- 15.1 Генезис та сутність громадянського суспільства
 - 15.2 Держава і громадянське суспільство: принцип взаємодії
 - 15.3 Інтерес як ключовий фактор формування громадянського суспільства
 - 15.4 Морфологічна будова громадянського суспільства
 - 15.5 Громадські об'єднання як носії влади в демократичному суспільстві
 - 15.6 Стан і перспективи громадянського суспільства в сучасній Україні.
- Роль громадянського суспільства в системі публічного управління
- Література

Суспільство – є складною динамічною соціальною системою, що включає в себе підсистеми, які, функціонуючи як окремі системи та вступаючи у відносини з іншими підсистемами, утворюють функціональні мережі з великою кількістю зв'язків. Ефективність функціонування складних систем обумовлюється наявними діючими механізмами структурного, організаційного, функціонального, нормативно-правового, інформаційного, культурного та мотиваційного порядку, які в сукупності утворюють модель суспільного управління. Головна мета будь-якого управління чи то у приватній, чи то у публічній сфері полягає у досягненні максимальної ефективності та результативності з мінімальними витратами ресурсів, часу та зусиль. Відмінність і мета публічного управління – спрямовувати управлінську діяльність на якість життя громадян окремої адміністративно-територіальної одиниці чи держави в цілому, намагаючись при цьому найбільш раціонально використати інфраструктуру та інші наявні ресурси для надання публічних благ та задоволення суспільних інтересів. Суспільні інтереси у всьому їх розмаїтті, таким чином, виступають ключовим елементом, відправним пунктом у процесі демократичного державотворення. Простором, в якому взаємодіють і реалізуються суспільні інтереси є громадянське суспільство. Вступаючи у взаємодію з державою в демократичному суспільстві з ринковою економікою, вони здатні утворити модель управління соціальним організмом, яку можна визначити як державно-громадське управління, або публічне управління.

Публічна сфера набуває значимості як платформа взаємодії та вироблення суспільних інтересів, формулювання суспільних цілей і задач. Державна політика перестає бути державною, як такою, і набуває ознак публічності у тому розумінні, що держава визнається актором, що діє і вибудовує свою політику та здійснює управління у публічній сфері [25, с.9].

Тобто, це управління, що засноване на співробітництві всіх суспільних інститутів як державних, так і громадських, приватних, міжнародних, функціонує на принципах рівноправності, партнерства, консенсусу, демократизму, реалізується на всіх рівнях – локальному, регіональному, національному та глобальному, і спрямоване на задоволення соціальних потреб та інтересів, реалізацію суспільних цілей. Важливою складовою у такій моделі управління є громадянське суспільство. Визначити місце і роль громадянського суспільства в системі публічного управління можна дослідивши його сутність, структуру, функції, роль у процесі демократизації суспільства, взаємозв'язок громадянського суспільства з правовою державою.

15.1 Генезис та сутність громадянського суспільства

Категорія громадянське суспільство є однією з найважливіших при дослідженні і поясненні процесів, що відбуваються в соціумі і формують соціальну дійсність в її різних аспектах. Саме тому категорія громадянське суспільство має широке і поліфункціональне застосування, що й визначає її дискусійність і постійну актуальність дискурсу громадянського суспільства. Розмаїття поглядів на сутність громадянського суспільства обумовлене визначально конкретно-історичними чинниками. Тобто зміст ідеї громадянського суспільства є певним чином віддзеркаленням як різного історичного досвіду, стану політичної системи і традицій культури певного суспільства, так і постійного впливу безлічі чинників сучасності, що обумовлюють перманентність формування концепції громадянського суспільства. Зокрема, постмодерна глобалізація актуалізує дослідження різних аспектів громадянського суспільства, механізмів і процесу його трансформації на глобальному рівні. Не менш дієвим фактором, що впливає на розвиток ідеї громадянського суспільства сьогодні, є сучасна реальна демократія, яка в мультикультурному соціумі може із запоруки злагоди і порозуміння в суспільстві перетворитися на джерело напруги й конфліктності. Значні горизонти відкриваються перед громадянським суспільством загалом і його інститутами зокрема із поширенням інформаційно-комунікаційних технологій та Інтернету, які сприяють становленню суспільства якісно нового типу.

Практика свідчить, що сучасні інформаційно-комунікаційні технології відкривають для інститутів громадянського суспільства, в тому числі і для неурядових організацій широкі можливості для вироблення погоджених позицій і дій з життєво важливих питань соціально-економічної, політичної, культурної, духовної і інших сфер діяльності здійснення громадянського контролю за діяльністю державних структур і підвищення транспарентності публічних політик. Значно підвищується оперативна мобілізаційна роль соціальних мереж в активізації цивільних ініціатив [2, 46].

Зародження ідеї «громадянського суспільства» сягає часів античності, тому є досягненням цивілізаційного штибу.

Як продукт довгої еволюції, громадянське суспільство є певною

формою, станом суспільної організації, що найбільш повно розгорнулося в Західній Європі. В основі його класичного розуміння покладені такі ліберальні ідеї як індивідуалізм, антропоцентризм, недоторканість природних прав і свобод людини, право приватної власності, які із формуванням капіталістичних відносин найбільш виразно проявились у тенденції автономізації громадянського суспільства щодо держави. Результатом удосконалення його функціонування став певним чином налагоджений механізм взаємодії таких інститутів як правова держава, економічна сфера та громадський (третій) сектор, завдяки якому досягається відносно порозуміння між державою/владою і суспільством, належний рівень соціально-економічного розвитку і якості життя населення. Тобто громадянське суспільство – не самоціль, а інструмент досягнення гідної якості життя суспільства, суспільство, в якому створені всі умови для самореалізації особистості.

Розглядаючи еволюцію громадянського суспільства можна говорити про окремі етапи розвитку цієї ідеї, які так чи інакше пов'язані із характером взаємовідносин між державою (протодержавою)/ владою та суспільством. Тобто, в залежності від стану взаємовідносин між державою і громадянським суспільством, можна говорити про *історичні* моделі громадянського суспільства. Так, у античну добу, що підтверджують праці Цицерона, Платона й Аристотеля, громадянське суспільство розглядалось як сукупність громадян, які проживають у державі-полісі, а тому фактично суспільство було тотожне державі. Тобто характерною ознакою того часу була відсутність дихотомії держава – громадянське суспільство.

Подальший розвиток ідеї громадянського суспільства відбувався в контексті загальної тенденції розвитку філософської загалом і суспільно-політичної думки зокрема. А саме в напрямку розмежування двох сфер суспільного буття – безпосередньо сфери політичної діяльності та сфери приватного, позаполітичного буття людини, тобто громадянського суспільства. Середні віки характеризуються як період, коли тлумачення поняття «громадянське суспільство» є дуже строкатим, неоднозначним, що пов'язане з осмисленням місця і ролі людини і громадянина в суспільстві і державі, приватності і публічності як результату взаємин держави і церкви, секуляризації. Над цими питаннями, над засадами функціонування ідеального суспільства замислювались такі середньовічні філософи як Ф. Аквінський, А. Аврелій. Певним рубіконом у стосунках держави і суспільства можна вважати теоретичну спадщину Н. Макіавеллі, який протиставляв громадянське суспільство державній владі як інституту, що прагне до здійснення тотального контролю на життям суспільства аж до його поглинання.

Основу класичного розуміння ідеї громадянського суспільства заклали Г. Гроцій, Д. Юм, А. Фергюсон, Т. Гоббс, Дж. Локк, Ж.-Ж. Руссо, А. Токвіль, Ш.-Л. Монтеск'є, Т. Пейн, чим концептуально визначили напрям розвитку ідеї громадянського суспільства, в основі якої розмежування держави і суспільства, політичної сфери і громадської.

Дж. Локк розглядав громадянське суспільство як форму державності, що володіє визначеним соціально-економічним і духовним змістом. У Т. Гоббса громадянське суспільство – це «союз індивідуальностей», у якому його члени набувають високих моральних якостей. Ж. Руссо називав громадянським суспільство, в якому громадяни користуються своїми правами безпосередньо, а не через представницькі інституції. Т. Пейн визначав його як галузь самореалізації приватних інтересів [19, 264-265]. Завершеного вигляду теоретична основа класичного розуміння громадянського суспільства набула в у поглядах І. Канта та Г. В. Ф. Гегеля як відокремленого від держави простору самореалізації людини. Зокрема, Г. В. Ф. Гегель розумів громадянське суспільство як проміжну ланку між сім'єю та державою як формою людської спільноти, що забезпечує життєдіяльність суспільства і реалізацію громадських прав.

К. Маркс трактує історію громадянського суспільства як процес вивільнення суспільних індивідів з лабет всеохоплюючої держави. Громадянське суспільство, згідно з переконанням А. Грамші, є суспільством соціальним, сферою громадянських асоціацій, профспілок, церкви, засобів масової комунікації, прошарком між державою і економічною структурою [5, 14]. Загалом, наприкінці XIX – початку XX століття у суспільно-політичній думці остаточно сформувались два підходи щодо осмислення громадянського суспільства: 1) держава виступає спрямовуючою силою громадянського суспільства; 2) громадянське суспільство є відокремленою від держави самодостатньою сферою суспільних відносин (ліберальний підхід).

Особливість дослідження громадянського суспільства у другій половині XX ст. полягає в тому, що із зміною ціннісної парадигми в суспільстві, поширенням мультикультуралізму і влади ідентичності, набуттям соціумом якостей інформаційного суспільства, формуванням знанневої економіки, розширенням соціальних функцій держави, трансформації самої держави як головного інституту політичної системи, її форм, місця і ролі у глобальному соціумі, змінюються й форми і механізми взаємодії з владними структурами інститутів громадянського суспільства та зокрема особистості. Відповідно, ці трансформації вплинули і на зміни у підходах щодо розгляду громадянського суспільства. Так, Є. Цокур зазначає, що в сучасній політичній науці можна виокремити два концептуальні напрямки розгляду громадянського суспільства. Згідно одного із них, громадянське суспільство є особливою позадержавною сферою суспільного життя, альтернативою державній системі управління. Згідно іншого – громадянське суспільство це складовий елемент держави, який має певну автономію, можливості впливу на процес державного управління та контролю над державними інститутами [26, 109]. Тобто це свідчить про відсутність єдності серед науковців щодо тлумачення поняття «громадянське суспільство».

Громадянське суспільство — це, з одного боку, — об'єктивно існуюча суспільна реальність, підсистема суспільства як цілого, яка розвивається в політичному просторі і часі, має свої стадії та географічно-територіальні

різновиди. А з іншого боку, — це теоретична абстракція, “ідеальний тип” за допомогою якого намагаються розпізнати цю реальність і глибше осмислити суспільну систему. [30].

Поряд з *історичними* можуть бути виділені моделі, за критерієм переважання тих чи інших функцій у життєдіяльності громадянських суспільств, або віднесення до певного типу політико-правової системи, або за культурно-історичною традицією. Так, М. Михальченко виокремлює два типи громадянських суспільств – американсько-англійський та континентально-європейський, відносячи громадянське суспільство України до другого типу, для якого характерне стримування держави у прагненні впливати на суспільні інтереси й інститути, а у разі соціальної нестабільності навіть підкорювати і поглинати [16, 27-28].

Інший варіант різновидів громадянського суспільства пропонує Н. Розенблум. Вона виокремлює «демократичне», «посередницьке» та «виборче громадянське суспільство» [29].

«Демократичне громадянське суспільство» вирізняється насамперед тим, що його суб'єкти роблять наголос на політичній участі та потенційній опозиційності громадських об'єднань до владних структур (функція противаги). Головною справою громадянських об'єднань тут є «прищеплення громадянам почуття політичної дієспроможності, здатності до розгляду політичних питань, а також схильності розглядати їх в ім'я загального добра. Для цієї цілі, вони повинні внутрішньо бути ліберально-демократичними «міні-республіками» орієнтованими на публічні арени обговорення і здійснення політики».

«Посередницьке громадянське суспільство» розглядається як агент формування таких чеснот як вихованість, «соціабельність», здатність до солідарного вирішення проблем. Воно націлює громадян на соціальні зв'язки, принципи громадянськості, відкритості, товариськості і відповідальності — якості, що тримають плюралістичну ліберальну демократію разом (як це описано у Токвіля). У посередницькому громадянському суспільстві «від вторинних асоціацій не очікують формування політичних достоїнств, і соціальне співробітництво зовсім не обов'язково має трансформуватись у політичне представництво».

«Виборче громадянське суспільство» докладає зусиль до підвищення економічної ефективності і загального добробуту. Це поки що нова тенденція в розумінні його функцій, але саме вона найбільше відповідає умовам сучасності. Пропонуючи цю модель як найбільш перспективну, Н. Розенблум посилається на Гегеля, який писав про суперечливість та обмеженість морального впливу громадянського суспільства, в якому переважають егоїстичні інтереси, вузько групова прив'язаність, бідність – риси, що й сьогодні загрожують єдності громадянського суспільства і вимагають «різноманітних виправлень».

Про необхідність розвитку громадянського суспільства саме в цьому напрямі пишуть також теоретики сучасного егалітарного лібералізму та учасницької демократії (М. Вольцер, Б. Барбер та інші) [30].

У сучасній західній суспільно-політичній думці питання тлумачення поняття «громадянське суспільство», взаємодії держави і суспільства розкриваються в роботах К. Аллена, А. Арато, Р. Арона, Г. Алмонда і С. Верби, Р. Броуна, Ф. Броделя, Р. Дарендорфа, Д. Кола, К. Поппера, А. Тойнбі та ін.

Усвідомлення цінності громадянського суспільства для розвитку демократії на початку 90-х років XX століття науковцями пострадянського простору знайшло втілення в роботах таких дослідників як А. Ахієзер, Р. Андерсон, Н. Беляєва, В. Вітюк, К. Гаджиев, А. Галкін, А. Дука, М. Ільїн, Л. Карпов, Ю. Красін, І. Пантін, С. Перегудов, Н. Петрова, В. Смирнова, Д. Фельдман та ін.

Вагомий внесок у дослідження проблеми розгортання громадянського суспільства зробили й українські вчені. Зокрема, методологічні проблеми дослідження громадянського суспільства ґрунтовно висвітлюються в працях І. Паська, Я. Паська, В. Шинкарука, взаємин особистості й держави – А. Карася, М. Мокляка, М. Поповича різні аспекти функціонування громадянського суспільства є предметом аналізу в роботах В. Андрущенка, В. Баркова, Ю. Баумана, А. Білоуса, В. Беха, О. Бабкіної, М. Бойчука, А. Волкова, В. Воронкової, В. Гаєця, В. Горбатенка, Г. Зеленько, А. Дергачова, В. Ільїна, Б. Кухти, О. Кіндратець, А. Колодій, І. Кресіної, Ю. Левенця, М. Лукашевича, М. Михальченка, В. Полохало, С. Рудницького, Ю. Резника, Ф. Рудича, В. Селіванова, О. Скрипнюка, І. Хмелька, Є. Цокура, О. Чувардинського, Ю. Шайгородського, Л. Шкляра та ін.

Досліджуючи громадянське суспільство, перш за все, слід виходити з того, що воно, хоча і є певним станом соціуму і сукупність громадян, не збігається з суспільством як сукупністю громадян об'єднаних державними кордонами, або суспільством у найзагальнішому розумінні як сукупності індивідів. Тут слід виходити з того, що громадянське суспільство є підсистемою суспільства загалом. Громадянським суспільством його, з поміж інших суспільних утворень, робить така інтегральна якість як *громадянство*. Виступаючи однією з базових категорій концепції громадянського суспільства, воно означає наділення та забезпечення громадян правами й умовами існування. «Ознаками громадянина є легальний статус його як повноправного члена суспільства і володіння ним сукупністю громадянських прав і свобод, належність яких власне і робить особу громадянином. Громадянство постає у відносинах між громадянами і являє собою соціальний статус індивіда як *агента публічної діяльності, фіксуючи його зв'язок з державою, який виявляється у їх взаємних правах і обов'язках.*» [19, 266]. Втім, громадянство саме по собі є формальною характеристикою, але набуває змісту коли пов'язується із реальними потребами і запитами, цінностями та інтересами людей. Через різні форми громадянської активності, об'єднуючись, громадяни реалізують свої інтереси матеріального або духовного характеру, формуючи таким чином громадянське суспільство на засадах *самоорганізації* та *організації*.

З методологічної точки зору, для якісного дослідження соціального

явища, зокрема «громадянського суспільства», доречно виокремлювати сутність, зміст та концептуалізацію громадянського суспільства. М. Бойчук пропонує для цього алгоритм: поняття – ідея громадянського суспільства – ідеал – реалізація ідеї у практиці життя [5, 27]. Автор справедливо відмічає, що «громадянське суспільство» є поняттям синтетичним, що своїм корінням проникає у формування та відповідну інтерпретацію понять «суспільство» та «громадянський». Кінцевих рис *поняття* «громадянське суспільство» при всіх відмінностях розуміння набуло у XIX ст. А саме:

- по-перше, це та частина суспільства, що не залежить від держави;
- по-друге, громадянське суспільство гарантує права індивідів, зокрема, право на власність;
- по-третє, у громадянському суспільстві, незалежно від держави, функціонує безліч автономних економічних асоціацій і ділових фірм, що конкурують між собою. У підтексті залишилась пов'язана з властивостями громадянської ідея політичної спільноти, муніципальності у межах громадянського суспільства [5, 29].

У такому тлумаченні поняття «громадянське суспільство» знаходить своє продовження у *ідеї* громадянського суспільства, яка за М. Бойчуком:

1. ... виражає онтологічну основу громадянського суспільства, його укоріненість в категоріях свободи, справедливості, солідарності та суспільної злагоди, де:

- свобода сприймається як можливість самовираження і самоздійснення;
- солідарність – як можливість реалізації загальних інтересів і цілей;
- справедливість – як моральне начало, умовою реалізації загальнолюдських цінностей з орієнтиром на рівність прав людей реалізувати свої життєві цілі;
- згода – як узгоджена воля на дію та мир відповідальності за її результати.

2. Ідея громадянського суспільства виступає не тільки відправною точкою відліку його становлення, але й водночас забезпечує (ініціює) його розвиток, бо ідея (чи то у формі утопії, чи у формі ідеології або раціональності) динамічна за своєю сутністю.

3. Між поняттям «громадянське суспільство» та ідеєю громадянського суспільства існує принципова різниця. Суспільство, незважаючи на свій динамізм, пасивне та інертне. Воно заявляє про себе як про наявні умови перебігу суспільних процесів. Щодо ідеї, то вона, будучи адаптованою суспільною свідомістю, перетворюється на потужний фактор впливу на умови, викликає їх зміни, а часом – і докорінне перетворення.

4. Ідеї громадянського суспільства притаманна певна схема або концептуальність, яка утримує в концентрованому вигляді ідеал громадянського суспільства. Історично перша концепція втілює рух від «природного стану через суспільний договір до громадянського суспільства». Наступна концепція знаходить свій вираз у схемі «громадянське суспільство та його зв'язок, а часом і протистояння з

державою через право (мораль)».

З посиленням ролі особистості у XX столітті утворюється нова концепція раціональності: «особистість – громадянське суспільство – держава» [5, 29-30].

Особливий інтерес до ідеї громадянського суспільства постає у 70-80-х роках XX століття у зв'язку із суспільними процесами, що дуже виразно в західних суспільствах демонстрували кризу системи цінностей модерної доби, що неодмінно вплинуло як на ідейний, культурний, політичний, економічний, так і на інституційний вимір суспільства, механізми взаємодії в рамках вже нової концепції раціональності. Як зауважує М. Бойчук, «наразі концептуальний характер громадянського суспільства суттєво змінюється. Його принципова схема набуває вигляду «громадянин – громадянське суспільство», за яким стоять життєві цілі людини та суспільства як системи, що самоорганізується, єдність приватного і публічного життя людей; певна система координат, що забезпечує зв'язок вертикальних та горизонтальних суспільних відносин» [5, 31].

Саме така концепція громадянського суспільства найбільш точно відбиває сутність демократичного суспільства, інституційно оформленого в державі. Адже ступінь розвиненості громадянського суспільства є як відображенням ступеня демократизму, так і характеристикою політичної культури соціуму. Тобто саме держава та її органи, якщо вони сформовані на демократичних принципах та з дотриманням демократичних процедур, є породженням і продовженням громадянського суспільства. Громадянське суспільство формує державу відповідно до своїх принципів та інтересів. Державні органи та інститути управління в такій державі приймають на себе ті функції, які органи самоорганізації населення не можуть самостійно реалізовувати. Це означає, що на уряди покладається функція втілення політики спрямованої на забезпечення реалізації прав і свобод людини, задоволення життєвих потреб всіх груп населення, створення умов для реалізації суспільних інтересів, самореалізації особистості, забезпечення умов для досягнення в суспільстві соціальної справедливості. Тобто громадянське суспільство не може існувати без правової держави, а правова держава реалізується тільки завдяки розвиненому громадянському суспільству.

Притримується такого підходу у визначенні поняття «громадянське суспільство», його системоутворюючих елементів та характеристик значна кількість провідних суспільствознавців, в тому числі й українських. Так, І. Кресіна, досліджуючи цей феномен, акцентує увагу на низці методологічних настанов, які висвітлюють місце та роль громадянського суспільства у суспільно-політичних процесах, сприяють визначенню його сутності.

1. Громадянське суспільство не можна визначати як певний інститут на кшталт політичної партії, громадської організації, профспілки чи держави. Воно є характеристикою суспільства з точки зору його самоорганізації, ступеня розвитку демократії, реалізації прав і свобод людини і громадянина,

виконання громадянами своїх політичних обов'язків як носіїв суверенітету, джерела влади, як свідомих суб'єктів політичної діяльності, як людей, відповідальних за свої дії, за майбутнє всього суспільства. Тому його не можна побудувати, але можна утвердити як нову якість політично організованого суспільства, як середовище демократії, свободи та відповідальності за долю держави і нації.

2. Громадянське суспільство створює державу, а не навпаки і співвідносяться як організм і механізм. Держава є складовою громадянського суспільства, інститутом здійснення публічної влади й механізмом забезпечення безпеки, добробуту, правового захисту прав і свобод громадян, а тому не може існувати у недемократичних системах.

3. Ступінь розвиненості громадянського суспільства є віддзеркаленням рівня демократизму і політико-правової культури соціуму. Здатність громадянського суспільства зберегти й ефективно реалізовувати більшість функцій та повноважень інститутів самоорганізації й самодіяльності свідчать про його розвиненість та укоріненість. Активність і розвиненість громадянського суспільства визначають і силу держави, що прямо пропорційна ефективності здійснення в межах відведених їй громадянським суспільством функцій і повноважень політичного управління в інтересах громадян, для чого створює правову систему і легітимно забезпечує порядок.

4. Громадянське суспільство за суттю є політичним, адже його суб'єктом є громадянин, що усвідомлює свої політичні інтереси і потреби і є активним учасником політичних відносин. Тому тлумачення громадянського суспільства як сфери реалізації приватних інтересів громадян поза втручанням держави та її організуючим і регулюючим впливом, слід вважати некоректним. Громадянське суспільство – це сфера самореалізації громадян як свідомих політичних акторів – носіїв суспільних і політичних інтересів, – що взаємно корелюються та потребують для цього легітимного і легального політичного інституту – держави. Влада, уособлена й інституціоналізована в державі (а тому і держава) є легітимною доти, доки її дії ґрунтуються на законі, праві, народній довірі та підтримці.

5. Громадянське суспільство не може бути структурованим як політична або правова система, адже системою виступає саме суспільство, соціум як сукупність індивідів і спільнот (які взаємодіють у одній площині, по горизонталі). Для дослідження громадянського суспільства доречно застосовувати такі критерії як часові та просторові характеристики (певні стани, етапи становлення в різних країнах), показники рівня політичної участі (активне, пасивне), ступеня забезпечення прав і свобод людини і громадянина (розвинене, нерозвинене), адекватності суспільним завданням, цивілізаційним викликам, здатності до саморозвитку тощо [14, 3-6].

Варто зробити застереження щодо крайніх позицій у поясненні природи громадянського суспільства. З одного боку, спрощеним є розуміння громадянського суспільства як сфери, вільної від політики. З іншого, однобокою є і його надмірна політизація, прирівнювання громадянського

суспільства до політичної опозиції. Схильність до домінування в одних типах громадянських суспільств соціальних функцій громадських об'єднань, а в інших орієнтації на політичну активність та політична діяльність обумовлена як їх історичними типами, так і конкретним суспільно-політичним й економічним станом. Але ці типи можуть трансформуватись, переходити з одного стану в інший, адже немає чіткого розмежування між політикою і громадянським суспільством.

Громадянське суспільство як основу демократичної держави розглядає Ф. Рудич, підкреслюючи, що становлення його відбувається паралельно із становленням держави як правової, соціальної, демократичної. Громадянське суспільство – це суспільство зрілих громадян із високим рівнем економічної, соціальної, духовної і політичної культури, яке спільно з державою утворює розвинені правові відносини. Громадянське суспільство це суспільство вільних громадян. Воно вільне від держави, але взаємодіє з нею заради загального блага. Суть громадянського суспільства полягає у забезпеченні законних прав людини. Особа в ньому здобуває гарантоване право вільного вибору тих чи інших форм політичного і економічного буття, ідеології, світогляду, а також можливість вільно висловлювати свої думки, погляди [21, 21-23].

Сильне, розвинене або сформоване громадянське суспільство можна охарактеризувати якісними показниками. В. Барков виокремлює низку загальних засад, що сприяють досягненню ним такого рівня.

1. Для успішного функціонування і розвитку громадянського суспільства необхідною є наявність розвиненої соціальної інфраструктури, в якій мають знайти своє відображення різноманітні форми власності, інтереси людей, груп і прошарків населення і яка також повинна мати розвинуті горизонтальні зв'язки;

2. Громадянському суспільству притаманний високий рівень розвитку особистості – у соціальному, інтелектуальному і психологічному аспектах, внутрішня свобода особистості та здатність активно підключатись до різноманітних сфер діяльності;

3. В економічній сфері ознакою розвиненості громадянського суспільства є створені на ініціативній основі численні підприємства недержавного сектору – з приватними і колективними формами власності;

4. У соціальній сфері серед таких показників виокремлюються: недержавні засоби масової інформації, а також механізми формування і вираження суспільної думки з метою вирішення соціальних конфліктів, розвиненість форм самоврядування, суспільних організацій та рухів;

5. У політичній сфері показниками повноцінного громадянського суспільства можуть бути різноманітні суспільно-політичні об'єднання, партії та рухи, діяльність яких спрямована на захист прав та свобод громадян, а також на збереження базових принципів демократії;

6. У духовній сфері розвиненість громадянського суспільства визначається свободою думки, слова, совісті, існуванням механізмів для їх реалізації, для забезпечення можливостей самовираження особистості, її

духовного розвитку [6].

Таким чином, від того наскільки розвинутим є громадянське суспільство залежить можливість громадян захищати свої інтереси матеріального і духовного характеру, самореалізовуватись в різних сферах суспільного життя, а також здатність протистояти зазіханням державної влади на громадський сектор.

Громадянське суспільство постає як об'єднання громадян, завдяки якому вони забезпечують власні інтереси шляхом самоорганізації. Виступаючи найважливішою передумовою і ознакою сформованості громадянського суспільства, самоорганізація (її рівень, забезпеченість як з боку держави, так і громадянського суспільства) є, з одного боку показником активності громадян у його розвитку, а з іншого – індикатором зацікавленості держави у його розгортанні. Таким чином, громадянське суспільство є продуктом, що формується під впливом процесів самоорганізації громадян та організуючої і забезпечуючої діяльності з боку правової держави. Тобто, формування громадянського суспільства відбувається у діалектичній єдності зі становленням правової держави.

15.2 Держава і громадянське суспільство: принцип взаємодії

Поступ громадянського суспільства залежить від значної кількості факторів і вирішення різних проблем. Однією з ключових проблем є удосконалення відносин між державою і суспільством, владою і громадянами.

Самоорганізація і саморегуляція є принципами дії у недержавному сегменті суспільства, тоді як організація передбачає свідоме цілеспрямоване перетворення дійсності, регуляцію ходу соціальних процесів, що знаходиться у компетенції державної влади. Тобто формування громадянського суспільства представляє собою процес *організації і самоорганізації населення*.

Теорія громадянського суспільства ґрунтується на ідеї автономності та індивідуальної свободи громадян, невтручання держави в життя громадянського суспільства. Однак ставлення держави до громадянського суспільства не має бути байдужим. Органи державної влади реагують на запити і потреби асоційованого громадянства, видають законодавчі акти та стежать за їх виконанням, стежать за порядком у суспільстві, запобігають виникненню конфліктів або шукають шляхи їх розв'язання у мирний, цивілізований спосіб. Отже, стосунки громадянського суспільства і держави мають бути стосунками діалогу і співпраці, а не монологу і диктату однієї з сторін [18, 381].

Держава необхідна громадянському суспільству, адже покликана захищати права і свободи, інтереси і власність громадян, але діючи у суворо визначених межах, вихід за які може спровокувати акції громадської непокорі. Але і громадянське суспільство необхідне державі, адже уможливорює її становлення як демократичної правової держави, а головне – легітимізує її. «Саме визнання і прийняття суспільством владних структур і

настанов надає їм ознак правдивості, законності, прийнятності, уможлиблює їх дієвість і зрештою стабільність існуючого ладу» [4, 8].

Діалог, відносини співпраці і взаємовплив громадянського суспільства і держави є визначальними у забезпеченні демократичного розвитку країни, адже саме розподіл сфер впливу, владних повноважень, розвиненість інститутів політичної системи та рівень політичної культури визначають тип існуючого режиму – тоталітарного, авторитарного чи демократичного.

Політична активність громадян є свідченням розвинутого громадянського суспільства, яке, в свою чергу, є фундаментом реальної демократії.

Втім, слід зауважити, що поряд із достатньою увагою науковців до питання обумовленості демократизації високим рівнем громадської активності, недостатньо уваги приділяється варіантам впливу громадянського суспільства на демократію, адже результат може бути неоднозначним, на що впливає низка чинників, зокрема, структурованість суспільних інтересів та їх інституційне оформлення, рівень взаємодії держави і громадянського суспільства, соціально-економічний стан, домінуючий тип політичної культури тощо. На цю проблему звертає увагу О. Кіндратець і виокремлює декілька варіантів впливу, наводячи різні дослідницькі позиції. Так, поряд з точкою зору, що демократизація неможлива без розвинутого громадянського суспільства, започаткованою А. де Токвілем у роботі «Демократія в Америці», авторка наводить точку зору О. Енкарнасьйона, яка висвітлена в роботі «Місіонери Токвіля» і полягає в скептичному ставленні до думки, що енергійне громадянське суспільство завжди підсилює, а не послаблює демократію. Ця позиція ґрунтується на дослідженні Ш. Берман краху Веймарської республіки, в якому відмічається, що численні організації громадянського суспільства стали базою у міжвоєнній Німеччині для підготовки потенційних нацистських кадрів і якби німецьке громадянське суспільство було слабшим, нацизм ніколи б не зміг залучити на свій бік так багато громадян. Виходячи з цих висновків, О. Енкарнасьйон вважає, що без політичної інституціоналізації, певного соціально-економічного розвитку, широке й мобілізоване громадянське суспільство скоріше буде непередбачуваним чинником, який відіграватиме потенційно дестабілізуючу роль. Наступна точка зору представлена поглядами Б. Бербера, який вказує на глибокі вади уявлення про те, наче громадянське суспільство може служити двигуном демократичних трансформацій колишніх авторитарних і тоталітарних суспільств, оскільки практично неможливо здійснити таку політику через її сумнівну універсальність у західному варіанті. Крім того, мало уваги приділяється можливості того, що підтримка громадянського суспільства в контексті нерозвиненості політичних систем, перевантаженості новостворених демократичних урядів і високої політизованості населення, може призвести не до полегшення, а до ускладнення консолідації демократії. Відповідно, сумнівно виглядає, на його думку твердження про те, що сильне громадянське суспільство – необхідна умова успішної

демократії. Третя точка зору, належить Ф. Шміттеру, який вважає, що громадянське суспільство не є абсолютним благом для демократії. Поряд з низкою безперечно позитивних аспектів, він відмічає параметри, за якими громадянське суспільство може чинити негативний вплив на демократію: громадянське суспільство може зробити процес формування більшості тривалішим, складнішим і випадковішим, чим знизить легітимність демократичного уряду; воно здатне породити постійні перекося в розподілі впливу в політичному процесі; може впроваджувати у політичне життя складну і заплутану систему компромісів; може посилити тенденцію до вирішення всіх проблем з «суспільного котла», коли кожна асоціація, кожен рух задовольнятиме свої потреби та інтереси за рахунок суспільства в цілому. Це призводить до неефективної інфляційної, економіки; найнебезпечніше – коли існує декілька громадянських суспільств у вигляді різних і навіть несумісних етнічних чи культурних співтовариств, кожне з яких буде чинити на демократію змішаний вплив.

Отже, вплив на демократію громадянського суспільства неоднозначний і значною мірою залежить від особливостей культури, типу держави та характеру взаємодії держави і громадянського суспільства [11, 157-159].

Формування громадянського суспільства у тісній взаємодії з правовою державою відбувається на засадах узгодження розподілу владних повноважень між ними. Втім, «аналіз взаємодії цих двох суб'єктів у структурі більш складної системи – соціального організму країни – виявляє присутність третього елементу, а саме – негромадянського суспільства, яке теж претендує на володіння та розпорядження владою і, навіть, реальне володіння нею» [5, 38]. Такої думки притримується і О. Бабкіна. Зокрема, вона зауважує: «Держава потрібна громадянському суспільству, аби запобігти загрозі руйнування спільноти, що незмінно виникає у її додержавному або позадержавному стані... До того ж, слід зауважити, що складовою громадянського суспільства як царини неформального, державно нерегламентованого життя людей є й поза легітимні, «тіньові» прояви суспільної взаємодії, наприклад, кримінал» [4, 6].

На наявність третього елементу (підсистеми) в загальній структурі суспільства вказує також С. Кисельов, який відмічає, що цей елемент виникає стихійно одразу із організацією владних політичних відносин у формі держави, як механізм захисту інтересів громадян від неї. «Тому у владно організованому суспільстві, тобто в межах держави, у межах цивілізації сама система суспільства поділяється на декілька підструктур: державу, яка, власне, і організовує суспільство, та громадянське суспільство, що вносить певний елемент дезорганізації у суспільні відносини. Третій елемент таким чином організованого суспільств – негромадянське суспільство, що протистоїть як державі, так і громадянському суспільству і не має певних якостей громадянського суспільства, таких як толерантність, повага до особистості, де взагалі відсутні ліберальні цінності» [6, 97]. Втіленням третього елементу – негромадянського суспільства – є, наприклад, кримінал, тіньова економіка

або екстремістські угруповання, які можуть виникати під час суспільно-політичних чи економічних криз. Вирішення зазначеної проблеми знаходиться у законодавчо-правовій площині, а також визначається бажанням влади її вирішувати.

Як зауважує О. Бабкіна, «держава має бути відповідальною за розвиток соціальної кооперації, за дотримання порядку, збереження умов господарювання, протидію силі, що загрожує соціальній цілісності й спрямуванні на руйнування «соціальної солідарності». Порушення органічної збалансованості між державою і громадянським суспільством призводить або до політики етатизму, або в разі абсолютизації принципу «Laissez faire» (вимоги відпустити життя суспільства на вільний і безконтрольний самовплив, лібералістське покладання надій тільки на підприємницьку ініціативу та самоврегулювання засобами конкуренції, механізми попиту і пропозиції тощо), до стихії руйнівного хаосу» [4, 6].

Таким чином, формування громадянського суспільства в його сучасній концепції є процес, якісний результат якого залежить від співпраці і порозуміння недержавної влади та державної, громадянського суспільства і правової держави. А ефективність цієї взаємодії, у свою чергу, визначає якість функціонуючої в даному суспільстві моделі державно-громадського управління і впливає на процес державотворення.

15.3 Інтерес як ключовий фактор формування громадянського суспільства

Вирішальним мотивом, який мобілізує суб'єкт до активної діяльності (індивіда, об'єднання громадян чи суспільство) постає інтерес.

Реалізуючи свої інтереси, задовольняючи матеріальні або духовні потреби громадяни вступають у різні соціальні зв'язки і відносини, на ґрунті яких відбувається структуризація самих інтересів, а тому і стратифікація суспільства. Тобто структуризація інтересів відбувається в результаті визнання певним колом громадян спільних для них інтересів. Об'єднуючись навколо цих інтересів, громадяни утворюють соціальну цілісність. Розвиваючи структуризацію суспільства, стратифікація виступає найважливішою передумовою формування мережі горизонтальних зв'язків і відносин, які, відповідно до потреб та інтересів, можна віднести до різних рівнів, аналогічно до піраміди потреб А. Маслоу. Так, «фундамент громадянського суспільства складають відносини, пов'язані із забезпеченням його життєдіяльності, головна функція соціальної організації полягає насамперед у створенні умов для задоволення базових людських потреб у їжі, одягу, житлі тощо. Другий шар становлять соціокультурні відносини, що містять у собі сімейно-родинні, етнічні, релігійні та інші усталені зв'язки. Нарешті, третій і верхній шар утворюють відносини, пов'язані з індивідуальним вибором, політичними і культурними перевагами, ціннісними орієнтаціями громадян» [19, 266]. Таким чином, стратифікація є відображенням структуризації суспільства, поділеного на великі і малі соціальні групи, які у громадянському суспільстві проявляють

себе як *групи інтересів громадян*. Суспільства, в яких визнаються різноманітні групові інтереси є плюралістичними демократичними суспільствами.

Суспільні інтереси можна поділити і за сферами життєдіяльності на економічні, політичні, соціальні, духовні й інформаційні. Відповідно, діяльність носія певного інтересу (індивіда або групи) буде спрямована на активізацію конкретної сфери. Проте, будь-яка незадоволена потреба індивіда представлена як інтерес, перешкоди у його реалізації чи диспропорції у розвитку суспільства загалом, стимулюють інтерес до політики, якщо розв'язання проблеми вимагає взаємодії з владою. Таким чином, у процесі реалізації суспільних інтересів відбувається самоствердження громадян та політична соціалізація, оскільки через політичну діяльність задовольняються не лише політичні інтереси, а й економічні, релігійні, культурні тощо, адже політика регулює всі сфери суспільного життя. Більше того, як відмічає Л. Радченко, «оскільки політичні інтереси існують у загальнозначимій, загальнообов'язковій формі, то їм належить провідна роль в інтеграції та спрямуванні всіх інших інтересів відповідної соціальної спільноти, що знаходить свій вияв у розробці та здійсненні економічної, правової, культурної та інших напрямках політики. Водночас, самі вони спираються на економічні, соціальні та інші практичні інтереси, співвідносять з вимогами останніх власні диспозиції та вимоги» [20, 133].

За такою логікою відбувається встановлення взаємозв'язку між різними політичними інтересами в процесі формування загальної концепції стратегічного суспільного розвитку. На ці властивості при реалізації політичних інтересів у формі політичної діяльності звертає увагу М. Головатий: «В процесі реалізації політичних інтересів зустрічаються ще дві властивості – поєднання і узгодження. ... Поєднання політичних інтересів полягає в тому, що їх носії знаходять єдиний співпадаючий спосіб задоволення конкретних потреб. Саме по собі співпадання потреб необхідно відрізнити від їх узагальнення. Останнє розуміється як з'ясування стану взаємозв'язку між інтересами» [7, 8]. Отже, у повсякденному житті суспільства саме узгодження і узагальнення інтересів різноманітних соціальних і політичних суб'єктів потребує особливої уваги, оскільки знаходить своє продовження у політиці і політичних інтересах, яких дотримується держава.

Як слушно зауважує М. Туленков, «громадянське суспільство і держава взаємодіють як носії і виразники особливих та загальних інтересів. У межах громадянського суспільства як сукупності самодіяльних форм існування людей забезпечується безпосереднє самоврядування суспільної системи, механізм якого враховує різноманіття групових та індивідуальних інтересів людей. Державі при цьому відводиться роль спеціального суб'єкта управління, який виступає потужним інструментом формування і реалізації загального інтересу» [24, 83].

Подібну думку висловлює і С. Рудницький: «саме групові інтереси є

найсуттєвішими: вони відіграють ключову роль у самоорганізації соціуму і виступають провідними політичними акторами. З одного боку виникає взаємозалежність між інтересами політичних лідерів і груп, з іншого – між специфічними інтересами сегментів суспільства і загальносуспільними, причому специфічні інтереси здатні конкурувати з загальними, що особливо стосується перехідних систем, де інститути громадянського суспільства ще не зміцніли» [22, 118-119]. Таким чином, групи інтересів громадян виступають посередниками в стосунках індивідів з владою та рештою суспільства.

Слушним при цьому є зауваження щодо подвійної природи організованих групових інтересів.

Цікаво, що при наявності популярного визначення, яке стверджує, що *громадянське суспільство — це плюралізм і організація інтересів незалежно від держави*, дослідження громадянського суспільства і груп інтересів як правило проводиться роздільно. Причини такого парадоксального факту можна пояснити тим, що організовані групи інтересів існують у двох різних «іпостасях». З одного боку, вони є осередками взаємодії, спілкування й солідарності, провадження власне громадського (публічного) життя та спільного (колективного) вирішення проблем. У цій іпостасі їх прийнято характеризувати в термінах громадянського суспільства і брати до уваги, насамперед, їх соціальну й соціалізуючу роль. У відриві від інших функцій вона часто відкриває шлях до ідеалізації громадянського суспільства.

З іншого боку, ті ж самі групи прагнуть відстояти свої інтереси в межах усього суспільства, втручаються в політику, здійснюють тиск на владу. У цьому випадку їх, зазвичай, розглядають як групи інтересів та групи тиску, піддаючи критичним оцінкам. Проте саме завдяки цій діяльності члени організацій проходять політичну соціалізацію і стають повноцінними громадянами, здатними протидіяти спробам узурпації влади, захищати свої інтереси політичними методами тощо. Організаційний *плюралізм* здатний перетворити людей, що мають спільні групові інтереси на суб'єктів суспільного й політичного життя. Саме він забезпечує можливість активного громадського життя і веде до утворення партій, які також є ланкою представництва специфічних групових інтересів та їх захисту політичними засобами [30].

Таким чином, розглядаючи соціум як складну, диференційовану інтересами різного порядку систему, громадянське суспільство можна визначити як «певний механізм неформального соціального партнерства, яке уможливує здійснення й баланс існуючих інтересів. Воно передбачає свободу асоціації індивідів, коли добровільні об'єднання і організації виражають інтереси і прагнення різних верств населення» [4, 8].

15.4 Морфологічна будова громадянського суспільства

Аналізуючи громадянське суспільство як сукупність індивідів і спільнот, що взаємодіють між собою і вступають у співпрацю з державою для реалізації суспільних потреб і інтересів, не можна оминати увагою таке

важливе питання як морфологічний аспект громадянського суспільства, який передбачає розгляд елементів, структури, функцій, та взаємодії між складовими громадянського суспільства.

Зауважимо, що відсутність загальновизначеного розуміння сутності громадянського суспільства, породжує незгодженість і в питанні елементного складу громадянського суспільства, тобто кого, які інститути слід відносити до сфери громадянського суспільства.

На урядовому веб-сайті у словнику термінів подається наступне визначення.

Інститут громадянського суспільства – форма організації і засіб здійснення спільної діяльності громадян, спрямованої на захист власних прав та інтересів. Інститути громадянського суспільства можуть бути формальними і неформальними, до них відносять: громадян та їх групи, громадські організації, політичні партії, професійні спілки, організації роботодавців, благодійні організації, творчі спілки, релігійні організації, засоби масової інформації, самоврядні територіальні громади, органи самоорганізації населення, трудові і навчальні колективи та ін. [32].

На думку А. Карася, структуроутворюючими взаємозумовлюючими елементами громадянського суспільства є:

а) самопороджуваний, за принципом синергетики, «arche», початок дій, або ж вияв ініціативи щодо самозумовлюваної мети самоздійснення людини, або ж вияв свободи;

б) потреби іншої людини (людей), що здійснюється через комунікацію, солідарність;

в) участь доповнювальності груп і спільнот в контексті цілого;

г) відповідний до «arche», свободи і мети – семіоз, або мовно-мовленнєвий дискурс, в якому здійснюється феноменологія знаків, значень, символів і кодів порозуміння [10, 17].

К. Петренко відмічає, що «структурними елементами громадянського суспільства є організації (громадські організації, політичні партії, асоціації) та об'єднання громадян (професійні, спортивні, релігійні, творчі тощо) [17, 84].

М. Шевченко висвітлює позицію, зауважуючи, що в такому ключі громадянське суспільство розглядає більшість вчених і політиків і що така концепція громадянського суспільства є загальноприйнятою в Росії: «... як сферу неполітичних, недержавних відносин і виражається вона в тому, що держава поглинає громадянське суспільство... громадянське суспільство – це незалежна від держави сукупність різних видів соціальних інституцій, об'єднань, організацій, що слугує громадянам основою для вільного розвитку особистостей, вираження їх власних поглядів і переконань, інтересів і очікувань... Основними його суб'єктами є громадяни зі своїми правами та громадські (неполітичні й недержавні) організації, асоціації та об'єднання» [33].

До системоутворюючих елементів різні дослідники відносять сім'ю як родовий соціальний інститут, систему самоврядування, профспілки,

корпорації, фонди, нації, демократію, свободу, активність людини, ментальність, толерантність, міжетнічні відносини тощо. Або, наприклад, «оскільки громадянське суспільство насамперед забезпечує відтворення соціального життя, то основними його інститутами є: приватна власність, орендні підприємства, кооперативи, акціонерні товариства, споживчі й кредитні спілки, бізнес-центри, благодійні фонди і фонди підтримки, наймана праця, біржі зайнятості, а також сім'я, церква (відокремлена від держави), школи (приватні), ЗМІ (недержавні), профспілки, інші громадські недержавні організації тощо. Якщо перша група інститутів сприяє відтворенню життєдіяльності громадян у сфері економічних відносин, то друга – безпосередньому відтворенню соціальності і здійсненню контролю за дотриманням і виконанням загальноприйнятих для громадянського суспільства моральних норм у сфері соціокультурних відносин» [19, 267].

Структуру ж громадянського суспільства розглядають як «внутрішню будову явища, що відтворює багатогранність та взаємодію його складових частин, забезпечує його цілісність та динамізм розвитку» [5, 126]. Деякі вчені вважають, що структуру громадянського суспільства можна подати аналогічно до підсистем суспільства – сфер життєдіяльності соціуму. Таку структуру пропонують Т. Тарахонич і О. Тарахонич – соціальна, економічна, політична, духовно-культурна та інформаційна підструктури.

Громадянське суспільство є підсистемою суспільства як цілого, його складовою, що за своїми характеристиками наближається до соціальної сфери суспільного життя. Будучи присутніми, хоча б мінімально, у будь-якому суспільстві, вони різняться розмірами та якістю, зокрема, рівнем розвиненості, повноцінністю функціонування, системою цінностей.

Як підструктура суспільної системи, громадянське суспільство, у свою чергу, має складну внутрішню структуру, до якої входять компоненти *інституційного плану* і певний тип *культури*.

Інститутами громадянського суспільства є:

- добровільні громадські організації і громадські рухи, а також політичні партії на перших стадіях свого формування, поки вони ще не задіяні в механізмах здійснення влади;
- незалежні засобами масової інформації, що обслуговують громадські потреби та інтереси, формулюють і оприлюднюють громадську думку;
- громадська думка як соціальний інститут;
- у певному аспекті – вибори та референдуми, коли вони служать засобом формування і виявлення громадської думки та захисту групових інтересів;
- залежні від громадськості елементи судової і правоохоронної системи (як-то суди присяжних, народні міліцейські загони тощо);
- на Заході є тенденція зараховувати до інститутів громадянського суспільства також розподільчо-регулятивні інститути сучасної держави загального добробуту.

В аспекті *культури*, охарактеризована вище підсистема суспільства може називатись громадянським суспільством лише за умови, якщо в ній не

тільки наявна певна кількість (мережа) добровільних асоціацій та інших громадських інституцій, але й панують цінності громадянської культури, спілкування відбувається на засадах довіри й толерантності. Тобто, громадянське суспільство – це не лише сфера, але й *тип взаємодії, певна модель соціальної організації*, з притаманними їй якісними характеристиками, а саме:

- суб'єктами взаємодії в громадянському суспільстві є вільні і рівні індивіди, які вірять у свою здатність вирішувати малі і великі справи в суспільстві;

- їм не чужі суспільні проблеми і вони зорієнтовані на громадські справи;

- індивідуалізм та конкурентність у їх діяльності поєднуються з відносинами взаємної довіри та співробітництва, здатністю йти на компроміси, поміркованістю і толерантністю.

Громадянська культура є культурою участі і підтримки, з прихильним ставленням громадян до політичної системи, збереженням необхідного для стабільного розвитку демократії балансу між активністю і пасивністю громадян. Така культура не може сформуватися без наявності *значного числа власників*, які ні від кого не залежать матеріально, так само, як і без *правової захищеності індивідів* [30].

Для розуміння того як саме недержавна влада, втілена у формі громадянського суспільства, реалізується у соціальному організмі країни, потрібно розглянути її функціональну характеристику. Функції представляють собою основні напрямки діяльності інститутів громадянського суспільства, канали їх впливу на суспільне життя. Найголовнішими з них є наступні:

По-перше, спілки та об'єднання є засобом самовираження індивідів, їх самоорганізації і самостійної реалізації ними власних інтересів. У цій ролі вони полегшують виконання державою своїх функцій, зменшуючи «тягар проблем», які їй доводиться розв'язувати.

По-друге, ці інститути виконують функцію захисту інтересів певної групи в її протистоянні з іншими групами інтересів. Завдяки їм кожна група отримує шанс «бути почутою на горі» владної піраміди». Вони також зменшують деструктивну силу протистояння інтересів, абсорбуючи і впорядковуючи енергію людей, вводячи в організоване русло протести, вимоги, акції непокори і т.п. Тим самим вони оберігають суспільну систему від хаосу і створюють сприятливі умови для функціонування демократичної влади.

По-третє, інститути громадянського суспільства виступають гарантом непорушності особистих прав громадян, дають їм впевненість у своїх силах, служать опорою у їх можливому протистоянні з державою [18, 187].

Отже, функціональна характеристика, фіксуючи напрямки, за якими інститути громадянського суспільства здійснюють свій вплив на суспільні відносини, унаочнює місце і роль громадянського суспільства у суспільній системі, дозволяє зрозуміти підстави подання його як опори демократизації.

Ефективне громадянське суспільство, на думку М. Бойчука, має виконувати такі функції:

- 1) творення та відтворення життя людини, або демографічну функцію;
- 2) соціалізація та ресоціалізація особистості людини;
- 3) самоорганізація життя громади, у тому числі й самоуправління;
- 4) породження держави, або морфогенетичну функцію;
- 5) здійснення соціального контролю за діяльністю держави щодо умов та механізмів відтворення родового життя людей [5, 131].

Але громадянське суспільство не зможе повноцінно виконувати зазначені функції, якщо відсутній бодай один з найголовніших його атрибутів:

- наявність публічного простору, засобів і центрів комунікації, наслідком чого є формування сфери громадського (цивільного) життя і громадської думки;

- організоване громадське (публічне) життя вільних і рівних індивідів, чий права захищені конституцією та законами;

- незалежні від держави, добровільні асоціації, автономність яких усвідомлена на індивідуальному і колективному рівні;

- зорієнтована на громадські інтереси та публічну політику діяльність, наслідком якої є кооперація та солідарність між людьми, спілкування на засадах взаємної довіри і співробітництва [18, 380].

Важливою складовою системи громадянського суспільства і механізмом реалізації значної частини суспільно важливих питань, які громадські спілки та об'єднання намагаються розв'язують самотужки, є місцеве самоврядування. Місцеве самоврядування здійснюється добровільно, на засадах самоорганізації, управління на місцях. Воно розвиває ініціативу, залучає громадян до самодіяльності, самостійного вирішення питань місцевого значення в межах Конституції і законів держави. Реалізація інтересів територіальних громад реалізується через систему місцевого самоврядування до якої входять:

- сільські, селищні, міські Ради та їх органи (виконавчі комітети, комісії тощо);

- інші форми самоорганізації громадян (громадські комітети і ради мікрорайонів, житлових колективів, домові, вуличні, дільничні комітети);

- різні форми безпосереднього волевиявлення громадян (місцеві референдуми, збори та сходи громадян) [18, 497].

Державно-територіальний устрій України забезпечує поєднання загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів, гарантує єдність і цілісність території України як унітарної децентралізованої держави [18, 499]. Органи державного управління і органи місцевого самоврядування взаємодіють між собою лише в рамках відносин визначених законом. Тому органи місцевого самоврядування є важливим каналом, що пов'язує громадянське суспільство з державою. Таким чином інституціоналізовані громадські інтереси не просто мають можливість впливати на прийняття державних рішень, а означають в умовах демократизації активну,

врівноважену співпрацю органів державної влади та громадської влади, що постає як модель державно-громадського управління або ж публічного управління. А як вже не раз відмічалось, функціональними органами громадської влади, найдієвішими інститутами громадянського суспільства є громадські організації.

15.5 Громадські об'єднання як носії влади в демократичному суспільстві

Множина недержавних організацій, які створюються на добровільних засадах, їх об'єднання, асоціації та союзи виступають визначальною складовою громадянського суспільства та політичної системи в державі, а також і в структурі глобального громадянського суспільства. «Більше того: в процесі глобалізації «громадянське суспільство бере владу в свої руки» і космополітична держава народжується як симбіоз глобального громадянського суспільства і держави» [8, 626-627].

Громадські об'єднання, виступаючи рушійною силою, забезпечують відтворення соціальної, духовної, соціокультурної сфер, реформування економічної та політичної систем. Саме громадські об'єднання нині є найбільш дієвими і масовими інститутами громадянського суспільства, які, виконуючи посередницькі функції, виступають сполучною ланкою між державою (владою) і населенням. Постійне зростання активності населення в країнах, що прагнуть розширення чи удосконалення демократичних механізмів функціонування суспільства, свідчить про здатність населення до самоорганізації та соціальної інтеграції, а це, в свою чергу, – показником зрілості громадянського суспільства. Висунення громадськими формуваннями альтернативних конструктивних чи раціональних проєктів або виступ з громадською ініціативою в демократичній державі розглядається як співпраця, як взаємодоповнення державного та громадського управління. Саме у такий спосіб суспільні інтереси та цінності в демократичній політичній системі через інститути громадянського суспільства втілюються в держаній політиці.

Обговорення і можливе прийняття пропозицій, що висувуються громадськістю, як відмічають В. Анікін і Г. Зеленько, принаймні, вже не розглядаються державними структурами будь-якого рівня як виклик, а тим більше як докір владі в неефективному управлінні. Сучасні громадські об'єднання можна з повною підставою розглядати як різновид громадського самоврядування, спрямований на вдосконалення політичної системи, як одну з форм зближення співпраці державного і громадського управління, їх взаємодоповнення [2, 43].

Мережа асоціацій та організацій, що складають основу громадянського суспільства, має таке ж значення для демократії, як вкладення капіталу в економіку. У конституційній демократичній державі влада гарантує право особистості брати участь у діяльності неурядових організацій. Через місцеві, регіональні та загальнонаціональні неурядові організації громадяни повідомляють про свої потреби, інтереси [12, 117].

Слід зауважити, що поряд із поняттям «громадські організації», часто використовують поняття «недержавні організації» або поняття «неурядові організації», щоб підкреслити непричетність держави до їх створення і управління.

Організація – це соціальна група орієнтована на досягнення взаємопов'язаних специфічних цілей і на формування високоформалізованих структур на основі спеціалізації або розподілу праці [3, 51]. Поняття ж «громадська організація», зауважують В. Коваленко та О. Юлдашев, асоціюють із добровільним формуванням громадян, створеним у результаті їх вільного волевиявлення з метою вираження колективних інтересів і вирішення громадських питань та проблем [13, 15]. Таке широке визначення має наслідком віднесення до категорії громадських організацій дуже різних інституцій як власне громадських організацій, так і політичні партії, організації за інтересами, рухи, творчі об'єднання, благодійні фонди тощо, які, попри їх спільну сутність як організацій громадянського суспільства, доцільніше розглядати окремо.

За час після здобуття незалежності Україна пройшла значний шлях нарощування числа та вдосконалення якості різноманітних громадських спілок, асоціацій, фондів, інших добровільних організацій, що створюються з ініціативи громадян і входять до «третього сектора». Громадський або «третій» сектор охоплює сукупність недержавних організацій (НДО), що становлять «кістяк» громадянського суспільства [30].

Діапазон діяльності громадських об'єднань дуже широкий і поширюється на всі сфери життєдіяльності суспільства. Сила впливу і масштаб діяльності громадських об'єднань значною мірою визначається співвідношенням загального та індивідуального інтересу, рівнем конформізму та можливістю збереження та розкриття власної індивідуальності та ідентичності. Задоволення потреб та інтересів (культурних, матеріальних, інтелектуальних тощо) особи, її самореалізація впливають на ступінь участі й форми реалізації громадських ініціатив. Саме тому доцільно враховувати в діяльності громадських об'єднань налаштованість їх членів і здійснювати диференціацію громадських структур. У цьому контексті В. Анікін та Г. Зеленько, посилаючись на К. Ясперса, відмічають, що «для кращого розуміння природи і добровільних об'єднань громадян, підвищення їх ролі в житті суспільства важливо знати і враховувати функціональну спрямованість громадських об'єднань. Сучасні дослідники розрізняють: виховну, інформаційну, дорадчу, контрольну, організаційну, управлінську і аналітико-представницьку функції» [2, 44].

Діяльність громадських об'єднань, що зареєстровані і здійснюють свою діяльність на території України, відносини їх із державою регулюється Конституцією України, Законом України «Про громадські об'єднання» від 22.03.2012 р., Цивільним кодексом України, Господарським кодексом України, Податковим кодексом України, Кодексом адміністративного судочинства України, Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців», а також низкою постанов

КМУ, наказами Міністерства юстиції України та Міністерства фінансів України.

В ст. 1. Законі України «Про громадські об'єднання» визначається, що *громадське об'єднання* – це добровільне об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів [1].

Громадські об'єднання, як зазначено у ст.3 «Закону», утворюються і діють на принципах:

- добровільності;
- самоврядності;
- вільного вибору території діяльності;
- рівності перед законом;
- відсутності майнового інтересу їх членів (учасників);
- прозорості, відкритості та публічності [1].

При цьому, відповідно до ст.21, для здійснення своєї мети (цілей) громадське об'єднання має право:

1. вільно поширювати інформацію про свою діяльність, пропагувати свою мету (цілі);

2. звертатися у порядку, визначеному законом, до органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб з пропозиціями (зауваженнями), заявами (клопотаннями), скаргами;

3. одержувати у порядку, визначеному законом, публічну інформацію, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації;

4. брати участь у порядку, визначеному законодавством, у розробленні проектів нормативно-правових актів, що видаються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування і стосуються сфери діяльності громадського об'єднання та важливих питань державного і суспільного життя;

5. проводити мирні зібрання;

6. здійснювати інші права, не заборонені законом.

Громадське об'єднання зі статусом юридичної особи має право:

1. бути учасником цивільно-правових відносин, набувати майнові і немайнові права відповідно до законодавства;

2. здійснювати відповідно до закону підприємницьку діяльність безпосередньо, якщо це передбачено статутом громадського об'єднання, або через створені в порядку, передбаченому законом, юридичні особи (товариства, підприємства), якщо така діяльність відповідає меті (цілям) громадського об'єднання та сприяє її досягненню;

3. засновувати з метою досягнення своєї статутної мети (цілей) засоби масової інформації;

4. брати участь у здійсненні державної регуляторної політики;

5. брати участь у порядку, визначеному законодавством, у роботі

консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, що утворюються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування для проведення консультацій з громадськими об'єднаннями та підготовки рекомендацій з питань, що стосуються сфери їхньої діяльності [1].

Поняття «громадське об'єднання» є ширшим і позначає як «громадські організації», так і «громадські спілки». Громадська організація та громадська спілка є організаційно-правовими формами громадських об'єднань [31, 9].

Громадська організація – це громадське об'єднання, засновниками та членами (учасниками) якого є фізичні особи.

Громадська спілка – це громадське об'єднання, засновниками якого є юридичні особи приватного права, а членами (учасниками) можуть бути юридичні особи приватного права та фізичні особи.

У соціальній теорії розрізняють два способи соціальної організованості – формальну і неформальну, а відповідно до них громадські організації можна поділити на формальні (традиційні) і неформальні. Якщо характерними ознаками першої групи є раціональність, безособовість, відсутність позаслужбових зав'язків (в ідеалі), підпорядкування функціональним цілям, інституціоналізація в суспільстві (наприклад, профспілки), то неформальні організації постають у формі рухів, не мають легального статусу, не мають чіткої внутрішньої системи зв'язків, тривалої історії, традицій, а носять спонтанний характер виникнення і тому у більшості випадків розпадаються після досягнення загальної мети. Їх виникнення зумовлюється переважно неспроможністю традиційних (формальних) інститутів виконувати взяті на себе зобов'язання, або погіршенням соціальних умов, що веде до неможливості задоволення важливих потреб та інтересів окремих верств населення. Тобто, масові рухи представляють собою специфічний спосіб взаємодії, що проявляється у кризові періоди і не є виявом розвинутого громадянського суспільства.

Відносна відстороненість громадських організацій від політики пов'язана, насамперед, з тим, що держава безпосередньо не втручається в їх діяльність, а лише регулює її відповідно до чинного законодавства. До того ж громадські організації на відміну від державних інститутів не наділені владними повноваженнями. Відрізняються вони й від політичних партій, оскільки не ставлять за мету оволодіння державною владою. Відмінність їх від усіх інших суспільних угруповань пов'язана з особливостями функціонування (виникнення за ініціативою знизу, фактична єдність, забезпечення інтересів своїх членів та прихильників незалежно від мети та характеру об'єднання, нетрадиційність) та принципами діяльності (добровільність, поєднання особистих і суспільних інтересів, самоврядування, рівноправність, законність, гласність). У сучасному суспільстві громадські організації забезпечують самоорганізацію в суспільстві, спільну діяльність громадян щодо реалізації соціальних цінностей і суспільних цілей, виникнення місцевих ініціатив та вирішення

проблем на локальному рівні та рефлектують різноманітність суспільної думки стосовно різних сфер життя – культурної, освітньої, економічної і т.д.

За своєю природою і характером діяльності громадські організації не є політичними організаціями. Однак їх діяльність почасти набуває політичного характеру, адже без широкої добровільної громадянської участі демократична держава може перетворитися в «територію» окремих привілейованих груп і організацій [3, 53]. Отже, важливою ознакою, що вирізняє громадські організації з поміж інших організацій за специфічними інтересами, є їх суспільна користь.

Важливим аспектом дослідження громадських організацій є їх класифікація, адже дозволяє не просто статистично виміряти «розміри» громадянського суспільства, що не є якісними показником, а й допомагає побачити загальну картину існуючої мережі горизонтальних зв'язків між членами суспільства, виявити ступінь розвиненості різних форм суспільної активності. Громадські об'єднання мають різну природу, спрямованість, характер діяльності, межі охоплення, зв'язки з різними підструктурами суспільства та інші особливості, тому критеріїв класифікації може бути багато. Так, наприклад, можна виокремити наступні види громадських об'єднань:

1. За рівнем політизованості або за місцем у політичній системі (політичні партії, суспільно-політичні організації, громадські організації);

2. За рівнем комерціалізації (некомерційні і неприбуткові організації, благодійні фонди);

3. За характером організованості (партії, рухи, організації);

4. За місцем у ієрархічній структурі (місцеві, регіональні або загальнодержавні організації; первинні організації або їх об'єднання, асоціації);

5. За напрямками діяльності, сферами інтересів (професійні, демографічні, творчі, спортивні, культурно-просвітницькі, науково-технічні тощо);

6. За рівнем стабільності (такі, що постійно діють або тимчасові).

Дещо інша типологія громадських об'єднань має такий вигляд:

1. За завданнями – політичні, професійні, наукові, творчі та інші організації;

2. За типом членства – лише індивідуальне членство (партія, профспілка), лише колективне членство (асоціації міст і підприємств), змішане членство (наукове товариство), без членства (суспільні рухи) та ін.;

3. За суспільною роллю виділяють масові організації, орієнтовані на справи всього суспільства і такі, що дбають переважно про потреби та інтереси своїх членів;

4. За галузями діяльності [9, 356].

Виходячи з того, що найістотнішою характеристикою будь-якої організації є усе ж таки *тип діяльності*, що визначається її спрямуванням та змістом, А. Колодій вважає, що на ньому й мала б ґрунтуватися загальна типологія НДО, складена, наприклад, за такою схемою:

А. Організації, діяльність яких спрямована на самих себе.

A1. Захисні, що найчастіше виступають як групи тиску, що домагаються врахування своїх інтересів на урядовому рівні

A2. Самодопомогові

A3. Аматорські (любительські)

Б. Організації, діяльність яких спрямована на інших.

B1. Благодійні фонди

B2. Благодійні організації

B3. Правозахисні групи

B4. Громадсько-політичні й політичні організації та рухи.

Пояснюючи кожну з позицій типології, авторка зауважує, що найскладнішою і найрізноманітнішою є палітра організацій класу **A1**, куди входять об'єднання підприємців та клуби ділових людей; професійні робітничі спілки (традиційні і нові, незалежні від держави та керівництва підприємств); фермерські організації; об'єднання військовиків та працівників міліції; професійні об'єднання інтелігенції та службовців; творчі спілки, а також більша частина жіночих, молодіжних, студентських, ветеранських об'єднань. Захисні організації в Україні — досить багаточисленні, але ще не всі мають якості справжніх суб'єктів громадянського суспільства. Якщо об'єднання підприємців, молоді, жінок, етнічних груп діють доволі успішно, то робітничі та інші профспілки часто залишаються бюрократизованими структурами, які мало що значать для своїх членів (адже і роботодавці і наймані працівники входять до однієї організації). Більш корисними і перспективними є так звані нові або вільні профспілки, а також фермерські організації.

Велика кількість в Україні є аматорських спілок, в які люди об'єднуються заради проведення дозвілля. Згідно концепції “соціального капіталу” Р. Патнема вони також формують якості, необхідні людям для життя в демократичному суспільстві: соціабельність, толерантність, довіру до інших людей. Однак у кризових умовах України їх значення, звичайно, менше, ніж інших типів організацій; адже вони мало докладаються до подолання кризового стану та спадщини тоталітаризму у правовій та інших сферах суспільного життя. А вкрай необхідні самодопомогові організації, такі як господарські об'єднання; кредитні спілки, сусідські об'єднання, самоврядні комітети, самодіяльні органи безпеки і протипожежної охорони, фонди розвитку, будівництва пам'ятників, церков тощо розвинені значно менше.

Успішно розвиваються, при значному сприянні міжнародних фондів та організацій, об'єднання групи Б. Благодійні фонди та організації гуманізують суспільство. Благодійні організації створюються при церквах, у межах жіночого руху. Зароджується меценатство та благодійна діяльність серед українських підприємців. В Україні поки що небагато заможних і багатих людей, які до того ж хотіли б вкладати гроші у суспільні справи, займатись благодійництвом чи надавати спонсорську допомогу [30].

15.6 Стан і перспективи громадянського суспільства в сучасній Україні. Роль громадянського суспільства в системі публічного управління

Досвід розвитку української державності свідчить, що потенціал у волелюбної нації для формування в Україні справжнього громадянського суспільства достатньо великий, а сама ідея мала можливості свого втілення за час Новітньої історії навіть кілька разів. Втім, це були сплески громадської активності, які носили ситуативний, спонтанний характер, спричинені скоріше суспільними, соціально-політичними та економічними негараздами, як вияв кризи легітимності влади, а не результат тривалої роботи соціального, суспільно-політичного, культурного, освітнього характеру. Не було як адекватного розуміння самого громадянського суспільства, його місця, ролі і переваг, так і усвідомлення потреби в ньому з боку соціуму, а також бажання політичної еліти ділитись владними повноваженнями і робити процес державного управління прозорим, а тому й здійснювати відповідні дії.

Процес становлення громадянського суспільства в українському суспільстві триває. Особливо помітні зміни відбуваються на тлі як загальносвітових суспільно-політичних трансформацій, так і тих подій в Україні, що сколихнули не лише український соціум, а весь світ. Вони виявили значний ресурс і потенціал нашого суспільства для розширення громадянського суспільства, а також визначили його нові обрії. Зокрема, найбільша суспільна активність розгорнулась серед організацій групи Б, тобто тих, що спрямовують свою діяльність на інших – благодійні організації та фонди, правозахисні групи, громадсько-політичні об'єднання та рухи тощо. Втім, щоб теперішній етап сплеску громадської активності не минувся для українського суспільства даремно, потрібні не лише бажання окремих спільнот, а й бажання держави стимулювати ці ініціативи, надавати підтримку прагненням громадян та мотивувати до згуртованості, солідарності, розвивати почуття причетності та громадської відповідальності за розвиток суспільства і держави, запроваджувати реальні, а не декларативні, обмежені бюрократичними перепонами, механізми взаємодії, створювати умови для здійснення громадського контролю за діяльністю державних органів максимально доступним, а значить і саму систему державно-громадського управління максимально прозорою. Тоді, на засадах соціального партнерства, воно матиме право називатись публічним управлінням.

Втім, як справедливо зазначає Ю. Шайгородський, розвиток громадянського суспільства в Україні передбачає не тільки і не стільки розбудову його інституційно-організаційних форм, скільки формування нових смислів, а на їх основі – розробку і реалізацію широкого комплексу заходів, спрямованих на формування й розвиток публічної сфери і публічної політики. Серед важливих умов – суттєві зміни ціннісно-смыслових орієнтацій громадян, формування громадянства як такого. Але на процес його становлення в Україні, як зауважує автор, впливає ряд чинників, що

його «гальмує». Зокрема, по-перше, при властивому українцям прагненні до консолідації на національній, духовній, культурній, економічній, соціальній основі, сприйняття громадянського суспільства в його сучасній змістовній формі на «ментальному» і «суспільному» рівні гальмується ціннісними деформаціями радянських часів, а тому процес суспільної консолідації поки що не набув форм конкретних цінностей (як цінностей-цілей і цінностей-засобів), як цілеустановок. Цей процес і досі не завершився, і його незавершеність вдало використовується певними (вітчизняними і зарубіжними) політичними силами для маніпуляції масовою свідомістю. По-друге, чималий досвід функціонування формальних «інститутів громадянського суспільства» радянського зразка у вигляді всіяких «спілок», «добровільних товариств», «союзів» тощо, продукує негативне ставлення до більшості сучасних громадських об'єднань, до їх потенційних можливостей, спроможності реально вирішувати проблеми. Водночас, активне використання (підкорення) державою інститутів громадянського суспільства для легітимації власних дій/бездіяльності, прикриття корупційних схем і досягнення власних цілей, у масовій свідомості досить часто пов'язувалося з бездіяльністю інститутів громадського суспільства. Подібне ставлення і до громадських міжнародних фондів, які діють в рамках грантових програм, що не завжди корелюються з реальними потребами суспільства. Така діяльність інститутів громадянського суспільства формує хибне уявлення про нього і, відповідно, не викликає довіри і впевненості у їх спроможності і готовності діяти ефективно та виключно в інтересах суспільства. По-третє, не сприяє становленню авторитету громадянського суспільства і довіри до громадських організацій різного типу залучення їх у передвиборчі процеси, адже їх тимчасова активність припиняється із завершенням виборчих кампаній, що дискредитує їх як представників і захисників реальних суспільних інтересів, а свідчить про їх політичну заангажованість [28, 26-27].

Таким чином, зазначені та інші чинники не сприяють довірливому ставленню суспільства до інститутів громадянського. Статистичні показники не є якісною характеристикою розвиненості громадянського суспільства. Величезна кількість зареєстрованих громадських організацій мала б забезпечити якнайширше задоволення потреб та інтересів громадян, якісне життя соціуму, але не всі вони працюють, а працюючі ефективно, з користю для суспільства виконують свої функції. Тим більше, якщо за фасадом інститутів громадянського суспільства криються корисливі приватні інтереси. Особливо цинічно виглядає діяльність «благодійних» фондів, псевдо-волонтерських організацій та інших «допомогових ініціатив», які паразитують на тлі тих зовнішніх і внутрішніх викликів, з якими стикнулася Україна в останні роки – зовнішня агресія, окупація територій та військові дії, внутрішні суспільно-політичні, гострі економічні, соціальні та культурні проблеми.

Тому формування якісного розвиненого громадянського суспільства передбачає переосмислення його сутності адекватно реаліям часу і

донесення до суспільства, закріплення в суспільній свідомості справжньої сутності ідеї громадянського суспільства та головних дієвих механізмів реалізації його концепції. Завдяки усвідомленню людиною себе як справжнього активного громадянина, своєї ролі у формуванні суспільно-політичної реальності, здатності впливати на процес прийняття державно-управлінських рішень через механізми громадсько-державної взаємодії, можлива сподіватись на те, що в Україні функціонуватиме справжня сфера громадянського суспільства, а не її імітація.

Якщо ж говорити про загальносвітові суспільні тенденції, пов'язані з глобалізацією і розвитком інформаційного суспільства, то логічним виявляється поступ громадянського суспільства в руслі цих змін.

Певні напрацювання щодо теоретичного осмислення та практичної реалізації в цьому напрямку вже існують. Зокрема, як справедливо підкреслюють В. Анікін та Г. Зеленько, «практика свідчить, що сучасні інформаційно-комунікаційні технології відкривають для інститутів громадянського суспільства, у тому числі і для неурядових організацій широкі можливості для вироблення погодженої позиції і дій з життєво важливих питань соціально-економічної, політичної, культурної, духовної і інших сфер діяльності здійснення громадського контролю за діяльністю державних структур і підвищення транспарентності публічних політик. Значно підвищується оперативна мобілізаційна роль соціальних мереж в активізації цивільних ініціатив. Позитивною можна визнати тенденцію, коли все більша кількість неурядових організацій розвиває свою інфраструктуру і власні інформаційні ресурси» [2, 46].

Український політолог С. Телешун пропонує концепцію мультимедійного громадянства, яка є наступницею сучасної форми. «Ознаками мультимедійного суспільства є: відкритість для обміну інформацією; складна плюралістична система, що об'єднує множинні форми суспільної діяльності; незалежна від держави плюралістична система, яка може самостійно організовуватися згідно з громадянською ініціативою. Крім того, мультимедійне громадянське суспільство XXI століття має характеризуватися стабільністю ефективного менеджменту, який діє за принципом фаховості, порядності (відповідності загальноприйнятим нормам моралі), патріотизму (домінуванню не вузькокорпоративних, а національних інтересів з компромісним їх поєднанням), ефективністю діючого громадянського контролю, незалежністю засобів масової інформації» [23, 6]. Таким чином, громадянське суспільство у мультимедійній формі є свідченням того, що суспільство, в якому воно функціонує, є суспільством сучасним, адекватним світовим тенденціям розвитку, але в той же час є індикатором зрілості політичної системи. Для цього Україна вже має і не лише декларувати, а й намагатись запроваджувати відповідні механізми й цінності, розробляючи для цього вже нові (оновлені) інституційні форми, організаційно-правові форми, правові дефініції, правила взаємодії як у горизонтальній площині, так і нові формати взаємодії між державою, мультимедійним громадянським

суспільством та людиною, які складатимуть основу сучасної форми публічного управління. Але якісними вони будуть тільки тоді, коли будуть впроваджуватись і ставати нормою нові правила громадської і політичної культури, коли суспільна свідомість буде продукувати активістську громадську позицію, засновану на цінностях ліберальної демократії та принципах гуманізму, демократизму, толерантності, громадської відповідальності. Така свідомість не формується швидко, а потребує якісних підходів через систему освіти, громадські освітні проекти й ініціативи та сім'ю.

Поки що ж, враховуючи реальний стан громадянського суспільства в Україні, проблеми правового, організаційного, бюрократичного характеру тощо, які виникають у громадян при намаганні реалізувати свої потреби, інтереси, ініціативи, можна говорити про заходи які дозволять подолати стереотипи та застарілі механізми взаємодії держави із громадянським суспільством і людиною, створити «клімат» для функціонування реального громадянського суспільства, а не його імітації чи навіть фасаду для реалізації корпоративних інтересів, які не мають нічого спільного з суспільною користю. Заходами, які б сприяли подоланню існуючих проблем та пошуку українським суспільством власного шляху до порозуміння та реальної участі в управлінні державою, і зрештою, покращення власного життя, Є. Цокур називає:

1. Подолання надмірного та невиправданого соціального розшарування суспільства за різними критеріями.

2. Формування демократичної моделі політичної культури та свідомості громадян.

3. Подолання протистояння між особистістю та державою, державою та суспільством, особистістю та суспільством.

4. Розробка та втілення в життя інтегративної та загальноприйнятої ідеології державотворення.

5. Встановлення та дотримання певних норм ведення політичної боротьби та унеможливлення втягування широких верств суспільства у партійні, корпоративні чи міжособистісні конфлікти.

6. Реалізація на практиці управління державою та у взаєминах між її інституціями та суспільством головних положень концепції правової держави.

7. Ефективне та виправдане використання легітимізаційного потенціалу суспільства.

8. Пошук шляхів та методів подолання перманентної кризи владної легітимності в Україні, першопричинами якої виступають: надмірна централізація влади, корпоратизація провладної еліти та системи політичного та державного управління, відсутність дієвого суспільного контролю за її діями.

9. Пошук власної моделі реалізації ідеї громадянського суспільства, як необхідної складової сучасного суспільно-політичного життя та державотворення [27, 68].

Від того наскільки будуть реалізовуватись ці заходи буде залежати шлях, яким йтиме Україна – або шляхом імітації, створення штучного громадянського суспільства за фасадом якого процвітатимуть кланово-олігархічні схеми, або шляхом справжнього громадянського суспільства з розвиненою громадською мережею горизонтальних зав'язків, прозорою системою публічного управління, суспільства, в якому групи інтересів чи кожен громадянин особисто або через систему інститутів громадянського суспільства мають можливість реалізувати власні потреби та інтереси, мають бажання і можливість приймати участь у прийнятті суспільно і державно важливих рішень, усвідомлюючи при цьому свою відповідальність за долю суспільства.

Виконання соціальними інститутами функцій самоорганізації, громадського захисту, громадського контролю, врегулювання внутрішніх і зовнішніх зв'язків, може свідчити про якісне функціонування громадянського суспільства. А в той же час, залучення соціальних інститутів до вирішення проблем громадськості через механізми координації, моніторингу та оцінки системи управління виводять державне управління на якісно новий рівень.

Ідея кооперації органів державної влади та інститутів громадянського суспільства знайшла втілення у *концепції інституційної спроможності*. Серед факторів, що сприяють такій кооперації Л. Сабо виокремив політико-соціальні та економічні. До першої групи він відніс:

- настання нової ери (постконфліктної або нової адміністрації), яка веде до збільшення бажання і здатності урядів розширити роль, яку відіграє громадянське суспільство та громадяни;
- партнерські відносини між громадянським суспільством, приватним сектором та державою є найбільш ефективним шляхом для вирішення зростаючого комплексу соціально-економічних проблем;
- соціальний капітал (зростаюча здатність та можливість громадян бути залученими до публічних справ) все більше сприймається як природне доповнення до економічного зростання та розвитку;
- громадський сектор мотивується публічними перевагами, а не лише матеріальною вигодою;
- плюралізм та включення в процес прийняття рішень виявляється інструментом для досягнення соціального консенсусу навколо нових політичних рішень та реформ.

Серед економічних факторів:

- сучасні світові організації (Світовий Банк, МВФ) та західні спонсори мають меншу віру в здатність урядів та ринків до розвитку;
- потреби, які зростають, та/або національні бюджети, які зменшуються, зустрілися з проблемами медичного та соціального забезпечення, освіти і т.п. та призвели до бажання урядів «розділити ношу»;
- зростання відповідальності місцевої влади у наданні відповідних послуг (медицини, освіти, соціального забезпечення) без перерозподілу ресурсів з боку центральної влади для забезпечення цих потреб;

- зростання здатності громадського сектору залучати фінансування для поставки базових послуг;
- визнання владою меншої ціни та доданої вартості громадського сектору (у порівнянні з іншими секторами, наприклад приватним) [34].

Таким чином, взаємодія державної влади з громадськими організаціями постає як система державно-громадського управління або публічного управління, що реалізується у форматі соціального партнерства і передбачає у функціональному вимірі дію низки механізмів. «Найбільш поширеними з яких є: механізм лобіювання; механізм науково-громадського консультування; механізм публічного обговорення питань, механізм експертизи; механізм правозахисної діяльності; механізм громадського контролю» [8, 629-630]. При цьому інтегруючими елементами в такій системі управління можуть виступати такі типові моделі дорадчих органів: громадська рада, громадська експертна рада або експертна комісія, центр громадської експертизи з мережею незалежних експертів, неурядові дослідницькі (аналітичні) центри [8, 630-631].

Ефективність взаємодії громадянського суспільства та держави на сучасному етапі в Україні в контексті підвищення легітимності влади потребує реалізації комплексу заходів, а саме: 1) посилення ролі та впливу дорадчих структур при органах державної влади; 2) активне залучення громадських організацій до експертиз проєктів законодавчих та нормативних актів; 3) розробка та втілення у життя державної програми професійної підготовки спеціалістів у галузі менеджменту громадських організацій через систему державних та приватних ВУЗів; 4) сприяння розвитку внутрішньої системи фінансування громадських організацій – шляхом розширення податкових стимулів для підприємницьких структур; 5) проведення загальнодержавної кампанії щодо розповсюдження знань та розуміння ролі організацій громадянського суспільства серед широкої громадськості [15, 14].

До зазначеного слід додати, що важливою складовою, яка реально може покращити взаємодію держави і громадського сектору, підвищити легітимність влади є викорінення корупції на всіх рівнях державного управління. Саме корупційна складова є реальною перепорою, що не лише перешкоджає, а часто блокує можливість реалізації громадських ініціатив, здійснення громадського контролю за діяльністю державних органів і їх службовців. Небажання державних органів сприяти відкритому доступу до інформації про їх діяльність, вплив на висвітлення інформації в ЗМІ, а тому і на формування громадської думки, як і суспільної свідомості загалом, не сприяють зростанню довіри з боку суспільства до держави як до надійного партнера у справі побудови демократичної, правової, соціальної держави.

Ідея громадянського суспільства привертала увагу філософів і суспільствознавців в усі часи. Набуваючи в різні часи свого розвитку різних концептуальних форм, вона, втім, завжди пов'язувалась із державою, із моделлю побудови відносин між державною владою та недержавною, представленою громадськими структурами. Сучасний етап розвитку

суспільства обумовлений значною кількістю викликів як глобального характеру, так і локального, зміною ціннісних парадигм розвитку соціуму, а разом з тим, поширенням серед цивілізованих країн цінностей ліберальної демократії, де провідними є такі ліберальні ідеї як індивідуалізм, антропоцентризм, недоторканість природних прав і свобод людини, право приватної власності. Їх впровадження у суспільно-політичне життя передбачає активну громадську участь у розбудові демократичного, плюралістичного суспільства, тобто врахування і реалізацію групових та індивідуальних інтересів у системі державотворення. Тому саме групові інтереси є мотивом, а групи інтересів рушійною силою у функціональному просторі громадянського суспільства.

Єдиного загально визнаного серед науковців підходу до визначення громадянського суспільства, його сутності, функцій, інституційного складу та характеру взаємодії з державою не існує. Громадянське суспільство у сучасному концептуальному дискурсі слід розуміти як підсистему суспільного життя, як спосіб життя людей у сфері людської свободи, приватності, життєдіяльності вільну від регламентації з боку офіційних структур, сферу вираження і реалізації різноманітних інтересів, сферу де домінують громадянські цінності та спілкування на засадах довіри та солідарності.

Громадянське суспільство – це не лише сфера спілкування та солідарності, це також простір спонтанної самоорганізації (а іноді й організації) і самоврядування вільних і рівних індивідів на основі добровільно сформованих асоціацій, зорієнтованих на громадські справи, що захищений необхідною законодавчою базою від прямого втручання і регламентації з боку держави, в якому функціонують інформаційно-комунікаційні канали для формування громадської думки, створені мережею незалежних засобів масової інформації, які є складовою цієї сфери. Якісне функціонування сфери громадянського суспільства забезпечується також високим рівнем громадської активності та громадянської культури як складової демократичної політичної культури.

Розвинена мережа горизонтальних та вертикальних зв'язків визначає життєдіяльність громадянського суспільства. Взаємодія по горизонталі означає, що всі учасники соціальної взаємодії, представлені добровільними громадськими організаціями, об'єднаннями, асоціаціями, групами тощо, маючи різноманітні інтереси, забезпечують дотримання цивілізованих відносин між усіма учасниками шляхом пошуку компромісу, а не силовим протистоянням, чим уникають або пом'якшують зіткнення численних інтересів. Тому громадянське суспільство це певним чином функціонуючий механізм неформального соціального партнерства, завдяки якому встановлюється баланс існуючих інтересів. Вертикальні зв'язки вибудовуються у взаємодії з системою державних органів. Теорія громадянського суспільства декларує невтручання держави у життя громадянського суспільства. Втім саме громадянське суспільство залежить від держави, адже не може нормально розвиватись поза правовою

державою. Органи державної влади реагують на запити і потреби громадян, враховуючи їх у державній політиці, чим підтверджує твердження про те, що вона є «продовженням» громадянського суспільства. Крім того, держава покликана захищати особисту свободу, власність своїх громадян, створювати умови для реалізації громадянами групових й індивідуальних інтересів, сприяти самореалізації особистості, діючи у строго визначених межах, вихід за які може спричинити спротив суспільства та втрату владою легітимності. Тому відносини і взаємовплив держави і громадянського суспільства є визначальними у забезпеченні демократичного розвитку суспільства. В той же час активна, врівноважена, результативна співпраця інститутів громадянського суспільства та органів державної влади досягається завдяки функціонуванню якісно розробленої моделі публічного управління. Функціональність же моделі визначається активністю громадських організацій.

Висновки щодо реального становлення інститутів громадянського суспільства в Україні — неоднозначні. Жодним чином не можна говорити про відсутність громадянського суспільства та неможливість його розвитку. Адже існує як мережа діючих громадських організацій та спілок, так і правове забезпечення для створення і діяльності інститутів громадянського суспільства. Функціонують і розвиваються різні форми громадської активності. Втім, в українських реаліях, нажаль, вони мають тенденцію до зростання під час загострення суспільно-політичного та економічного стану, а не є традиційною, історично сформованою та закріпленою у суспільній свідомості як необхідність, формою життєдіяльності.

Загалом, можна зауважити, що недостатня розвиненість (якісна, а не кількісна, адже реальна залученість населення до громадських організацій не висока, порівняно в кількістю зареєстрованих організацій) інститутів громадянського суспільства, як і політичних інститутів, стан політичної культури українського суспільства, а також реальна протекціоністська позиція державної влади, замість задекларованої відкритості і прозорості, поки що не сприяють контролю громадськості за її діяльністю. Це гальмує процес формування якісної моделі взаємодії громадянського суспільства і держави. Адже не може реалізовуватись соціальне партнерство за відсутності прийнятних умов для всіх учасників.

Втім, сам факт існування мережі організацій громадянського суспільства та їх суспільного визнання, приватного сектору та ЗМІ, що прагнуть до незалежності, є важливим позитивним показником. Адже будь-які соціальні зміни починаються з інституційного становлення окремих організацій, які в процесі свого функціонування і розвитку, налагодження внутрішніх і зовнішніх зв'язків формують новий тип відносин, а відповідно і новий тип культури, що у суспільствах з демократичними прагненнями втілюється у політичній культурі активістського типу, а тому сприяє вдосконаленню і розширенню сфери впливу нових інститутів громадянського суспільства і їх стабільному функціонуванню, впливу громадських організацій на діяльність державних органів з метою

забезпечення потреб та інтересів громадян та їх об'єднань.

Сучасна правова держава не може існувати без розвинутого громадянського суспільства, як і громадянське суспільство не може бути дієздатним без регуляторного впливу держави, без певного доступу до державних структур і впливу на управлінські рішення. Громадські організації та спілки, найрізноманітніші угруповання з широкою палітрою громадських інтересів, що вирізняються у функціональному просторі громадянського суспільства, структурують громадські інтереси та соціально-політичні переконання і у консолідованому вигляді сприяють їх представленню і захисту у системі державно-громадського управління, для чого можуть використовувати різні механізми.

Тільки громадська активність може бути рушійною силою розвитку громадянського суспільства, яке, в свою чергу, є запорукою ефективного державотворення. Громадянське суспільство є суспільним і політичним ідеалом, до якого прагнуло людство протягом всієї своєї історії. Його не можна досягнути, адже не можна зупинити суспільний розвиток. Нові суспільно-політичні виклики ставлять нові завдання перед соціумом, для вирішення яких створюються нові структури та нові механізми в рамках нових моделей взаємодії. Якби механізми не були задіяні, але розвиток української державності має спиратись на сучасне розвинене громадянське суспільство (можливо мультимедійне), на діалогову взаємодію суспільства і держави, що підкріплена на законодавчо-правовому рівні і має характер симетричної двосторонньої інтеракції. Формування та функціонування такої моделі управління дозволить Україні підняти на вищий рівень цивілізаційний розвитку.

Література

1. Закон України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 року № 4572-VI [Електронний ресурс] / Офіційний веб-портал Верховної Ради України – Режим доступу: <http://portal.rada.gov.ua/>

2. Анікін В. І., Зеленько Г. І. Громадські об'єднання як структури громадянського суспільства (на прикладі Республіки Молдова) [Текст] / В. І. Анікін, Г. І. Зеленько // Науковий часопис Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова. Серія № 22 «Політичні науки та методика викладання соціально-політичних дисциплін»: [Зб. наук. пр.]. – К.: Видавництво національного педагогічного університету імені М.П. Драгоманова, 2010. – Випуск 6. – С. 40-47.

3. Арабаджієв Д. Ю. Громадські організації в політичній системі сучасного суспільства [Текст] / Д. Ю. Арабаджієв // Науковий часопис Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова. Серія № 22 «Політичні науки та методика викладання соціально-політичних дисциплін»: [Зб. наук. пр.]. – К.: Видавництво національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова, 2012. – Випуск 9. – С. 50-56.

4. Бабкіна О. В. Держава і громадянське суспільство: механізм

стримувань і противаг [Текст] / О. В. Бабкіна // Науковий часопис Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова. Серія № 22 «Політичні науки та методика викладання соціально-політичних дисциплін»: [Зб. наук. пр.]. – К.: Видавництво національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова, 2010. – Випуск 3. – С. 5-11.

5. Бойчук М. А. Влада і громадянське суспільство: механізми взаємодії [Текст] / М. А. Бойчук. – К.: ТОВ «Атлант ЮЕМСі». – 207 с.

6. Відносини між державою і громадянським і громадянським суспільством: Матеріали «круглого столу» 19 листопада 2003 р. [Текст]. – К.: НІСД, 2003. – 115 с.

7. Головатий М. Ф. Соціологія політики: Навчальний посібник для спец. вищих навч. закладів [Текст] / М. Ф. Головатий. – К.: МАУП, 2003. – 504 с.

8. Громадські організації у дискурсі демократизації суспільства: монографія [Текст] / Мін-во освіти і науки, Нац. пед. ун-т імені М. П. Драгоманова ; за науковою ред. В. П. Беха; редкол.: В. П. Бех (голова), Г. О. Нестеренко (заст. голови) [та ін.]. – К.: Вид-во НПУ імені М. П. Драгоманова, 2011. – 680 с.

9. Журенок Т. В. Правовий статус та види громадських об'єднань [Текст] / Т. В. Журенок // Форум права. – 2012. – № 4. – С. 356-361.

10. Карась А. Дискурсивне розрізнення соціальних інтенцій на шляху на шляху до громадянського суспільства в Україні [Текст] / А. Карась // Громадянське суспільство і соціальні перетворення в Україні. – Л.: Вид. центр ЛНУ ім. Івана Франка, 2001. – С. 5-21.

11. Кіндратець О. Вплив громадянського суспільства на процес демократизації [Текст] / О. Кіндратець // Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції «Влада і суспільство: проблеми взаємодії». 18-19 листопада 2005 року, м. Запоріжжя: Юридичний ін-т МВС України, 2005. – С. 157-159.

12. Кіндратець О. М. Громадянська активність як умова демократизації суспільства [Текст] / О. М. Кіндратець // Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії: збірник наукових праць, вип. № 38 / Голов. ред. В. Г. Воронкова; Запорізька державна інженерна академія – Запоріжжя: ЗДІА, 2009. – С. 117-125.

13. Коваленко В. В. Громадські організації в Україні: взаємодія між трьома секторами [Текст] / В. В. Коваленко, О. О. Юлдашев. – К.: МАУП, 2007. – 216 с.

14. Кресіна І. До питання про визначення поняття громадянського суспільства і української революції 2004 року [Текст] / І. Кресіна // Політичний менеджмент: український наук. журнал / голов. ред. Ю. Ж. Шайгородський. – 2005. - № 6 (15). – С. 3-6.

15. Манжоло П. Г. Роль громадянського суспільства у легітимації політичної влади в Україні: авт-т дис. на здобуття наук. ступеня кандидата політ. наук: спец. 23.00.01 [Текст] / П. Г. Манжоло; Національний педагогічний університет імені М. П. Драгоманова, – Київ:

2009. – 18 с.

16. Михальченко М. *Методологічні проблеми дослідження взаємодії соціально-правової держави і громадянського суспільства [Текст]* / М. Михальченко // *Наукові записки / збірник* – К.: ІПіЕНД, 2004. – Вип. 25. – С. 23-35.

17. Петренко К. М. *Інституціоналізація громадських об'єднань: вітчизняні практики та світовий контекст [Текст]* / К. М. Петренко // *Науковий часопис Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова. Серія № 22 «Політичні науки та методика викладання соціально-політичних дисциплін»*: [Зб. наук. пр.]. – К.: Видавництво національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова, 2013. – Випуск 12. – С. 83-90.

18. *Політологія. Кн. перша: Політика і суспільство. Кн. друга: Держава і політика [Текст]* / А. Колодій, Л. Климанська, Я. Космина, В. Харченко. – 2-е вид., перероб. та доп. – К.: Ельга, Ніка-Центр, 2003. – 664 с.

19. *Політологія. Навчально-методичний комплекс: Підручник*. – Київ: Центр навчальної літератури, 2004. – 704 с.

20. Радченко Л. М. *Групи інтересів та їх вплив на політичний процес [Текст]* / Л. М. Радченко // *Науковий часопис Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова. Серія № 22 «Політичні науки та методика викладання соціально-політичних дисциплін»*: [Зб. наук. пр.]. – К.: Видавництво національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова, 2010. – Випуск 6. – С. 47-53.

21. Рудич Ф. *Громадянське суспільство та народовладдя: методологічний контекст [Текст]* / Ф. Рудич // *Наукові записки / збірник* – К.: ІПіЕНД, 2004. – Вип. 25. – С. 11-23.

22. Рудницький С. В. *Групові, загальні та індивідуальні суспільно-політичні інтереси як предмет дослідження [Текст]* / С. В. Рудницький // *Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї*. – К., 2010. – Вип. 19. – С. 114-120.

23. Телешун С. *Нові українські політичні реалії і процес формування засад громадянського суспільства [Текст]* / С. Телешун // *Політичний менеджмент: український науковий журнал* – 2008. – № 1. – С. 3-8.

24. Туленков М. *Організаційна взаємодія громадянського суспільства і держави [Текст]* / М. Туленков // *Соціальна психологія*. – 2009. – № 2 (34). – С. 72-84.

25. *Філософія антикризового державного управління: теоретико-методологічний контекст: монографія [Текст]* / В. Г. Воронкова, М. А. Ажажа, В. Є. Білогур та ін., за ред. д.ф.н., проф. В. Г. Воронкової; Запоріж. держ. інж. акад. – Запоріжжя: ЗДІА, 2014. – 290 с.

26. Цокур Є. Г. *Особливості реалізації ідеї громадянського суспільства та її вплив на легітимізаційні процеси в сучасній Україні [Текст]* / Є. Г. Цокур // *Науковий часопис Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова. Серія № 22 «Політичні науки та методика викладання соціально-політичних дисциплін»*: [Зб. наук. пр.]. – К.: Видавництво

національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова, 2009. – Випуск 1. – С. 106-110.

27.Цокур Є. Г. Перспективи громадянського суспільства в сучасній Україні [Текст] / Є. Г. Цокур // Науковий часопис Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова. Серія № 22 «Політичні науки та методика викладання соціально-політичних дисциплін»: [Зб. наук. пр.]. – К.: Видавництво національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова, 2010. – Випуск 3. – С. 65-70.

28.Шайгородський Ю. Громадянське суспільство у пошуках нових смислів і практик [Текст] / Ю. Шайгородський // Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна № 1111. Серія «Питання політології». – Випуск 26. – 2014. – С. 22-28.

29.Rosenblum, Nancy L. «Civil Societies: Liberalism and the Moral Uses of Pluralism» [Text] / Nancy L. Rosenblum // Social Research. — Vol. 61. — № 3 (Fall 1994). – P. 540-557.

30.Колодій А. Розвиток громадянського суспільства [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.political-studies.com/?page_id=178

31.Лацуба М. В. Як розуміти новий закон «Про громадські об'єднання» [Текст] / М. В. Лацуба, А. О. Шимчук. – К.: Укр. незалежн. центр політ. дослідж., 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ucipr.kiev.ua>

32.Словник термінів за тематикою громадянське суспільство // Урядовий веб-сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/

33.Шевченко М. Концептуальні засади розбудови громадянського суспільства в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://novyn.kpi.ua/2006-2/11_Shevchenko.pdf

34.Scabo L. The relation between NGO's and government [Text] / L. Scabo // Centre for security policy [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.scsp.hu/test/head/edu/c8/29_en.pdf

РОЗДІЛ 16

ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ ТА ВЛАДА

(АЛЕЙНІКОВА ОЛЕНА ВОЛОДИМИРІВНА - Директор навчально-наукового інституту менеджменту та психології Державного навчального вищого закладу «Університет менеджменту освіти» Національної академії педагогічних наук України, доктор наук з державного управління, професор кафедри управління проектами та загальнофахових дисциплін (Київ, Україна)

- 16.1 Поняття влади. Співвідношення політичної та державної влади
 - 16.2 Публічно-владні повноваження. Акт, як зовнішній вираз діяльності суб'єктів публічної адміністрації
 - 16.3 Принципи організації публічного адміністрування. Владна децентралізація публічної адміністрації
 - 16.4 Співвідношення публічного адміністрування і виконавчої влади. Розподіл функцій між органами державної влади та органами місцевого самоврядування
 - 16.5 Напрями гармонізації управління й публічної політики
- Література

16.1 Поняття влади. Співвідношення політичної та державної влади

Влада – явище соціальне. У найширшому значенні **влада** – завжди вольові відносини: індивіда до самого себе (влада над собою), між індивідами, групами, класами в суспільстві, між громадянином і державою, між посадовою особою і підлеглим, між державами. Реалізується вона у сфері особистої та суспільної діяльності – політичної, економічної, правової.

Основними компонентами влади є її суб'єкт, об'єкт, засоби (ресурси) і процес, що призводить до руху всі її елементи (механізм і засоби взаємодії суб'єкта і об'єкта).

Влада – завжди двостороння взаємодія суб'єкта і об'єкта. Влада ніколи не є відносинами лише однієї особи (або органа), якщо не мати на увазі владу людини над собою (але це вже психологічний, а не соціальний феномен). Влада означає відносини залежності між людьми: з одного боку, нав'язування волі когось іншого, з іншого – підкорення їй. Інакше – це владовідносини між суб'єктом і об'єктом.

Сутністю влади є вольові відносини. Влада припускає верховенство, монопольне право суб'єкта приймати рішення («авторитетні рішення»), обов'язкові і значущі для об'єкта, і спроможність забезпечувати виконання прийнятих зобов'язань, тобто контролювати об'єкт. Суспільство об'єктивно потребує влади. Вона протистойть анархії, перешкоджає руйнівним діям, небезпечним для всього соціального організму. Авторитет, право, насильство – засоби, за допомогою яких влада має спроможність і можливість здійснювати свою волю, певним чином впливати на діяльність і

поведінку людей.

Для виникнення **владних відносин** необхідно, щоб суб'єкт мав такі якості [1]:

- волю до влади, тобто бажання панувати і готовність брати на себе пов'язану з цим відповідальність;

- компетентність, тобто знання сутності справи, стану і настрою підвладних, уміння використовувати ресурси, мати авторитет.

Готовність до підкорення об'єкта владарювання залежить від низки чинників:

- від його якостей;

- від висунутих до нього вимог;

- від ситуації та засобів впливу, які має суб'єкт;

- від сприйняття суб'єкта об'єктом залежно від наявності (або відсутності) у нього авторитету.

Державна влада – публічно-політичні, вольові відносини, що утворюються між державним апаратом і суб'єктами політичної системи суспільства на підґрунті правових норм, зі спиранням, у разі потреби, на державний примус. Державна влада відносно самостійна і складає основу функціонування державного апарату.

Державна влада здатна впливати на процеси в суспільстві, зокрема на поведінку будь-яких соціальних груп та людей, за допомогою спеціальних органів та установ. Останні є складовими частинами єдиного механізму державної влади [2, с.56].

У спеціальній та науковій літературі зустрічаються словосполучення державно-політична (державно-політичні), що вказує на здійснення політичної діяльності (формування державно-політичних впливів, прийняття державно-політичних рішень) державною владою, а також словосполучення державно-управлінська (державно-управлінські, державно-управлінський), що вказує на здійснення управлінської діяльності державного рівня (формування державно-управлінських впливів, прийняття та реалізація державно-управлінських рішень) державною владою [3; 5]. Зокрема, В. Бакуменко та Ю. Мірошніченко фактично отождествлюють державно-управлінські та державно-політичні рішення. До них віднесені всі управлінські рішення, що приймають вищі та центральні органи державної влади з метою визначення і реалізації державних цілей, стратегії їх досягнення, основних функцій, державної політики, організації державної влади, а також вирішення інших проблем державного рівня (реформування структури органів державної влади; формування щорічних державних бюджетів та планів соціально-економічного розвитку; реформування системи державної служби тощо) [6, с. 15–16; 5].

Позиція В. Бакуменка базувалася на широкому розумінні державного управління (отримало розвиток у США), як впливу органів всіх гілок державної влади на суспільство. Згідно концепції поділу влади на політичну та адміністративну (менеджерську) модель державно-владного впливу поділяє на політичну та управлінську складові не державне управління, а

систему органів державної влади. В той же час, наприклад, глава держави та уряд приймають й політичні, й державно-управлінські рішення [2, с.59].

У різних суспільствах і державах характер влади відрізняється. Панування, систематичне насильство, примус – влада антидемократична. Переконавання, авторитет, служіння суспільству, дотримання загальнолюдських цінностей – влада демократична.

Будь-яка державна діяльність потребує керівництва, керівництво – влади, а будь-яка влада – легітимності.

Ознаки (рисни) державної влади [1]:

1) публічна влада – виступає від імені всього суспільства (народу), має «публічну» основу своєї діяльності (казенне майно, власні прибутки, податки);

2) апаратна влада – концентрується в апараті, системі органів держави і через ці органи здійснюється;

3) верховна влада – юридично уособлює загальнообов’язкову волю всього суспільства, має у своєму розпорядженні монопольне право видавати закони і спиратися на апарат примусу як на один із засобів дотримання законів та інших правових актів;

4) універсальна влада – поширює владні рішення на усе суспільство: вони є загальнообов’язковими для всіх колективних і індивідуальних суб’єктів;

5) суверенна влада – відділена від інших видів влади усередині країни (від партійної, церковної та ін., від влади інших держав). Вона незалежна від них і має виключне монопольне становище у сфері державних справ;

6) легітимна влада – юридично (конституційно) обґрунтована і визнана народом країни, а також світовою спільнотою. Наприклад, представницькі органи набувають легітимності в результаті проведення виборів, передбачених і регламентованих законом.

Нелегітимна влада вважається узурпаторською. Узурпацією є порушення правових процедур при проведенні виборів або їх фальсифікація. Зловживання легітимною владою, тобто використання її в протизаконних цілях на лихо суспільству і державі, перевищення владних повноважень, є також узурпацією влади.

Легітимність – це визнання правомірності державної влади населенням і міжнародним співтовариством. Визнання законності її походження і способу встановлення означає одержання владою кредиту довіри з боку народу, згоду народу підкорятися. У вузькому розумінні це визнання законності влади, утворення її відповідно до процедури, передбаченої правовими нормами. Вимога легітимності виникла як реакція проти насильницької зміни влади в державі, усвідомлення суспільством переваги порядку і стабільності над порушенням загальновизнаних норм, захопленням влади силою. Є дві позиції в розумінні легітимності влади: 1) ліберально-демократична позиція полягає у визнанні влади, що сформувалася в результаті демократичних процедур; 2) прагматична позиція віддає перевагу влади не стільки виборній, скільки здатній опанувати

складну ситуацію і підтримувати в суспільстві порядок.

16.2 Публічно-владні повноваження. Акт, як зовнішній вираз діяльності суб'єктів публічної адміністрації

Публічно-владні повноваження виступають ключовою істотною ознакою публічного управління, оскільки властиві лише публічному управлінню і відрізняють його від приватного.

Публічне управління містить в собі всі процеси реалізації своїх повноважень органами публічної влади, а також іншими державними органами, організаціями, установами і посадовцями, наділеними певними державними управлінськими повноваженнями. Це можуть бути повноваження самого різного характеру, але усіх їх об'єднує приналежність до публічно-владної сфери. Це можуть бути повноваження по прийняттю і схваленню законів, які, поза всяких сумнівів, відносяться до державних управлінських повноважень, бо правове регулювання є найпотужнішим і найбільш таким, що часто реалізовується інструментарієм державного управління. Це можуть бути деякі судові повноваження, які так само обгрунтовано віднести до державних управлінських повноважень. Але передусім, це, звичайно ж повноваження виконавчої влади, оскільки саме адміністрування, що змінює стосунки, феномени і процеси, модифікує течію подій, управлінський вплив з боку держави у рамках реалізації законодавчих і інших правових норм, і складає саму суть державного управління [7, с.14].

Реалізація публічного управління здійснюється за допомогою задіявання організованих і скоординированих зусиль безлічі різних осіб на посадах публічної адміністрації, спрямованих на те, щоб трансформувати політичні програмні заяви лідерів, керівництво держави в досягнення магістральних і оперативних цілей державного управління, в конкретні програми, що реалізуються, і проекти, в забезпечення певного рівня і підвищення добробуту і безпеки держави, населення, народу, сім'ї і особистості.

Публічне управління реалізує, зокрема, наступні **функції публічної адміністрації** [7, с.17]:

- забезпечення умов по підтримці і поліпшенню добробуту населення, боротьба з бідністю, виконання соціальних зобов'язань перед суспільством, передусім – відносно осіб, що потребують особливої соціальної підтримки;
- забезпечення правопорядку і законності, забезпечення безпеки особи, сім'ї, суспільства і держави, обороноздатності і оборони країни;
- підтримка, забезпечення, охорона і захист фундаментальних начал національного публічного порядку, суверенітету і державного устрою;
- охорона і захист загальноновизнаних в суспільстві принципів і норм моральності і моралі, культурних і моральних засад і традицій;
- підтримка стабільності економіки, забезпечення умов її позитивного і динамічного розвитку і стійкості до криз;
- стимулювання, закріплення і, при необхідності, інституціоналізація

позитивних соціально – економічних змін;

- надання публічних послуг.

Публічний адміністрації властиві ознаки [7, с.56]:

1) системність – публічна адміністрація, що реалізовує публічне управління, є жорстко побудованою ієрархічно-бюрократичною структурою (єдиною, хоча і гетерогенною, з певною мірою децентралізації, системою), заснованою на складному системному розподілі публічно-владних повноважень, у тому числі на основі принципів «горизонтального» і «вертикального» розподілу влади.

2) неперсоніфікованість, тобто не зв'язаність публічної адміністрації з конкретними особами, а законність і прив'язка до самої держави;

3) укомплектованість структури публічної адміністрації що здійснює трудову діяльність на постійній основі чиновниками на неперсоніфікованих посадах;

4) світськість публічної адміністрації, а також політична і ідеологічна нейтральність публічної адміністрації;

5) стандартизація функціонування сегментів ієрархічно-бюрократичної структури публічної адміністрації і їх взаємодії між собою, а також стандартизація вимог до діяльності чиновників;

6) встановлення чітких взаємозв'язків підзвітності/підконтрольності і відповідальності;

7) націленість на досягнення граничної ефективності, тобто спрямованість на досягнення ефективності діяльності (максимізацію продуктивності, раціоналізацію структури, оптимізацію витрат тощо);

8) чіткий розподіл між політикою і управлінням: посадовці публічної адміністрації, не займаються розробкою політичних програм і парадигм, а лише забезпечують реалізацію політичних стратегій, розроблених політиками.

У загальнонауковому розумінні «форма» – це зовнішній вираз змісту. Різні довідкові джерела подають її визначення як: а) упорядкованість внутрішніх зв'язків, б) предметний прояв матеріального середовища; в) упорядкованість змісту, г) зовнішня конфігурація внутрішньої структури.

Під **формами публічного адміністрування** розуміють зовнішнє вираження (зовнішнє оформлення) діяльності суб'єкта публічної адміністрації щодо реалізації своїх функцій у межах встановленої компетенції. Їх регламентація здійснюється нормами різної юридичної сили. Так, Закон від 11 вересня 2003 року «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» визнає форми регулювання адміністративних відносин, важливим критерієм щодо встановлення адекватності рішень, які приймаються відповідними суб'єктами, господарським потребам. Регламент Кабінету Міністрів України [9] відносить до форм адміністрування проведення нарад, консультацій тощо.

У той же час, нормативний матеріал не дає відповідей на такі питання як системність форм адміністрування, їх зв'язок з категорією «метод адміністрування», розподіл форм на види, критерії такого розподілу і таке

інше.

Домінуючим зовнішнім виразом діяльності суб'єктів публічної адміністрації щодо реалізації своїх функцій в межах встановленої компетенції є їх **акти**. До розуміння сутності категорії «акт» пропонуються декілька підходів, але найбільше розповсюдження отримали **дві точки зору**. *За першою – це владні, обумовлені правом, рішення, дії, вчинки. За другою – це різновид документів, які виходять з відповідних органів [8].*

Укладання адміністративних договорів. Адміністративний договір – це система взаємних зобов'язань між названими в акті публічної адміністрації суб'єктами, виконання яких вирішує державне завдання.

Розуміння сутності адміністративного договору дає його порівняння з класичним цивільно-правовим договором. У цивільному праві договірні відносини формуються на підставі вільного волевиявлення сторін. Кожна із сторін сама вирішує питання доцільності прийняття на себе відповідних зобов'язань. Прийняти або не прийняти пропозиції щодо встановлення договірних відносин є правом кожної із сторін.

Зовсім інша ситуація виникає в умовах адміністративного договору. Головною діючою особою такого договору є держава. Вона визначає предмет договору і учасників договірних відносин. З цього приводу приймається адміністративно-правовий акт. Визначені у такому акті сторони домовляються щодо засобів, які б дали змогу об'єднаними зусиллями вирішити завдання, поставлені перед ними державою.

Таким чином, в адміністративному договорі інтегруються функції держави і функції сторін.

У 2005 році ця форма публічного адміністрування отримала нормативне закріплення.

Вчинення реєстраційних та інших юридично значущих дій. До цієї форми насамперед слід віднести різні реєстрації. Наприклад, реєстрація й облік автомобільного транспорту, реєстрація винаходів і відкриттів, суб'єктів підприємницької діяльності, нормативних актів тощо.

Здійснення організаційних дій. Організаційні дії – це різноманітні заходи, які проводяться з метою вдосконалення роботи персоналу публічної адміністрації, підняття рівня організації праці і виконавчої дисципліни, втілення позитивного досвіду і новітніх технологій. Водночас вони можуть використовуватися для певного впливу на громадські структури і громадян. Ці дії безпосередньо не спричиняють юридичних наслідків. До таких дій можна віднести різні інструктування, наради, семінари, збори, конференції, надання практичної допомоги, розповсюдження позитивного досвіду, проведення контрольних заходів, вивчення громадської думки, розробка заходів щодо впровадження новітніх досягнень науки і техніки тощо.

Виконання матеріально-технічних операцій. Виконання матеріально-технічних операцій має допоміжний характер. З їх допомогою обслуговується процес функціонування всієї публічної сфери. Ці операції спрямовані на утворення нормальних умов для виконання відповідними суб'єктами адміністративних функцій. До матеріально-технічних операцій

належать дії з підготовки матеріалів для проведення організаційних заходів, діловодство, складання довідок, звітів, оформлення документів тощо. Роль і значення матеріально-технічних операцій не можна зменшувати. Від них багато в чому залежить ефективність управлінської праці.

16.3 Принципи організації публічного адміністрування. Владна децентралізація публічної адміністрації

Концепція розподілу влади, політики і управління, система самостійного регулювання як політичної влади і діяльності представницьких установ, так і влади адміністративної, яка має бути організована на професійних основах і незалежна від політичних потрясінь, лягли в основу створення в Англії, США, Німеччині і інших провідних індустріальних країнах сучасної публічної адміністрації і системи державної служби, і сьогодні багато в чому визначають тенденції розвитку держави в цій сфері [10, с.83 – 84].

«Публічна адміністрація» – термін складний, об'єктивний, включає дві складові – організаційну (інституційну) як вказівку на суб'єктний склад, і процедурну, саме тому є доцільним для визначення процедурних аспектів діяльності органів (суб'єктів) публічної адміністрації використовувати уточнюючий термін «діяльність публічної адміністрації» або «публічне адміністрування». Публічне адміністрування (діяльність публічної адміністрації) – це сукупність організаційних дій, діяльності та заходів, які виконуються різними суб'єктами та інституціями на основі закону та у межах, визначених законами, для досягнення публічного інтересу [11].

Поняття і науковий термін «публічна адміністрація» (*publik administration*) були розроблені в європейській континентальній системі права і традиційно перекладаються як «державне управління». Проте це не зовсім точно. Більше того, такий переклад звужує поняття публічної адміністрації, не дає можливості адекватно визначити суть механізмів влади і управління в демократичному суспільстві [10]. У адміністративному праві зарубіжних країн під публічною адміністрацією розуміється організація і діяльність органів і установ, підлеглих політичній владі, які наділені публічною владою, забезпечують виконання законів і діють в громадських інтересах.

Організаційно-правова матриця публічної адміністрації досить складна і має значні відмінності на рівні правових систем і національних моделей управління. Її принципові особливості зводяться до наступних положень. **Публічна адміністрація підпорядкована політичній владі**, розглядається як урядова машина, апарат управління, за допомогою якого здійснюється державна політика. Тим самим вона відноситься до виконавчої гілки влади, відокремлена від законотворчості і судочинства. Сама виконавча влада, як і апарат держави в цілому, мають інститути політичного і адміністративного характеру зі своїм особливим статусом. Перші грають керівну роль, беруть на себе функції інтерпретації змісту публічного інтересу стосовно конкретної ситуації виконання і застосування законів, забезпечують

досягнення балансу між громадськими і приватними інтересами. Їх статус і діяльність регламентується нормами конституційного права. Політичні органи зазвичай не включені в систему жорстких ієрархічних зв'язків, підпорядковані главі держави або уряду. Їх керівники отримують свої повноваження в основному в результаті виборів і відповідальні перед народом.

Адміністративні органи, навпаки, утворюються і формуються політичними структурами влади. Вони реалізують приписи законів і вказівки політичних виконавчих органів в конкретні управлінські і адміністративні дії, забезпечують їх виконання, відповідають перед вищими органами і підконтрольні їм. Адміністративна діяльність вторинна по відношенню до політичних структур виконавчої влади і регулюється нормами адміністративного права. Встановлений особливий порядок надання компетенції адміністративним структурам, призначення на посади, здійснення адміністративних повноважень тощо.

Поняття політико-адміністративної системи зазвичай використовується в західній політичній науці як складова частина будь-якої політичної системи. Вона характеризується сукупністю стійких зв'язків і стосунків усередині виконавчої влади в їх динамічній взаємодії з іншими гілками влади і інститутами громадянського суспільства.

Діяльність публічної адміністрації, як і будь-яка інша діяльність, базується на відповідних фундаментальних засадах, які прийнято іменувати принципами: загальних (демократизм, законність, гласність, участь громадськості тощо) і спеціальних (галузевість, територіальність, функціональність). Заслужують на увагу, враховуючи євроінтеграційні прагнення України, й принципи європейського адміністративного права, європейського адміністративного простору, зокрема принципи *good administration* (належної адміністрації), *good governance* (належного управління), які слугують орієнтирами державно-правових реформ для більшості країн світу [11].

Виділити єдині принципи організації публічної адміністрації і стандарти діяльності професійної державної служби демократичних держав досить складно. Вони залежать від специфіки правових систем, розкидані по різних нормативно – правових документах, засновані на звичайному праві, традиціях в області державного управління, вмонтовані в організаційних структурах і відображуються в адміністративних процедурах конкретних держав. У найбільш узагальненому вигляді до основних принципів організації публічної адміністрації відносяться: централізація і децентралізація, концентрація і деконцентрація, єдність і неподільність публічної адміністрації. Вони визначають вертикальні взаємини усередині публічної адміністрації, стосунки між різними елементами політико-адміністративної структури, показують міру її диференціації [10, с.88].

Високий рівень диференціації типів організаційних підрозділів свідчить про складність організації, рівень її інституціоналізації і адаптивності. Складні, багатофункціональні структури мають більше шансів

пристосуватися до нових вимог і умов раціоналізації систем управління.

Значний інтерес представляють результати зусиль країн-членів Європейського Союзу в області систематизації найважливіших принципів державного управління, які повинні застосовуватися у рамках єдиного європейського адміністративного простору. Серед них виокремлюють принципи [12, с 16]:

- управління на основі права; пропорційності, правової визначеності, захисту законних домагань, відсутності дискримінації;
- право на проведення слухань під час процесу ухвалення рішень; справедливі умови доступу до адміністративних судів тощо.

Принципи забезпечення надійності і передбачуваності державно-адміністративних підходів і управлінських рішень мають на меті викорінювання свавілля в державних справах на основі верховенства права і управління згідно із законом. Відкритість і прозорість є необхідними інструментами для нагляду і перевірки діяльності державних органів, зниження вірогідності неякісного управління і корупції. Звітність орієнтована на такі цінності державного управління, як ефективність, продуктивність і надійність. Суть ефективності як управлінського явища полягає в досягненні найкращого співвідношення між витраченими ресурсами і отриманими результатами. Результативність передбачає аналіз і оцінку підсумків реалізації діючої державної політики системою державного управління і державними службовцями.

Високий рівень диференціації типів організаційних підрозділів свідчить про складність організації, рівень її інституціоналізації і адаптивності. Складні, багатофункціональні структури мають більше шансів пристосуватися до нових вимог і умов раціоналізації систем управління [10, с.89].

Одним з видів (аспектів) децентралізації є адміністративна децентралізація.

Адміністративна децентралізація включає деконцентрацію структур бюрократичної системи центральних органів публічної влади, передачу повноважень і відповідальності центральних органів публічної влади квазіавтономним структурам у рамках держави, а також децентралізовану співпрацю органів державної влади, що виконують певним чином схожі функції, за допомогою прийняття двосторонніх домовленостей [13, с.6].

На думку Т'юлії Фаллеті, адміністративна децентралізація (*деконцентрація, делегування, деволуція*) може чинити як позитивний, так і негативний вплив на автономність (*бюрократичну автономність*) і ефективність діяльності регіональних органів державної влади, і це залежить від особливостей державної політики, що реалізовується, в цій області [7, с.95]. Якщо адміністративна децентралізація сприяє місцевій і регіональній державній бюрократії, сприяє підвищенню професіоналізму і кваліфікації посадовців місцевих і регіональних органів виконавчої влади, це збільшує організаційний потенціал місцевих і регіональних органів публічної влади і, відповідно, має позитивні наслідки. Проте якщо

адміністративна децентралізація відбувається, наприклад, здебільшого без передачі відповідних фінансових коштів, це може спричинити зниження рівня самостійності місцевих і регіональних органів виконавчої влади.

16.4 Співвідношення публічного адміністрування і виконавчої влади. Розподіл функцій між органами державної влади та органами місцевого самоврядування

Виконавча влада – це гілка державної влади, яка передбачає наявність особливих ланок державного апарату (органів державної влади загальної компетенції), які мають право безпосереднього адміністрування державою, виконання законів та інших нормативно – правових актів, прийнятих законодавчою владою. Тобто це здатність держави за допомогою адміністрування реалізовувати веління законодавчої влади. Але ототожнювати такі поняття, як «виконавча влада» і «публічне адміністрування» не можна, оскільки сама по собі «влада» і «реалізація влади» – явища не синонімічні, окрім того, йдеться про публічну владу та її виконавчу складову як частину державної влади. Поняття «публічне адміністрування» за сучасних умов слід розглядати як категорію, значно ширшу за поняття «виконавча влада» або «виконавча діяльність». Адже публічне адміністрування здійснюють усі державні органи – законодавчої, судової та виконавчої гілок влади, а також органи місцевого самоврядування. Хоч основна група відносин адміністрування складається саме у сфері виконавчої влади, проте не всі відносини за участю органів виконавчої влади можуть бути відносинами адміністрування.

Виконавча влада представлена в механізмі розподілу влади органами виконавчої влади. Публічне адміністрування здійснюється в межах цієї системи й дістає свій вияв у діяльності різних ланок державного апарату та органів місцевого самоврядування. Основне їх призначення – виконавча, розпорядча діяльність у межах, передбачених адміністративним правом, нормами, що утворюють адміністративне законодавство. В. Авер'янов так розкриває **співвідношення публічного адміністрування та виконавчої влади:**

І. Сфера публічного адміністрування визначається тим, що воно здійснюється [11]:

1) у межах діяльності органів виконавчої влади та діяльності органів місцевого самоврядування, а саме:

- під час реалізації їх повноважень щодо керованих об'єктів зовнішнього суспільного (економічного, соціального тощо) середовища;

- під час виконання місцевими державними адміністраціями повноважень органів місцевого самоврядування, делегованих відповідними місцевими радами, враховуючи, що самій виконавчій владі ці повноваження первісно не належать, а також під час виконання своїх повноважень органами місцевого самоврядування;

- у процесі керівництва вищестоящими органами роботою нижчестоящих;

- в ході керівництва роботою державних службовців всередині кожного органу (його апарату) виконавчої влади (останні 2 напрями належать до згадуваної раніше внутрішньо-організаційної сфери, а також стосуються діяльності службовців органів місцевого самоврядування;

- 2) поза межами діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а саме:

- всередині апаратів будь-яких інших (крім органів виконавчої влади) органів державної влади – під час керівництва роботою державних службовців (наприклад, в апараті парламенту, судів, органів прокуратури тощо, а також органів місцевого самоврядування;

- всередині державних підприємств, установ і організацій – під час керівництва адміністраціями роботою їх персоналу (перші 2 напрями стосуються згаданого внутрішньо-організаційного адміністрування);

- з боку відповідних уповноважених державою суб'єктів у процесі адміністрування державних корпоративних прав;

- з боку різноманітних дорадчо-консультативних органів, утворюваних державними органами (наприклад, Президентом України), та органами місцевого самоврядування, в частині виконання наданих їм організаційно-розпорядчих повноважень щодо інших органів і посадових осіб.

II. Сфера виконавчої влади та місцевого самоврядування визначається тим, що:

1) поряд з тими напрямками реалізації виконавчої влади, котрі опосередковуються у вигляді, власне, державної діяльності (тобто публічного адміністрування), значне місце посідають ті напрями, в яких відсутні характерні ознаки поняття публічного адміністрування. Крім перелічених вище прикладів «неадміністративної частини» діяльності органів виконавчої влади, при оцінці будь-якого іншого напрямку реалізації виконавчої влади також слід обов'язково виходити з його конкретного змісту, а точніше – зі змісту закріплених за цими органами функцій і повноважень – на предмет з'ясування їх адміністративної чи адміністративної у розумінні адміністрування спрямованості;

2) у випадках, коли здійснення виконавчої влади та самоврядування відбувається у формі, власне, адміністрування, слід врахувати, що у демократичній державі ця діяльність може здійснюватись не тільки виключно державними органами, а й переважно недержавними суб'єктами – адже повноваження виконавчої влади можуть бути делеговані державою:

а) по-перше, органам місцевого самоврядування;

б) по-друге, деяким іншим недержавним інституціям (наприклад, окремим громадським організаціям) тощо.

Наявні проблеми публічної адміністрації, на розв'язання яких перш за все має бути спрямована, адміністративно-територіальна реформа, можна окреслити наступним чином [14]:

1. Недосконалість критеріїв класифікації територіальних громад з точки зору надання їм того чи іншого обсягу повноважень. Зокрема, через

відмінності у кількості населення та розмірі місцевих бюджетів недоцільною є повна уніфікація обсягу наданих повноважень для сіл, селищ та міст різного ступеня підпорядкування.

2. Недосконалість системи державного контролю на рівні села, селища й міста, зокрема за виконанням органами самоврядування власних повноважень.

3. Нечіткий розподіл компетенції органів місцевого управління та місцевого самоврядування на різних рівнях адміністративно-територіального поділу, зокрема: а) між районними та обласними радами; б) між районними та обласними державними адміністраціями; в) між місцевими радами у випадках входження адміністративно-територіальних одиниць одного рівня одна до одної (наприклад, міст та селищ до складу міських рад) зі збереженням відповідних органів місцевого самоврядування.

Виконання місцевими державними адміністраціями окремих функцій місцевого самоврядування, при тому, що ці інститути мають відмінну природу (державну та самоврядну), зумовлює виникнення таких **негативних наслідків** [14]:

- фактичне пряме втручання державної виконавчої влади у справи територіальних громад всупереч деяким міжнародним нормативно-правовим актам. Так, у статті 44 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» визначено, що на районному та обласному рівнях ради делегують відповідним місцевим державним адміністраціям повноваження щодо ініціатива з розробки бюджетів та програм місцевого розвитку районів, а також щодо місцевого управління практично в усіх можливих сферах [15]. Натомість обласні та районні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад, можуть лише затверджувати проекти бюджетів та програм, а їхній вплив на рішення місцевих державних адміністрацій є незначним. Одними з головних принципів самоврядування, які визначені в Європейській хартії місцевого самоврядування, є виключність його повноважень, а також небажаність передання повноважень органів місцевого самоврядування органам влади [16].

- конфліктогенність бюджетного процесу на рівні областей та районів. У тому випадку, якщо місцева державна адміністрація та більшість депутатського корпусу відповідної обласної або районної ради мають відмінні погляди на структуру бюджетних витрат, бюджет області (району) на наступний рік може бути ухвалений із значним порушенням встановлених термінів.

- протистояння між обласними (районними) радами та обласними (районними) державними адміністраціями з приводу делегованих повноважень.

- недосконалість системи стримувань і противаг у взаємодії між місцевими державними адміністраціями та місцевими радами. У якості інструменту здійснення контролю за реалізацією делегованих повноважень передбачене висловлення недовіри з боку обласних та районних рад головам відповідних державних адміністрацій. Причому ухвалення такого рішення

двома третинами складу ради тягне за собою обов'язкове звільнення голів МДА зі своїх посад. Однак, даний інститут може використовуватися опозиційними (станом на відповідний період) партіями, за умови домінування їхніх представників у місцевих радах, для блокування діяльності місцевих адміністрацій у тих питаннях, які належать до компетенції держави.

- відсутність законодавчо закріпленої процедури делегування повноважень та чітко визначених механізмів відмови місцевих рад від виконання делегованих повноважень, зокрема у разі які незабезпеченості належними ресурсами.

Основними *недоліками чинної системи розподілу компетенції* між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями є: – уніфікація повноважень органів місцевого самоврядування територіальних громад незалежно від їх категорії, кількості населення та матеріального забезпечення; – нечіткий розподіл повноважень між органами місцевого та державного управління на субрегіональному та регіональному рівнях; – недосконала система контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування; – недосконалість інституту делегування повноважень та відповідних йому засобів стримувань і противаг, що є потенційним джерелом конфліктів.

З метою *подолання зазначених недоліків*, система розподілу компетенції між органами місцевого самоврядування має бути реформована в напрямку її децентралізації та максимальної передачі повноважень органам місцевого самоврядування та регіональної влади. Здійснення такої стратегії пов'язане з низкою ризиків, що потребують врахування при плануванні основних етапів здійснення реформи та додаткових заходів гарантування керованості адміністративних процесів і забезпечення основних потреб громадян.

16.5 Напрями гармонізації управління й публічної політики

Нині в умовах поширення світової економічної кризи і поглиблення кризових процесів в українському суспільстві на порядок денний постає питання перегляду ролі і функцій держави. Поширені в 80 – 90 рр. XX ст. концепції, які базувалися на тезі «чим менше держави, тим краще», тепер є неактуальними. Процеси дезінтеграції політико-управлінських відносин, некерованість соціально-економічними процесами та необхідність вироблення загальнонаціональної стратегії виходу з кризи змушує по-новому осмислити роль і функції держави. Очевидно, що настав час відмовитись від неоліберальних поглядів на роль держави. На сучасному етапі трансформації українського суспільства пріоритетним напрямом повинні бути завдання посилення ролі держави в регулюванні соціально-економічних процесів, зокрема у формуванні структур суспільних (неекономічних) відносин, які б могли забезпечити соціальну ефективність ринку.

Нинішня економічна криза показала наявність серйозних проблем в організації державної влади. Фактично державна влада виявилася

неспроможною як до більш-менш скоординованих дій в умовах кризи, так і до розробки зрозумілої програми нейтралізації кризових явищ. Безпорадність уряду, неспроможність до консолідованих дій в екстремальних умовах та стратегічна нездатність сформувати пріоритети державної політики багато в чому стали наслідками того, що впродовж значного часу відкладалося реформування системи управління.

Фінансово-економічна криза, що розпочалася в 2008 р., яка відбувалася на фоні політичної кризи, змусила порушити питання стосовно необхідності формування стратегії побудови «сильної держави». Це означає необхідність розширення і зміцнення політико-адміністративного регулювання та розвитку цільового планування державної політики. Відсутність системного бачення виходу держави із кризи показує необхідність зміцнення експертного і наукового забезпечення творення політики.

Спинити поширення кризових тенденцій може тільки сильна та ефективна державна політика. Причому механізми формування та практика впровадження державної політики повинні відповідати сучасним умовам глобалізованого світу.

Термін «сильна держава» в такому контексті є синонімом поняття «нова держава». Для цього необхідно критично переосмислити сучасні погляди на природу і функції держави, уточнити пріоритети державного регулювання як важливого інструменту нейтралізації кризових тенденцій. Зміцнення регуляторної та управлінської функцій держави, посилення її креативного потенціалу у створенні нових суспільних та економічних відносин є запорукою успішного виходу українського суспільства із стану стагнації. Отже, без посилення ролі держави в соціальній, політичній та економічній сферах неможливо знайти вихід із нинішньої кризи. Створення сильної держави має стати пріоритетом для політичних акторів.

Можна визначити такі пріоритетні шляхи інституційних змін, спрямованих на гармонізацію публічної політики та управління [17, с.21]:

- формування національної ідентичності як ключового чинника, на якому базується процес визначення головних орієнтирів суспільного поступу і національних інтересів. Наявність стійкої національної ідентичності мінімізує конфліктність у суспільстві. Перед українською політичною та економічною елітою стоїть завдання зміни стратегії реформування у напрямі побудови соціальної і політичної солідарності, цінностей співробітництва, пошуку оптимального балансу державних, суспільних та приватних інтересів;

- робота щодо створення політико-правових механізмів, які унеможливають домінування корпоративних та групових інтересів над загальнодержавними, є найактуальнішим завданням. В Україні формується корпоративна політична система, яка дедалі перетворюється на систему закритих від впливу громадянського суспільства політичних відносин, де рішення приймаються вузьким колом політиків з метою реалізації власних інтересів.

Для вирішення цього завдання необхідно розмежування функції

вироблення та впровадження політики; впровадити законодавчу регламентацію лобістської діяльності; здійснити заходи, спрямовані на демократизацію виборчого процесу та забезпечення його відкритості через, зокрема, ліквідацію виборчої моделі «закритих списків» та налагодження прозорого моніторингу фінансування партій та виборчих блоків;

- серед завдань підвищення якості державного управління в Україні пріоритетним є розмежування політичних та адміністративних функцій і посад. Побудова балансу адміністративних і політичних складових має на меті зміну ролі уряду в системі державного управління, зокрема відхід від «ручного управління» і переорієнтацію на сферу формування та впровадження державної політики;

- важливою умовою підвищення якості державного управління є його деполітизація. Державні службовці в адміністративній роботі повинні дотримуватися вимоги політичної нейтральності. Реалізація принципу деполітизації також означає необхідність скасування так званого партійно – квотного принципу розподілу посад і створення механізму, який гарантує захист державних службовців від руйнівного впливу політичної кон'юнктури;

- необхідно вжити належні заходи для покращення стратегічного планування державної політики. Важливим чинником формування стратегічної культури врядування повинно стати створення професійної спільноти, яка займається виробленням стратегій для суб'єктів політики.

У нерозвинутості публічної сфери і публічної політики полягає одна з головних перешкод на шляху демократичного і стабільного розвитку Української держави.

Публічна сфера виконує такі функції взаємодії влади і суспільства: – артикуляція суспільних інтересів, які повинні сформуватися та прозвучати в самому суспільстві; – публічний контроль за діяльністю влади і, у більш широкому плані, стану справ у суспільстві; – вплив на державну політику у формуванні загального суспільного інтересу; – реалізація політико-культурного просвітництва громадян.

Система державного управління, що склалася в Україні, характеризується невизначеністю інституціонального розмежування між політичними та адміністративними складовими. На порядку денному стоїть завдання визначення оптимальної моделі поєднання в державному управлінні адміністративних і політичних функцій. Актуалізувалася необхідність стратегії побудови «сильної держави». Зокрема, це означає необхідність розширення і зміцнення політико-адміністративного регулювання та розвитку цільового планування державної політики.

Пріоритетні шляхи гармонізації публічної політики та управління полягають у: – формуванні національної ідентичності як ключового чинника, на якому базується процес визначення головних орієнтирів суспільного поступу і національних інтересів; – створенні політико-правових механізмів, які унеможливають домінування особистих та корпоративних інтересів над загальнодержавними; – побудові балансу

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

Література

1. Скакун О. Ф. *Теорія держави і права: Підручник [електронний ресурс] / О. Ф. Скакун / Пер. з рос. – Харків: Консум, 2001. – 656 с. – Режим доступу: <http://www.vuzlib.su/beta3/html/1/11993/12015/>*
2. Бакуменко В. Д. *Механізми імплементації політичних рішень в державному управлінні: Монографія / В. Д. Бакуменко, О. М. Руденко, В. В. Туча – К.: АМУ, 2015. – 184 с.*
3. Бакуменко В. *Прийняття рішень в державному управлінні: Навч. посіб. [у 2 ч.] / Ч. 2 Науково-прикладні аспекти ; В. Бакуменко. – К.: ВПЦ АМУ, 2010. – 296 с.*
4. Мірошниченко Ю. *Демократичні механізми підготовки і прийняття державно-політичних рішень: дис. к. політ. н.: 23.00.02 / Ю. Мірошниченко. – Київ, 2006. – 225 с.*
5. Бакуменко В. *Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики: Моногр. / В. Бакуменко. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 328 с.*
6. Понкин И. В. *Общая теория публичного управления: Избранные лекции / Международный институт государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. – М., 2013. – 196 с.*
7. Колпаков В. К. *Поняття форм публічного адміністрування [електронний ресурс] / В. К. Колпаков. – Режим доступу: <http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/2-2-2012/item/46-ponyattya-form-publichnoho-administruvannya-kolpakov-v-k>*
8. *Постанова Кабінету Міністрів України від 9 листопада 2011 року № 1156 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 88. – Ст. 3199.*
9. Герменчук В. В. *Пространство власти и управления. Монография / В. В. Герменчук. – Мн.: 2008. – 291 с.*
10. Колпаков В. К. *Адміністративне право України: Підручник. – К.: Юрінком Інтер, – 1999. – 736 с. http://ukrkniga.org.ua/ukrkniga-text/books/_book-685.htm.*
11. *Европейські принципи державного управління. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 15 с.*
12. Cheema G. S., Rondinelli D. A. *From Government Decentralization to Decentralized Governance // Decentralizing Governance: Emerging Concepts and Practices. – Washington (D.C., USA): Brookings Institution Press, 2007. – 326 p.*
13. *Напрями вдосконалення системи публічної адміністрації в частині розподілу функцій між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Аналітична записка. Національний інститут стратегічних досліджень при Президенті України [електронний ресурс].*

– Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/623/>.

14. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» [електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=586-14>.

15. Європейська хартія місцевого самоврядування [електронний ресурс] // Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_036.

16. Афонін Е. А. Концептуальні засади взаємодії політики й управління. Навчальний посібник / Е. А. Афонін, Я. В. Бережний, О. Л. Валецький та ін.; за заг. ред. В. А. Ребкала – К.: НАДУ, 2010. – 300 с.

РОЗДІЛ 17

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ ЯК ПРОЦЕС ВИРОБЛЕННЯ, ПРИЙНЯТТЯ ТА ВИКОНАННЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ

(СЕРГІЄНКО ТЕТЯНА ІВАНІВНА - кандидат політичних наук, доцент кафедри менеджменту організацій та управління проектами ЗДІА (Запоріжжя, Україна)

17.1 Понятійно-категоріальний апарат вироблення, прийняття та виконання управлінських рішень

17.2 Способи, підходи і прийоми для ефективної організації прийняття управлінського рішення

17.3 Принципи побудови ефективної технології розробки прийняття управлінських рішень

17.4 Ефективність управлінських рішень в органах виконавчої влади
Література

17.1 Понятійно-категоріальний апарат вироблення, прийняття та виконання управлінських рішень

Публічне адміністрування є важливим інструментом здійснення державного управління, а державне управління, як вид діяльності - це перманентний процес прийняття управлінських рішень на всіх рівнях. Особливий інтерес становить вивчення процесу прийняття рішень, коли суб'єктом виступає держава в особі виконавчого або представницького органу. Отже, актуальність даного питання полягає у підвищенні якості прийнятих управлінських рішень, що досягається шляхом удосконалювання процесу прийняття управлінських рішень. Реалії сьогодення свідчать, що будь які процеси які відбуваються в системі управління пов'язані з необхідністю вироблення, прийняття та виконання управлінських рішень. Сучасний керівник будь якої ланки, зобов'язаний володіти системними знаннями, навичками й уміннями в галузі підготовки, прийняття й реалізації управлінських рішень.

Розробка управлінських рішень - один з найбільш важливих управлінських процесів. Необхідність ухвалення рішення пронизує усе, що робить керівник, формуючи цілі і процес їх досягнення. Тому розуміння природи прийняття рішень надзвичайно важливо для всіх, хто хоче процвітати в мистецтві керування. Нові економічні відносини вимагають підготовки значної кількості сучасно мислячих керівників, які б володіли новітньою методологією управління, рішучістю, ініціативністю, помноженими на доказовість та переконливість.

Аналіз стану наукової розробки даної проблеми дозволяє стверджувати, що в науковій літературі, особливо зарубіжній, досліджується досить широкий комплекс проблем, що стосуються аспектів прийняття управлінських рішень. Різним аспектам прийняття управлінських рішень присвячено значну кількість наукових робіт вітчизняних і зарубіжних

вчених. Так, особлива роль у дослідженні та вивченні державно-управлінського аспекту проблеми з методологічної точки зору належить зарубіжним та українським вченим Г.Атаманчуку, В.Афанасьєву, С.Глазєнову, Б.Гурне, Б.Лазарєвому, Г.Райтому, К.Гаджієву, А.Панаріну, А.Костіну, В.Горбатенко, Н.Горлач, В.Бебик, В. Воронковій, В.Пугачову, А.Соловйову, А.Бєлову, І.Бінько, Б.Гаєвському, С.Дубенко, В.Князєву, Б.Кравченко, Е.Кубкому, Г.Лелікову, В.Луговому, В.Сіренко, В.Шаповалову та ін.

Психологічний та мотиваційний аспекти прийняття і реалізації управлінських рішень розглядаються у працях О. Амосова, П. Анохіна, Г. Балла, Ю. Горського, Д. Гвішіані, А. Ігнат'євої та М. Максимцова, Н. Карданської, А. Колота, Ю. Козелецького, В. Колпакова, А. Кравченко, Г. Кунца та О'Доннела, Б. Литвака, Д. Майерса, М. Маркова, Р. Мертона, В. Момова, Ж. Рішара, В. Сладкевича, Е. Смирнова, Р. Фатхутдінова та ін.

Питання організаційного забезпечення прийняття і реалізації управлінських рішень найбільш докладно проаналізовано в роботах В. Авер'янова, В. Вагіна, В. Василенка, В. Волович, В. Голофаста, Г. Добрава, П. Друкера, Л. Євланова, М. Еддоуса та Р. Стенсфілда О. Картавцевої, В. Марущака, Л. Планкетта і Г. Хейла, Д. Поспєлова, М. Слонова та ін.

Також, особливий інтерес у контексті даного дослідження становлять наукові розробки науковців, у яких аналізуються питання обґрунтування рішень, а саме: Алачева Т., Бєсєдовський О., Дайновський Ю., Данилович М., Дарманська Г., Єршова О., Карлик Ю., Лабскер Л., Лазоренко Л., Лєсєчко М., Макарюк О., Назаренко Н., Найт Ф., Пантелєєва О. та інші. В цих працях увагу зосереджено на теоретичних засадах розроблення та ухвалення рішень, методичних положеннях щодо їх обґрунтування, механізмах запобігання негативних наслідків прийняття рішень тощо.

Значна увага з боку науковців приділена вивченню процесу прийняття управлінських рішення, що знайшло відображення в працях таких вчених, як: М.Мєскон, М.Альберт, Ф.Хєдоурі, Б.Літвак, О.Віханський, А.Наумова, В.Стадник, М.Йохна, Р.Фатхутдінов, В.Юкаєва та інших. В цих працях увагу зосереджено на теоретичних засадах розроблення та ухвалення рішень, методичних положеннях щодо їх обґрунтування, механізмах запобігання негативних наслідків прийняття рішень тощо. Також, зазначимо, що суттєвий вклад в дослідження даної проблеми зробили і вчені Запорізької школи менеджменту, а саме: В.Воронкова, М.Ажажа, О.Мороз, О.Крайник, О.Вєнгер, Т.Сергієнко та ін. Однак, незважаючи на значні здобутки у дослідженні вказаних проблем, залишаються нерозкритими і потребує поглибленої розробки низка теоретичних і методологічних проблем стосовно вироблення, прийняття та виконання управлінських рішень.

Розглядаючи понятійно-категоріальний апарат прийняття та виконання управлінських рішень зазначимо, що керівнику в системі управління та організації виробництва постійно треба приймати різні рішення. Сучасні

проблеми відрізняються масштаби управлінської діяльності, відділення управлінської діяльності від безпосереднього процесу виробництва або надання послуг. Кожне рішення сучасного керівника націлене на досягнення конкретного результату, тому метою управлінської діяльності є знаходження таких форм, методів, засобів і інструментів прийняття рішень, які могли б сприяти досягненню оптимального результату в конкретних умовах і обставинах.

Процес прийняття рішень вивчався наукою завжди, зокрема спеціалістами була розроблена теорія прийняття рішень. Під теорією прийняття рішень слід розуміти систему знань, що відбиває суть процесу прийняття рішень, закономірності, з урахуванням яких вони розробляються, приймаються і реалізуються на практиці. Зараз критично переробляється ряд положень теорії прийняття рішень, яка збагатила теорією і практикою передових шкіл управління. Зазначимо, що в будь-якій науці обґрунтованість теоретичних висновків і цінність практичних рекомендацій за рішенням тієї або іншої приватної проблеми безпосередньо залежать від правильного розуміння явищ і процесів, які щодо даної проблеми є більш загальними, від методології підходу до її рішення, світоглядних і загальнонаукових основ.

У роботі Е.Смирнова під рішенням визначається "результат розумової діяльності людини, що приводить до якогось висновку або до необхідних дій, наприклад, повна бездіяльність, розробка якої-небудь дії або вибір дії з набору альтернатив і його реалізація". Таке визначення є, досить простим та таким, що не визначає специфіки рішення як складного, багатоаспектного процесу діяльності людини чи групи людей щодо досягнення відповідної мети. У роботі Н. Карданської зазначено, що "управлінське рішення становить соціальний акт, який підготовлено на основі варіантного аналізу та прийнятої у встановленому порядку оцінки, що має директивне значення, містить постановку цілей і обґрунтування шляхів їх здійснення, організує практичну діяльність суб'єктів і об'єктів управління, спрямовану на досягнення вказаної мети". Таке визначення не претендує на універсальність у зв'язку з відсутністю процедур формалізації проблемної ситуації та технології прийняття рішення з застосуванням якої-небудь технології.

В. Юкаєва в своїй роботі наводить інше розуміння управлінського рішення на підприємстві: "Управлінське рішення являє собою творчий акт суб'єкта управління (індивідуальної чи групової особи), що визначає програму діяльності колективу стосовно ефективного розв'язання проблеми, яка назріла, на основі знання об'єктивних законів функціонування керованої системи і аналізу інформації про її стан". У такому сенсі творчий початок відбиває застосування таких методів, як досвід, інтуїція, інші ненаукові методи прийняття рішень, і теж не вирішує, яким чином впливає застосування раціональної парадигми на ефективність рішень, що приймаються на підприємстві, а це, на думку автора, стає основним чинником діяльності в цих процесах.

А.Ігнат'єва та М.Максимцов, пропонують під управлінським рішенням

розуміти "вибір керівником альтернативи в рамках його посадових повноважень, який спрямовано на досягнення цілей організації". Таким чином, управлінське рішення - "концентроване вираження процесу управління на заключній стадії". Можна не погодитися з цими авторами у тому сенсі, що таке поняття не відображає колективних (групових) методів прийняття рішень - а саме, на основі чого керівник може приймати рішення та яку відповідальність він має нести в особливо ризикованих випадках, - що, наприклад, є основним завданням у процесному підході.

Е.Смирнов визначає управлінське рішення як "результат колективної творчої праці, який завжди носить соціальний, суспільний характер; навіть коли керівник один розробляє рішення, то колективний інтелект напевно впливає на цей процес. Праця з розроблення управлінських рішень повинна бути високопрофесійною, яка використовує теоретичні та методичні наробки вітчизняних і зарубіжних вчених, а також систематизований і практичний досвід" [10, с. 54]. Цей же автор під управлінським рішенням розуміє "творчий, вольовий вплив суб'єкта управління на основі знання об'єктивних законів функціонування системи, що керується, і аналізу інформації про її функціонування, який полягає у виборі мети, програми та способів діяльності колективу щодо розв'язання проблеми або зміни мети".

Але цей підхід потребує уточнення в тому сенсі, що немає чіткості у визначенні, яким чином контролюється рівень компетентності суб'єкта управління та неформалізований практичний досвід, котрий потрібно використовувати в рамках повсякденної управлінської діяльності. З точки зору організації як одного з факторів впливу на ефективність рішень, заслуговує аналіз, зроблений у роботах Н. Карданської та О. Смолкіна. Так, у роботі автор відокремлює організаційне рішення як особливе управлінське рішення, об'єктами якого є зв'язки між окремими системами організації та пошук найбільш ефективніших зв'язків. У роботі автор розглядає організаційне рішення як засіб організаційної взаємодії, яка "має своїм завданням упорядкування системи, тобто приведення структури відповідно до внутрішніх та зовнішніх зв'язків". Але таке поняття організаційного рішення виводить сам процес за межі суб'єктної діяльності у сферу системи управління, що не дає змоги відокремити безпосередньо сам процес прийняття рішення від діяльності системи управління.

Таким чином, прийняття управлінського рішення можна розглядати як у широкому так і вузькому контексті, так, у широкому розумінні прийняття рішень ототожнюється з усім процесом управління, адже охоплює не тільки безпосередньо процес прийняття рішень, але і його виконання та контроль результатів його реалізації. Але це не відповідає уявленню, що кінцевим результатом прийняття рішення є саме рішення [4, с.45].

У вузькому розумінні прийняття рішень розглядається лише як вибір кращого рішення з чисельних альтернатив. У процесі аналізу вузького розуміння необхідно враховувати, що альтернативні варіанти не виникають самі собою. Процес прийняття рішень складається не тільки з вибору кращого варіанту, але й з пошуку альтернатив, встановлення критеріїв

оцінки, вибору способу оцінки альтернатив тощо [3., с.9].

Отже, управлінське рішення - це концентроване відображення процесу управління у вигляді команди, яка надходить від керуючої системи і є обов'язковою до виконання. Воно має безпосередньо відношення до діяльності менеджера, який керує іншими людьми, використовуючи всі свої здібності, вміння, знання та навички.

Основними рисами прийняття рішень в організації є наступні:

- свідомо і цілеспрямована діяльність, здійснювана людиною;
- поводження, засноване на фактах і ціннісних орієнтирах;
- процес взаємодії членів організації;
- вибір альтернатив у рамках соціального і політичного стану організаційного середовища;
- частина загального процесу управління;
- невід'ємна частина щоденної роботи менеджера;
- важливість для виконання всіх інших функцій управління.

Співставлення різноманітних точок зору фахівців стосовно визначення категорії "прийняття управлінського рішення" дозволяє дійти висновку, що прийняття рішення - це процес вибору суб'єктом прийняття рішення (ОПР, індивідуальним чи груповим) на основі формалізації проблемної ситуації, акту складання сукупності альтернатив та критеріїв оцінки їх, ефективного вирішення і визначення впливових факторів його реалізації, оцінку реалізації з застосуванням методів контролю виконання та оцінки наслідків.

Таким чином, суть управлінського рішення виявляється в людській діяльності, ролі і місці рішення в процесі управління. Вироблені рішення повинні відповідати функціям підприємства і задачам, що ним вирішуються, обстановці, що складається, кооперативним інтересам тих, хто спільно досягає поставленої мети, а також задовольняти вимогам об'єктивних законів управління. Загальними етапами в процесі прийняття рішення є такі: робота з інформацією, підготовка варіантів рішення, оцінка ефективності вибраного варіанту й ін. Кожний етап характеризується специфічними операціями і процедурами діяльності особи, що приймає рішення в різних умовах. Таким чином, ефективність рішення залежить від всебічного аналізу процесів і проблем виробничо-господарської, збутової, фінансової та інших видів діяльності з орієнтацією на інтереси, стратегічні цілі підприємства. Також, важливим є врахування чинників, пов'язаних з економією матеріальних, фінансових і трудових ресурсів та отриманням оптимального прибутку.

17.2 Способи, підходи і прийоми для ефективної організації прийняття управлінського рішення

В процесі управління використовується безліч різноманітних способів, підходів і прийомів, що дозволяють упорядкувати, цілеспрямувати й ефективно організувати виконання функцій, етапів, процедур і операцій, необхідних для прийняття рішень. У сукупності вони виступають як методи управління, під якими розуміються способи здійснення управлінської

діяльності, які вживаються для постановки і досягнення її мети.

В теорії управління виділяють три основні моделі прийняття рішень:

- класична модель;
- поведінкова модель;
- ірраціональна модель.

Класична модель спирається на поняття "раціональності" в прийнятті рішень. Передбачається, що особа, яка приймає рішення повинна бути абсолютно об'єктивною і логічною, мати чітку мету, усі її дії в процесі прийняття рішень спрямовані на вибір найкращої альтернативи.

Основною характеристикою класичної моделі є те, що особа, яка приймає рішення:

- має чітку мету прийняття рішення. Метою є удосконалення системи мотивації праці персоналу, що позитивно впливає на продуктивність праці, якість виготовлюваної продукції та ін.

- має повну інформацію щодо ситуації прийняття рішення. ОПР має інформацію щодо діючої системи мотивації, її ефективності в окремих підрозділах та на підприємстві в цілому;

- має повну інформацію щодо можливих альтернатив і їх наслідків. Мотиваційна природа людини, її цінності та потреби з часом змінюються, тому і структура мотивів трудової діяльності повинна постійно переглядатися;

- має раціональну систему упорядкування переваг за ступенем їх важливості. При зміні структури мотивів на першому місці повинні опинитися ті, що мають максимальний вплив на виробничі результати. Далі йдуть ті мотиви, що сприяють покращенню іміджу підприємства на ринку праці, а також ті, що знижують плинність кадрів тощо;

- завжди має на меті максимізацію результатів діяльності організації.

Отже, класична модель передбачає, що умови прийняття рішення повинні бути достатньо визначеними [8, с 24]. Проте на практиці на процес прийняття рішень впливають численні обмежуючі та суб'єктивні фактори. Сукупність таких факторів у процесі прийняття рішень враховує поведінкова модель. Характерними ознаками поведінкової моделі є те, що особа, яка приймає рішення:

- не має повної інформації щодо ситуації прийняття рішення;
- не має повної інформації щодо всіх можливих альтернатив;
- не здатна (не схильна) передбачити наслідки можливих альтернатив.

Враховуючи ці характеристики Л. Орбан-Лембрик сформулював два ключових поняття поведінкової моделі:

- поняття "обмеженої раціональності", яке означає, що люди можуть тільки намагатися прийняти раціональне рішення, але їх раціональність завжди буде обмеженою (теоретично завжди існує рішення краще за прийняте);

- поняття "досягнення задоволеності". Оскільки досягти "повної раціональності" неможливо, менеджери бажають аби їх "страх" щодо прийняття не найкращого рішення пересилив намагання досягти

оптимального рішення. Саме такий стан (той момент, коли приймається рішення) Л. Орбан-Лембрик охарактеризував як "досягнення задоволеності".

Ірраціональна модель ґрунтується на передбаченні, що рішення приймаються ще до того, як досліджуються альтернативи. Вона найчастіше застосовується: для вирішення принципово нових, незвичайних рішень, таких, які важко піддаються вирішенню; для вирішення проблем в умовах дефіциту часу; коли менеджер або група менеджерів мають достатньо влади для нав'язування свого рішення. Проте, ірраціональна модель може застосовуватися і в інших випадках. Керівник у своїй роботі повинен розрізняти рішення за видами, а організація в цілому повинна магі визначений підхід до прийняття рішень. Вчені виділяють такі підходи:

- централізований підхід;
- децентралізований підхід;
- груповий підхід;
- індивідуальний підхід;
- система участі;
- демократичний підхід;
- дорадчий підхід.

Централізований підхід закликає до того, щоб якомога більше число рішень приймалося головним управлінням. Навіть при надмірно централізованій системі деякі рішення можуть прийматися на більш низькому управлінському рівні. Наприклад, менеджер середнього рівня може бути наділений повноваженнями щодо залучення консультантів для визначення ціннісних орієнтацій у сфері праці, факторів, що впливають на ефективність діяльності робітника, ділові якості, особисту ініціативу та сприяють найбільш повному задоволенню його актуальних потреб і дозволяють модифікувати поведінку в необхідному для підприємства напрямку, що веде до досягнення високих виробничих результатів [6, с. 43].

Децентралізований підхід заохочує менеджерів передавати відповідальність з прийняття рішень на найнижчий управлінський рівень. Цей підхід охороняє головних менеджерів від можливості потонути в дрібних деталях щоденної роботи. При децентралізованому підході менеджер середнього рівня, що був призначений спостерігати за виконанням робітниками своїх посадових обов'язків, мав би значно більшу свободу дій при вирішенні специфічних проблем, що виникають. Одна з очевидних переваг децентралізованого підходу полягає в тому, що він дає більшу відповідальність і владу в прийнятті рішень людям з більш низьких рівнів управління.

У груповому підході до прийняття рішень менеджер, один або більше службовців працюють разом над однією проблемою. Наприклад, менеджери різних підрозділів розробляють систему морального чи матеріального стимулювання для однієї категорії персоналу підприємства. Індивідуальний підхід - це прийняття рішень тільки одним менеджером. Індивідуальний підхід має більшу перевагу тоді, коли часу на ухвалення рішення мало чи ухвалення групового рішення неможливо фізично. З іншого боку, групове

ухвалення рішення краще тоді, коли в менеджера є досить часу і засобів для прийняття рішення і його здійснення.

При системі участі менеджер опитує людей, що будуть задіяні в прийнятті рішення. Менеджер, що міркує про зміну розміру премії, може запитати думку робітників, що отримують цю премію. Успіх системи участі залежить від природи проблеми. Дозвіл працівникам брати участь в прийнятті рішення, що прямо зачіпає їхні інтереси, часто збільшує шанс здійснення цього рішення. Система участі пов'язана з груповим підходом тим, що припускає залучення більше ніж однієї людини в процес прийняття рішення. Але це не те ж саме. У груповому підході група приймає рішення і при цьому всі люди знаходяться разом. У системі участі менеджер залишає за собою право сказати останнє слово. Менеджер або уповноважені ним особи проводять опитування працюючих, але усім їм не обов'язково збиратися разом. Система участі може бути розглянута як процес консультацій; особа, що приймає рішення збирає інформацію і пропозиції, але вона швидше за все не буде залучати кого-небудь в сам процес прийняття рішення.

Однією із самих слабких і простих форм системи участі є "скринька пропозицій", у якій службовцям пропонують кидати письмові пропозиції (підписані і ні) з конкретної проблеми, що пізніше прочитає і розгляне ОПР. Ті, хто вніс підписані пропозиції, можуть бути запрошені для прямої участі в вирішенні проблеми. Ці люди будуть частиною системи участі. Вони знають, що вони залучені в процес прийняття конкретного рішення, але вони не несуть відповідальності за прийняте рішення.

При демократичному підході рішення приймаються на користь більшості. Цей підхід рідко використовується в організаціях, тому що він веде до того, що голосуючі з кожного питання поділяються на "переможців" і "переможених". Крім того, демократичний підхід має схильність до конфліктів з ієрархічною побудовою більшості організацій. Альтернативою йому є дорадчий підхід, що залучає багато людей у прийняття рішень і шукає компроміс між усіма думками. Дорадчий підхід звичайно використовується як форма групового підходу. Центром уваги є з'ясування точок зору якомога більшого числа робітників, що мають відношення до цього рішення, а потім з них формується загальна думка. Голосування тут часто застосовується як метод знайти консенсус. Прийняття рішень групою більш відкрито для зіткнення особистих думок, ніж при всіх інших підходах. Підходи до прийняття управлінських рішень обираються засновниками підприємства при його створенні. Проте, якщо організація дуже велика та складається з багатьох підрозділів чи філіалів, цей підхід обирає менеджер найвищого рівня управління конкретного підрозділу.

17.3 Принципи побудови ефективної технології розробки прийняття управлінських рішень

Технологія розробки, прийняття і реалізації управлінських рішень та процедур, здійснення логічних, аналітичних, інформаційно-пошукових,

обчислювальних та інших операцій мусить передбачати їх чітку послідовність. В теорії прийняття рішень виділяють два основних напрямки досліджень: нормативний та описовий.

Представники нормативного підходу концентрують увагу на розробці організаційних, інформаційних та методологічних засад прийняття раціонального рішення. Нормативний підхід опрацьовує "правила руху" в управлінській роботі, дотримання яких має забезпечити прийняття раціонального рішення. В рамках нормативного підходу перш за все досліджується процедура (загальна технологія) прийняття управлінських рішень. Найпростішою технологією прийняття рішень є інтуїтивна. Зміна стану висуває проблему, необхідність позбавитися якої і вимагає прийняття рішення. За інтуїтивної технології досвід прийняття рішень в аналогічних (подібних) ситуаціях, що накопичив даний суб'єкт управління й визначає саме рішення. Отже, якщо у минулому накопиченому досвіді суб'єкта управління не було прийнято аналогічних рішень, імовірність прийняття помилкового рішення зростає. Перевага інтуїтивної технології полягає у швидкості прийняття рішень, а основний недолік - у значній імовірності помилки.

Описовий підхід спрямований на емпіричне дослідження поведінки окремих осіб та груп людей в процесі прийняття рішень. Він має на меті визначити закономірності формування в процесі взаємодії вихідних параметрів проблеми, що вирішується, та характеристик суб'єкта, який приймає рішення. Розглянемо докладніше зміст кожного з етапів прийняття управлінського рішення, концентруючи увагу тільки на ключових (принципово важливих) аспектах їх реалізації.

1. Перший крок на шляху вирішення проблеми - визначення або правильний та повний діагноз проблеми. Існують два варіанти розгляду проблеми. Відповідно до першого проблемою вважають ситуацію, коли не досягнуто поставлених цілей. Тобто проблема виникає тому, що не відбувається те, що очікували. У цьому випадку усувається відхилення від норми. Розглядається ситуація (прецедент) і керівник вживає заходів, щоб виправити ситуацію.

За другим варіантом проблему можна розглядати як іншу можливість.

Отже, повністю визначити проблему часом важко тому, що всі частини організації взаємопов'язані. Правильно визначити проблему означає наполовину вирішити її, але це важко виконати щодо проектних рішень. Тому сам діагноз проблеми перетворюється на процедуру в декілька кроків з прийняттям проміжних рішень. Таким чином, важливу роль відіграє визначення послідовності етапів розробки та прийняття проектного рішення. Розробка проектного рішення є комплексом різних управлінських дій, де кожна наступна дія є логічним продовженням попередньої.

2. Після формулювання мети та вибору критерію оптимальності або доцільності здійснюється вибір конкретних факторів та умов, що від них залежатиме результат рішення. Обґрунтований відбір факторів є передумовою розробки науково обґрунтованого, а відтак і ефективного

рішення. Модель аналізу системи - це, власне, і є схема розв'язання завдання, яке постало перед управлінням. Залежно від характеру завдання модель може бути простою або складною. Прості моделі часто бувають стандартними. Складні моделі рішення можуть (відповідно до ступеня формалізації) частково або повністю відповідати вимогам програмування. Вибір моделі рішення та розробка програми розрахунків створюють основу для визначення складу необхідної інформації [12, с.23].

Слово "інформація" походить від латинського слова *informatio*, що в перекладі означає зведення, роз'яснення, ознайомлення. Поняття інформації розглядалося ще античними філософами [19, с.18]. До початку промислової революції, визначення суті інформації залишалося прерогативою переважно філософів. Далі розглядати питання теорії інформації стала нова на той час наука кібернетика.

Таким чином, інформація являє собою зв'язуючу основу процесу управління, оскільки вона сама містить відомості, необхідні для оцінки ситуації та прийняття як проектного так і управлінського рішення. Будь-яке управління передбачає вплив на об'єкт, який здійснюється видаванням управлінських команд розроблених на основі аналізу наявних інформаційних характеристик ситуації. Відсутність інформації не дозволяє керівникові здійснювати свідомі та аргументовані дії, оскільки вона служить вихідним матеріалом для теоретичної та практичної діяльності людини, розкриття механізму перетворення можливості в дійсність.

Отже, перша фаза у визначенні проблеми - усвідомлення труднощів або можливостей. Треба зібрати та проаналізувати внутрішню та зовнішню інформацію про організацію, використовуючи аналіз ринку (зовнішнє середовище) та фінансових звітів (внутрішнє середовище) через запрошення консультантів з управління, опитування працівників [9, с. 19].

Збільшення кількості інформації не обов'язково підвищує якість рішення. Тому необхідно щоб керівники могли бачити відмінність між релевантною та недоречною інформацією і вміти відокремлювати одну від другої. Релевантна інформація (*relevant* - стосується справи, доречний) - це дані, що стосуються саме конкретної проблеми. Оскільки релевантна інформація - основа рішення, то цілком доцільно домагатися, по можливості, її максимальної точності та відповідності проблемі [20, с. 134]. Достовірність інформації залежить від того, наскільки чіткі та чесні стосунки в колективі. Якщо керівник не заохочує чесність, то робітники будуть повідомляти те, що бажає почути їх начальник. Тому, він повинен чітко уявляти, чи має підприємство достатньо ресурсів для реалізації прийнятого рішення. Причиною проблеми можуть бути саме обмеження, які керівник не має повноважень змінити. Керівник повинен визначити сутність обмежень, потім виявити альтернативи. Обмеження можуть бути такі, що залежать від ситуації або певних керівників. Деякі загальні обмеження: недостатня кількість робітників певної кваліфікації та досвіду, потреба в технології, ще не досить розроблених, гостра конкуренція і т. ін.

Суттєвим обмеженням усіх управлінських рішень є звуження

повноважень усіх членів організації (керівник може прийняти або змінити рішення тільки в тому разі, якщо вище керівництво надало йому таке право). Керівник повинен визначити стандарти, за якими він повинен оцінювати альтернативні варіанти вибору. Ці стандарти називаються критеріями прийняття рішення.

Розробка альтернативних варіантів означає розробку, опис та складання переліку усіх можливих варіантів дій, що забезпечують вирішення проблемної ситуації. Зазвичай сформульована мета прийняття рішення може бути досягнута різними способами, з яких потрібно вибрати найкращий або хоча б достатньо хороший. Можливі способи досягнення поставленої мети називаються альтернативами. Оскільки прийняття рішення-це вибір альтернативи, то для існування самої задачі ухвалення рішення необхідно наявність принаймні двох альтернатив.

До безлічі альтернатив пред'являються суперечливі вимоги. З одного боку, це безліч "заповнює порожнечу" між існуючою проблемою і бажаним результатом вибору. Тому воно повинно бути як можна більш широким, щоб забезпечити особі, що приймає рішення, свободу вибору рішень і звести до мінімуму можливість "упустити" найкраще вирішення проблеми. В ідеалі бажано виявити всі можливі способи дій, що дозволяють усунути причини проблеми і досягти мети управління організацією. З іншого боку, знання і здібності людей, а також ресурси і час, що відводяться на прийняття рішення, завжди обмежені. Тому безліч альтернатив має бути доступним для огляду, що дозволить виконати порівняльну оцінку альтернатив швидко і економно. Найчастіше в реальних ситуаціях прийняття рішень саме так і відбувається. Як показує практика, зазвичай для серйозного розгляду керівники обмежують кількість варіантів вибору всього декількома альтернативами, які представляються їм найбільш цікавими і бажаними [1, с. 34].

Для задоволення цих вимог при формуванні множини альтернатив рекомендовано дотримуватися наступних рекомендацій:

По-перше, шляхом аналізу всіх обмежень необхідно виділити безліч допустимих рішень. Виключення з розгляду неприпустимих або практично нездійсненних варіантів, які не задовольняють хоча б одній з установлених обмежень, дозволяє різко скоротити вихідна безліч альтернатив. Очевидно, що рішення проблеми завжди знаходиться серед допустимих варіантів вибору.

По-друге, безліч допустимих рішень може залишатися досить великим, що ускладнює аналіз і порівняння альтернатив. Тому це безліч піддається подальшого скорочення шляхом виключення таких варіантів, які, на думку особи, що приймає рішення, "очевидно непридатні" з точки зору мети прийняття рішення. Зазвичай для цього особа, що приймає рішення використовує інтуїцію, логічні судження або евристичні правила, наприклад стратегію "видалення щодо аспектів", коли з розгляду виключаються альтернативи з дуже низькими оцінками за окремим показниками.

По-третє, серед решти альтернатив слід виключити такі, які на перший

погляд заслуговують уваги, але при більш детальному аналізі виявляються свідомо гірше, ніж будь-яке інше рішення. Зазвичай для виявлення цих альтернатив особа, що приймає рішення оцінює різні властивості розглянутих варіантів і видаляє ті з них, які за всіма показниками "не краще" і хоча б за одним показником "гірше", ніж деякий допустиме рішення. Наприклад, при порівнянні двох кандидатів один з них може виявитися об'єктивно гірше іншого, оскільки має менший досвід роботи на цій посаді "за інших рівних умов". Діючи таким способом, частина альтернатив також можна видалити. Решта альтернативи називаються ефективними, і тільки серед них слід шукати оптимальне або задовільне рішення.

Визначення ефективних альтернатив на початковій стадії вирішення завдання можливе, якщо їх кількість невелика і вони порівняно легко піддаються оцінюванню особи, що приймає рішення або експертами. В іншому випадку виявлення ефективних рішень являє собою непросте завдання, що вирішується спеціальними методами на наступних етапах прийняття рішення.

Подібна трифазна процедура формування вихідної множини альтернатив є циклічною, тобто передбачає повернення до "старого" у разі появи нових ідей, отримання додаткової інформації про проблему, зміни переваг особи, що приймає рішення або виявлення протиріч у його судженнях.

Корисним інструментом для розробки альтернатив можуть стати методи пошуку ідей, які зародилися в теорії розв'язання винахідницьких завдань і успішно застосовуються для вирішення проблем організації. Відзначимо серед них такі методи, як мозкова атака, синектика, ліквідація тупикових ситуацій та морфологічний аналіз.

3. Після розробки списку всіх альтернатив слід переходити до їх оцінювання. Під оцінюванням будемо розуміти процес отримання оцінок, тобто деяких значень, які показують рівень або "силу" різних властивостей альтернатив, пропонованих для вибору. Кожна альтернатива володіє певним набором властивостей, званих атрибутами. Ці властивості характеризують переваги і недоліки альтернатив або їх загальну цінність для особи, що приймає рішення. Отже, щоб порівняти альтернативи між собою і прийняти рішення, керівник має отримати оцінки всіх або найважливіших атрибутів.

Склад і зміст атрибутів залежать від природи об'єктів, які виступають в ролі альтернатив. Якщо розглянуті об'єкти являють собою процеси, допустимо способи проведення комерційних, фінансових або виробничих операцій, то їх властивості описуються за допомогою показників ефективності. Таким чином, в залежності від того, які атрибути використовуються для опису альтернатив, результатом процесу оцінювання буде одна або кілька оцінок кожної альтернативи.

4. Оцінка альтернативних варіантів. Оцінки альтернатив можуть бути приватними та загальними, об'єктивними і суб'єктивними, прямими і непрямими, кількісними та якісними. Приватні оцінки - це значення приватних показників ефективності або якості, що характеризують окремі

властивості альтернатив. Загальні оцінки - це значення узагальнених показників або функцій корисності, які характеризують перевагу альтернатив в цілому з урахуванням всіх переваг і недоліків, тобто приватних оцінок цих альтернатив. Об'єктивні оцінки отримують шляхом вимірювань, обчислень, проведення експериментів, тобто за допомогою "об'єктивних" моделей реальних процесів і явищ. Суб'єктивні оцінки-це судження людини або групи людей, які виносяться за допомогою їх знань, досвіду, інтуїції, умовиводів, тобто власної "суб'єктивної" моделі ситуації, що склалася. Тому на отримання суб'єктивних оцінок сильно впливають пам'ять, мислення, сприйняття людини та інші психічні процеси. Прямі оцінки отримують шляхом безпосереднього вимірювання значень атрибутів за допомогою приладів або суб'єктивних суджень людини. У цьому випадку говорять про використання первинних вимірювань для оцінювання альтернатив. Непрямі оцінки отримують за допомогою формул, алгоритмів, імітаційних моделей, логічного висновку, що дозволяють визначити значення атрибутів на основі відомих величин, отриманих первинними вимірами. Кількісні оцінки - це значення атрибутів, виражені в шкалі інтервалів, шкалою відносин або абсолютною шкалою. Іншими словами, для отримання кількісних оцінок показників ефективності або якості використовує будь-метрична шкала. Якісні оцінки-це значення атрибутів, виражені в номінальній або порядкової шкалою. Якісні оцінки зазвичай подаються на природному мовою або у вигляді балів, що відповідають різним рівням тієї чи іншої властивості альтернатив [23].

У дійсності атрибути описують не самі альтернативи як такі, а наслідки, пов'язані з їх призначенням. Тому можна сказати, що оцінювання альтернатив - це оцінювання їх наслідків. Основні труднощі при цьому полягає в тому, що оцінки кожного можливого рішення потрібна отримати до того, як воно буде прийнято і реалізовано. Наприклад, якщо приймається рішення про випуск нового виду продукції, то оцінити обсяг продажів і очікуваний прибуток з урахуванням споживчого попиту і дій конкурентів необхідно завчасно, а не після того, як у виробництво будуть вкладені значні кошти. Тому виникає цікаве протиріччя. Щоб прийняти рішення, необхідно оцінити всі альтернативи. Однак зробити це ми можемо тільки після їх реалізації, а повинні набагато раніше-перед тим, як прийняти рішення. Єдиний спосіб вирішити зазначене протиріччя - побудувати модель процесу реалізації рішень.

5. Прийняття рішення. На цьому етапі здійснюється порівняння альтернатив за очікуваними ефектами їх реалізації та вибір кращої альтернативи на підставі критеріїв, ідентифікованих на етапі діагнозу проблеми [22, с. 143].

Якщо проблему правильно визначено, альтернативні рішення ретельно зважено й оцінено, зробити вибір, тобто прийняти рішення, порівняно просто. Керівник обирає альтернативу, яка матиме найбільш сприятливі наслідки. Якщо проблема складна, потрібно враховувати багато компромісів, і якщо інформація і аналіз суб'єктивні, то може статися, що

жодна альтернатива не є кращою. У такому випадку керівник покладається на свій досвід.

17.4 Ефективність управлінських рішень в органах виконавчої влади

Для здійснення своїх завдань і реалізації управлінських функцій держава створила систему відповідних органів держави, державних підприємств і установ, серед яких тільки органи державної влади наділяються владними повноваженнями та відповідною компетенцією для здійснення управління в державі. Органи державної влади в своїй сукупності утворюють апарат держави.

Орган державної влади - це носій державної виконавчої влади, що реалізує свою компетенцію в закріпленій сфері державного управління і має юридичний (нормативно зафіксований) статус органу державної виконавчої влади [14, с.98]. У зв'язку з цим особливої актуальності набуває ефективність прийняття управлінських рішень органами виконавчої влади.

Серед органів державної влади важливе місце посідають органи виконавчої влади, що здійснюють функції державного управління економічним, соціально-культурним і адміністративно-політичним будівництвом. Від результатів діяльності цих органів понад усе залежить соціально-економічний і політичний стан країни. Саме ці органи виступають основним суб'єктом адміністративного права. Їх діяльність спрямована переважно на виконання завдань та рішень, прийнятих іншими органами влади. Це відображається на порядку функціонування та характері управлінських рішень. У зв'язку з цим організація процесу прийняття рішень в цих органах має певну специфіку.

Органи виконавчої влади реалізують функції держави, виконуючи положення Конституції і законів України, актів Президента України, а також, нормативні акти органів державного управління вищого рівня. Діяльність цих органів має вторинний, підзаконний, виконавчо-розпорядчий характер, бо вони здійснюють свої функції на підставі й на виконанні закону [18, с.32]. Але, реалізуючи свою компетенцію, виконуючи положення законів і правових актів інших державних органів, органи виконавчої влади мають повноваження розпоряджатися з конкретних питань і приймати підзаконні нормативні акти. Отже, в процесі виконавчої та розпорядчої діяльності органи управління діють юридично-владно, застосовуючи різні правові засоби нормотворчого, оперативно-виконавчого (розпорядчого) та юрисдикційного (правоохоронного) характеру.

Таким чином, кожен орган виконавчої влади, діючи від імені та за дорученням держави, має певний правовий статус, виступає носієм відповідних повноважень юридично-владного характеру, реалізація яких забезпечує йому досягнення мети виконавчо-розпорядчої діяльності [21, с. 218]. Органи виконавчої влади наділені необхідною оперативною самостійністю, що виражається в їх компетенції - предметах видання, правах, обов'язках, територіальних межах діяльності кожного окремого органу.

Рішення органів державної влади набирають юридичної сили внаслідок оформлення їх у вигляді правових актів управління [16, с.113]. Фактично правовий акт управління являє собою юридичне вираження державно-управлінського рішення і є провідною формою реалізації повноважень органів влади. Адже в ході підготовки і видання зазначених актів уповноважені суб'єкти вирішують ті чи інші - загальні чи індивідуальні - питання управлінської діяльності, які перебувають у сфері видання, тобто в межах компетенції відповідних органів.

Дослідження проблематики державно-управлінських рішень, а відповідно, і правових актів управління на сучасному етапі в Україні має отримати новий імпульс у зв'язку з суттєвими перетвореннями в економічній, політичній та соціальній сферах життєдіяльності суспільства. У змісті цих рішень знаходять своє відображення різноманітні інструменти управління суспільством (політика, право, мораль тощо), і ефективність впливу таких рішень на свідомість та поведінку членів суспільства значною мірою залежить від правильного поєднання в конкретних умовах політичних настанов з правовими нормами та іншими соціально значущими приписами [5, с. 285].

Таким чином, прийняття управлінського рішення в центральних органах виконавчої влади регламентовано та організовано досить фрагментарно, спостерігаються певні недоліки, які не дозволяють вести мову про успішну організацію цього процесу. Так, А.Чопенко зазначає, що аналіз управлінської ситуації та доведення управлінського рішення до виконавців здійснюється частково, а формування альтернативних варіантів управлінського рішення та управління реалізацією кожного окремого управлінського рішення не передбачено взагалі [13, с.47].

Отже, з урахуванням вищезазначеного, відмітимо, що управлінське рішення розглядається як процес вироблення та реалізації раціонального варіанту проблеми чи завдання та як фіксований правовий акт (нормативний чи індивідуальний). Ці стадії управлінських рішень взаємозв'язані і однаковою мірою важливі як для теорії, так і для практики державного управління. Отож, зміст даного процесу розкриває процедуру ухвалення та виконання управлінських рішень.

Зазначимо, що управлінське рішення це результат системної діяльності людей і продукт когнітивної (опосередкованої пізнавальними чинниками), емоційної, вольової, мотиваційної природи синтезу психічних процесів, що мають вихідну регулятивну спрямованість. Тобто, управлінське рішення - це оформлений у вигляді документа вольовий акт особи, яка приймає рішення [15, с.43].

Рішення в системі державного управління дуже різноманітні, багаторівневі й мають різну владну силу [2, с.224]. На сам перед вони спрямовані на вирішення найважливіших проблем держави, приймаються на рівні вищих та центральних органів влади, допоміжні та проміжні рішення - на рівні або в межах відповідного апарату.

Основними ознаками державно-управлінських рішень є:

- спрямованість на вирішення проблем державного рівня;
- оформлення у вигляді нормативно-правових актів, програмно-правових документів та організаційно-розпорядчих рішень;
- державно-управлінські рішення є елементами державно-управлінських відносин;
- формування на їх основі державно-управлінських впливів;
- виконання всіма особами, підприємствами, організаціями, установами та органами влади;
- забезпеченість, у першу чергу, необхідними державними ресурсами [14, с. 11].

Щодо ефективності, то ефективним управлінське рішення може бути, якщо воно всебічно та науково обґрунтоване, коли воно як би передбачає, враховує і прогнозує будь-який перебіг подій, всі наслідки і результати. Наукова обґрунтованість характеризується глибоким та всебічним пізнанням причинно-наслідкових зв'язків соціально-правової сфери життя і діяльності органу виконавчої влади. Науково обґрунтованим рішенням протистоять суб'єктивістські рішення. Останні приймаються без ретельного аналізу обстановки, що склалася, на основі власного бачення подій та суб'єктивістського відношення до них. Організаційними, правовими, психолого-педагогічними заходами необхідно домагатися безкомпромісно подолати суб'єктивістські, апаратно бюрократичні бар'єри, які роз'єднують науку і практику.

Головна особливість управлінських рішень, яка відрізняє їх від інших рішень, полягає в тому, що їх ціллю є забезпечення оптимальних умов діяльності держави. Таким чином, управлінське рішення як форма виявлення волі суб'єкта власності чи його представника (органу, посадової особи - керівника) щодо підпорядкованого об'єкта являє собою результат відбору із численних варіантів поведінки (руху) управлінської системи такого, що більше інших відповідає конкретній ситуації та цілям функціонування даної системи на відповідному етапі її розвитку.

У системі державного управління рішення виконують цілий ряд функцій:

- спрямовуючу, тобто вказують цілі та завдання функціонування системи управління;
- забезпечувальну, тобто визначають шляхи і способи, сили і засоби, які гарантують виконання певного рішення і дають змогу функціонувати системі управління в наміченому напрямку і заданому режимі;
- координаційну встановлюють порядок узгодження діяльності системо створюваних структурних елементів (службовці, підрозділи, підприємства і т.д.) при виконанні певного рішення і визначають нормативно-правовий режим цієї діяльності. Завданням управлінської діяльності є координація індивідуальних і колективних цілей, підпорядкування індивідуальної праці інтересам спільної діяльності, в спрямуванні роботи всіх членів тієї чи іншої соціальної спільноти на досягнення загальних цілей і завдань;

- стимулюючи, тобто визначають такі умови, в яких повністю розкриваються і розвиваються здібності працівників при виконанні конкретних службових завдань [17, с.89].

Отже, зазначимо, що ефективність роботи будь-якої системи управління, а особливо органів виконавчої влади, що має ієрархічну структуру, залежить від якості управлінських рішень, які, в свою чергу, зумовлені такими чинниками як:

- об'єктивні закони суспільного розвитку, пов'язані з прийняттям та реалізацією управлінських рішень;

- чітке формулювання цілі - для чого приймається управлінське рішення, які реальні результати можуть бути досягненні, як виміряти та зіставити поставлену ціль і досягнуті результати;

- обсяг і цінність інформації на основі якої приймаються управлінські рішення;

- термін розробки управлінського рішення;
- організаційні структури управління;
- форми та методи управлінської діяльності;
- методи і методики розробки та реалізації управлінських рішень;
- суб'єктивність оцінки варіанту вибору рішення;
- стан управлінської та керованої системи;
- система експертних оцінок рівня якості й ефективності управлінських рішень [11, с. 142].

Таким чином, само поняття "якісне рішення" є складним комплексним поняттям, в якому відбиваються багато аспектів і яке навряд чи може мати єдине формалізоване тлумачення.

Умови і чинники, що впливають на якість управлінського рішення, – різноманітні, багатопланові, знаходяться в дуже складному взаємозв'язку, взаємозалежні. Через це їх неможливо строго, просто і однозначно класифікувати, а тим більше провести аналіз причинно-наслідкових зв'язків за принципом: "величина даного чинника - результат".

Щодо оцінювання результатів реалізації прийнятих управлінських рішень в органах виконавчої влади, то визначити вплив прийнятого рішення можна тільки в результаті загального моніторингу суспільно-політичної чи соціально-економічної ситуації в адміністративно-територіальній одиниці [7, с.25]. Безперечно це значно знижує можливість визначення якості та ефективності управлінських рішень, та в цілому перешкоджає успішному здійсненню цього процесу. Ще одним суттєвим недоліком процесу прийняття управлінського рішення в органах виконавчої влади це те що здійснення кожного етапу при прийнятті рішення покладено на окремих підрозділ. Також, не передбачено обов'язковості наявності різних варіантів управлінського рішення при формуванні його проекту, недостатньо чітко регламентовано управління реалізацією прийнятого управлінського рішення та оцінка результатів його впровадження.

Таким чином, підводячи підсумок зазначимо, що рішення, прийняті на всіх рівнях, пов'язані між собою місією, головною метою і стратегією.

Визначення місії, мети і вироблення стратегії дії, що забезпечує виконання місії і досягнення державою своїх цілей, - найважливіші завдання законодавчого органу та органів виконавчої влади вищого рівня.

Необхідним елементом успішної роботи органу виконавчої влади є правильний розподіл відповідальності. Основою відповідальності є раціональна система контролю. Контроль повинен бути розумним, коректним, він не повинен перетворюватися на дріб'язкову опіку, пригнічувати людей, сковувати їх ініціативу, гасити творчий порив, не повинен порушувати робочий ритм, створювати нервозність і напруженість в колективі.

Важливими моментами є:

- побудова в органах державної виконавчої влади комунікаційної мережі для обміну інформацією між державними службовцями і підрозділами (з урахуванням необхідності збереження конфіденційних відомостей);

- облік можливості конфліктів інтересів між підрозділами або державними службовцями;

- наявність механізму отримання інформації про хід виконання рішень.

Отже, для того щоб управлінські рішення були ефективними та надати їм певного цілеспрямованого управління в державі й орієнтувати його на конкретні результати для певної мети, визначаються обмеження, критерії (для вибору альтернативи) варіанта рішення. При цьому управлінське рішення має відповідати механізму управління досягненням поставленої мети, погодженим критеріям управління за рівнями ієрархії, виділеним ресурсам. Ресурсами управління, в свою чергу, можуть бути матеріальні ресурси, організаційний потенціал (діапазон організаційних можливостей) і соціальний потенціал (особистий і колективний).

На основі проведеного дослідження, зазначимо, що управлінське рішення - це вибір альтернативи, здійснюваний менеджером у рамках його посадових повноважень і компетенції, спрямований на досягнення визначеної мети організації. За змістом це може бути спосіб дії, план роботи, варіант проекту тощо. Рішення має бути відповідним за ресурсним, правовим та морально-етичним обмеженням. Крім того, завжди слід прагнути до того, щоб рішення було оптимальним і забезпечувало екстремум критерію вибору. Узагальненою характеристикою рішення є його ефективність. Ця характеристика включає ефект рішення, що визначає ступінь досягнення цілей, і віднесений до витрат на, їхнє досягнення. Рішення є тим ефективнішим, чим більшим є ступінь досягнення цілей і меншими витрати на їхню реалізацію.

Розглянувши понятійно-категоріальний апарат прийняття та виконання управлінських рішень в організації, зазначимо що під теорією прийняття управлінського рішення необхідно розуміти систему знань, які відображають сутність понять "закономірність" і "рішення". З урахуванням закономірностей рішення розробляються, приймаються та реалізуються. Основними рисами теорії прийняття рішень є: об'єктивна реальність,

логічна цілісність, здатність до розвитку, відносна самостійність, активний вплив на практику. Прийняття рішення являє собою свідомий вибір серед варіантів, що є або альтернатив напряду дій, що скорочують розрив між теперішнім часом і майбутнім бажаним станом організації. Таким чином, даний процес включає в себе багато різних елементів, але неодмінно в ньому присутні такі елементи, як проблеми, цілі, альтернативи і рішення - як вибір альтернативи. Даний процес лежить в основі планування діяльності організації. План - це набір рішень по розміщенню ресурсів і напряду їх використання для досягнення організаційних цілей.

Література

1. Андрійчук В., Бауер Л. *Менеджмент: прийняття рішень і ризик. Навч. посібник* / В.Андрійчук. - К.: КНЕУ, 1998. - 316 с.
2. Атаманчук Г.В. *Теория государственного управления. Курс лекций* / Г.В.Атаманчук. - М.: Юридическая литература, 1997. - 400 с.
3. Балабанова Л.В., Сардак О.В. *Організація праці менеджера: Навч. посібник для ВНЗ Донец. держ. ун-т економіки і торгівлі ім. М. І. Туган-Барановського* / Л.В.Балабанова. - К.: ВД "Професіонал", 2004. - 303 с.
4. Балдин, К. В. *Управленческие решения: учебник для вузов* / К.В.Балдин. - М.: Гардарики, 2000. - 582 с.
5. *Виконавча влада і адміністративне право* / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. - К.: Видавничий дім "Ін-Юре", 2002. - 668 с.
6. Воронкова В.Г. *Менеджмент та адміністрування: Навчально-методичний посібник* / В.Г.Воронкова, М.А.Ажажа - Запоріжжя, ЗДІА, 2011. - 260 с.
7. Воронкова В.Г. *Менеджмент у державних організаціях: Навч. посіб* / В.Г.Воронкова. - К.: ВД "Професіонал", 2004. - 256 с.
8. Воронкова В.Г. *Муниципальный менеджмент* / В. Г. Воронкова - К.: ВД "Професіонал", 2004. - 400 с.
9. Воронкова В.Г., Бєліченко А.Г. *Економічне обґрунтування проектів. Навчально-методичний посібник для спеціалістів ЗДІА спеціальності 7.050201 "Менеджмент організацій"* / Укл.: В.Г. Воронкова, А.Г. Бєліченко, В.О. Зуєва, Д.Ю.Мамотенко. - Запоріжжя, 2009. - 117с.
10. Геловани В. А., Башлыков А.А., Бритков В.Б., Вязилов Е.Д. *Интеллектуальные системы поддержки принятия решений* / В.А.Геловани. - М.: Эдиториал УРСС, 2001. - 304 с.
11. Горбатенко В.П., Бутовська І.О. *Політичне прогнозування: Навч. посібник* / В.П.Горбатенко. - К.: МАУП, 2005. -152 с.
12. Гордієнко І. *Інформаційні системи і технології в менеджменті: Навч.-метод. посіб. для самот. вивч. дисципліни* / І.Гордієно - К.: КНЕУ, 2003. - 259с.
13. *Державне управління та місцеве самоврядування: тези X Міжн.наук.конгресу 26 березня 2010р.* - Х.: Вид-во Харків РІНДУ "Магістр", 2010.- 372с.
14. Дегтяр А.О. *Управлінські рішення в органах державної влади:*

[Моногр.] /А.О.Дегтяр, В.Ю. Степанов, С.В.Тарабан; За заг.ред.А.О.Дегтяра. – Харків: "С.А.М.", 2010. – 276с.

15.Друкер П. Ф. Задачи менеджмента в XXI веке / П.Друкер. – М.: Издательский дом "Вильямс", 2001. – 328 с.

16.Іванова Т.В., Піддубна Л.П. Діловодство в органах державного управління та місцевого самоврядування: Підручник / Т.В.Іванова. - Київ 2007. – 415с.

17.Малиновський В.Я. Державне управління: Навч. пос. / В.Я.Малиновський. - Луцьк: Ред.-вид. відд. "Вежа" Вол. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2000. -558 с.

18.Малиновський В.Я. Словник термінів і понять з державного управління/В.Я.Малиновський. - Київ: Атіка, 2005.- 240 с.

19.Новак В. Інформаційні системи в менеджменті: підручник для студ. вищих навч. закл. / В.Новак. - К.: Каравела, 2008. - 616с.

20.Новіков Б. В., Сініок Г. Ф., Круш П. В. Основи адміністративного менеджменту: Навч. посіб. / Б.В.Новіков. - К. Центр навчальної літератури', 2004. - 560 с.

21.Сергієнко Т.І. Ефективність управлінських рішень в органах виконавчої влади // Збірнику наукових праць: Науковий вісник молодих вчених ЗДІА/ Гол.редактор В.І.Пожусєв. – Запоріжжя. Вид-во РВВ ЗДІА. – 2011.- №2(3). – 243с.

22.Сергієнко Т.І. Принципи побудови ефективної технології розробки прийняття проектних рішень// Місце і роль студентської молоді в прискоренні соціально-економічного розвитку. Монографія / за ред. Т.М. Берднікової, Н.О. Євтушенко. - Запоріжжя: ЗНУ, 2014. - С.142-151.

23.Скібіцька Л.І., Скібіцький О.М. Менеджмент. Навчальний посібник / Л.І.Скібіцька. - К.: Центр учбової літератури, 2007. - 416 с.

24.Словник законодавчих і нормативних термінів: "Алерта", 2008 – 496 с.

РОЗДІЛ 18

ПРОБЛЕМИ ЗРОСТАЮЧОЇ РОЛІ ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАТИВНОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ ТА ШЛЯХИ ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

(СОСНІН ОЛЕКСАНДР ВАСИЛЬОВИЧ - доктор політичних наук, професор ДНВЗ «Університет менеджменту освіти» Національної академії педагогічних наук України, Заслужений діяч науки і техніки України (Київ, Україна)

18.1 Основні напрямки державної політики в інформаційній сфері

18.2 Проблеми зростаючої ролі інформаційно-комунікативної функції держави в умовах інформаційного суспільства та шляхи їх вирішення

18.3 Проблеми інформаційно-комунікативної безпеки держави

18.4 Напрями удосконалення системи вищої технічної освіти в координатах проблем національної безпеки

18.5 Місце і роль освіти і науки у вирішенні проблем національної безпеки

18.6 Виклики і загрози при впровадженні відкритих інформаційно-комунікаційних науково-освітніх систем та технологій

Література

18.1 Основні напрямки державної політики в інформаційній сфері

У сучасних умовах науково-технічна інформація в багатьох країнах світу віднесена до основних пріоритетів і знаходиться в полі зору державного управління. У США, Японії, Китаї, Індії, інших країнах існують чіткі схеми державного управління інформаційними системами, збору та розповсюдження наукової і науково-технічної інформації та створення умов для забезпечення зручного доступу до неї. Країни СНД (Росія, Білорусь, Казахстан) останнім часом також приділяють цій сфері достатньо уваги. Так, у Білорусі вирішено питання фінансування розвитку НТІ як окремої сфери у розмірі 5 % видатків на науку, у Казахстані її розвиток здійснюється шляхом затвердження і фінансування п'ятирічних цільових науково-технічних програм тощо.

В Україні здійснюється інформаційне забезпечення користувачів науково-технічною інформацією, але за відсутністю чіткого державного управління і координації діяльності ще не забезпечено умови формування інтегрованого ресурсу для належного супроводження наукової та науково-технічної діяльності. Відсутня система та фінансове забезпечення стандартизації та міжнародного співробітництва в галузі науково-технічної інформації. В умовах формування інформаційного суспільства України для забезпечення розвитку системи науково-технічної інформації на національному рівні та з метою інтеграції у світове інформаційне суспільство необхідно здійснити низку заходів, а саме:

- забезпечення інформаційного суверенітету України;
- вдосконалення державного регулювання розвитку інформаційної

сфери шляхом створення нормативно-правових та економічних передумов для розвитку національного інформаційної інфраструктури та ресурсів, впровадження новітніх технологій в цій сфері, наповнення внутрішнього та світового інформаційного простору достовірною інформацією про Україну;

- активне залучення засобів масової інформації для боротьби з корупцією, зловживаннями службовим становищем, іншими явищами, які загрожують національній безпеці України;

- забезпечення неухильного дотримання конституційного права громадян на свободу слова доступ до інформації, недопущення неправомірного втручання органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб у діяльності засобів масової інформації, дискримінації в інформаційній сфері і переслідування журналістів за політичні позиції;

- заходів щодо вжиття комплексних заходів до захисту національного інформаційного простору та проти дії монополізації інформаційної сфери України;

Загрози в інформаційній сфері:

- прояви обмеження свободи слова та доступу громадян до інформації;

- поширення засобами масової інформації культу насильства, жорстокості, порнографії;

- комп'ютерна злочинність та комп'ютерний тероризм;

- регулювання інформації, яка становить державну та іншу, передбачену законом таємницю, а також конфіденційної інформації, що є власністю держави, або спрямована на забезпечення потреб та національних інтересів суспільства і держави;

- намагання маніпулювати суспільною свідомістю, зокрема, шляхом поширення недостовірної, неповної або упередженої інформації.

Як відмічається в Указі Президента України „Про національну доктрину розвитку освіти” пріоритетом розвитку освіти є впровадження сучасних інформаційно-комунікаційних технологій, що забезпечують даліше удосконалення навчально-виховного процесу, доступність та ефективність освіти, підготовку молодого покоління до життєдіяльності в інформаційному суспільстві [351].

Це досягається шляхом: забезпечення поступової інформатизації системи освіти, спрямованої на задоволення освітніх інформаційних і комунікаційних потреб учасників навчально-виховного процесу; запровадження дистанційного навчання із застосуванням у навчальному процесі інформаційно-комунікаційних технологій поряд з традиційними засобами; розроблення індивідуальних модульних навчальних програм різних рівнів складності залежно від конкретних потреб, а також випуску електронних підручників; створення індустрії сучасних засобів навчання, що відповідають світовому науково-технічному рівню і є важливою передумовою реалізації ефективних стратегій досягнення цілей освіти [352].

Держава підтримує процес інформатизації освіти, застосування

інформаційно-комунікаційних технологій у системі освіти; сприяє забезпеченню навчальних закладів комп'ютерами, сучасними засобами навчання, створенню глобальних інформаційно-освітніх мереж; забезпечує розвиток всеохоплюючої системи моніторингу якості освіти всіх рівнів.

Аналіз теоретико-методологічних засад державної політики в інформаційній сфері потребує вивчення **термінів** телекомунікації, які є невід'ємною частиною галузі зв'язку України, її виробничої та соціальної інфраструктури і призначені для задоволення потреб фізичних та юридичних осіб, органів державної влади та місцевого самоврядування в телекомунікаційних послугах. **Державне управління** у сфері телекомунікації сприяє проведенню державної політики, законодавчого забезпечення та регулювання рівних умов розвитку всіх форм власності у сфері телекомунікацій [353].

Принципи діяльності у сфері телекомунікацій

Основними принципами діяльності у сфері телекомунікацій є:

- 1) доступ споживачів до загальнодоступних телекомунікаційних послуг, які необхідні їм для задоволення власних потреб, участі в політичному, економічному та громадському житті;
- 2) взаємодія та взаємозв'язок телекомунікаційних мереж для забезпечення можливості зв'язку між споживачами всіх мереж;
- 3) забезпечення сталості телекомунікаційних мереж і управління цими мережами з урахуванням їх технологічних особливостей на основі єдиних стандартів, норм та правил;
- 4) державна підтримка розвитку вітчизняного виробництва технічних засобів телекомунікацій;
- 5) заохочення конкуренції в інтересах споживачів телекомунікаційних послуг;
- 6) збільшення обсягів телекомунікаційних послуг, їх переліку та утворення нових робочих місць;
- 7) впровадження світових досягнень у сфері телекомунікацій, залучення, використання вітчизняних та іноземних матеріальних і фінансових ресурсів, новітніх технологій, управлінського досвіду;
- 8) сприяння розширенню міжнародного співробітництва у сфері телекомунікацій та розвитку глобальної телекомунікаційної мережі;
- 9) забезпечення доступу споживачів до інформації про порядок отримання та якість телекомунікаційних послуг;
- 10) ефективність, прозорість регулювання у сфері телекомунікацій;
- 11) створення сприятливих умов діяльності у сфері телекомунікацій з урахуванням особливостей технологій та ринку телекомунікацій [353].

18.2 Проблеми зростаючої ролі інформаційно-комунікаційної функції держави в умовах інформаційного суспільства та шляхи їх вирішення

Проблема ефективності державного управління існувала завжди. Ще за часів Платона філософія, а потім і спеціалізовані науки невтомно шукають

формулу влади, здатну забезпечити стабільність світових цивілізаційних суспільних систем розвитку, а, починаючи з кінця 70-х років XX століття, світ постійно «сколихують» різноманітні адміністративні реформи, у яких відбиваються незадоволеність громадян різних країн світу ефективністю функціонування своїх держав і спроби знайти оптимальні для нових історичних умов форми державного устрою та ведення економіки і інформаційно-когнітивної взаємодії громадян в суспільстві. У СРСР такий пошук завершився крахом із наступною «шоковою терапією» для життя народу та виключно високою концентрацією корумпованого чиновництва в системах управління незалежних держав, які виникли на його теренах [354].

Будь-який фахівець, якому доводилося проектувати, впроваджувати або просто спостерігати за роботою автоматизованих навіть іграшкових систем, а тим паче здійснювати управління автономними технічними об'єктами, налагоджувати управління виробничими або армійськими колективами, знає, що людина у будь-якій системі управління є самою слабкою ланкою. Можливо, саме тому у людства постійно виникала потреба переходу до організації нової економіки, громадянського суспільства, «відкритого управління» й інформаційно-комунікаційного світоустрою, адекватного теоретичного пояснення чому ще немає. Відкидаючи в цілому ідею технократичного підходу в організації системи державного управління, ми не можемо не погодитися, що вона складається з величезного числа державних службовців, «вбудованих» у гігантську ієрархічну піраміду, у якій кожний чиновник, в ідеалі, повинен на всіх рівнях державної влади грамотно й відповідально виконувати свої функціональні обов'язки, розуміти свою роль і значення в загальній системі державного управління [355].

Потреба розвитку наукової складової і нового бачення процесів передбачає розширення проблемного поля завдань державного управління, зміну стратегії наукових розвідок, тематичних пріоритетів, а також прикладного (технологічного) спрямування наукових досліджень щодо практики державного управління і місцевого самоврядування в умовах становлення в світі мережевої організації суспільства. Це, безумовно, вимагає залучення, перш за все, не емпіричних методів, якими користуються політики, а більш точних - математично-кібернетичних із підвищенням якості наукових досліджень за рахунок точних знань і вимірювань.

Насичення комунікаційного простору України комп'ютеризованими засобами сприйняття, передачі і збереження інформації, розширення горизонтів можливостей від масової комп'ютеризації, поширення прогресивних методів західної інформаційно-комунікаційної й інформаційно-аналітичної культури не вирішує тут проблему якості вітчизняної школи управлінців, яка збудована на залишках партійної школи радянської доби. Вона, головним чином, внаслідок багаторічного неконтрольованого нашарування псевдознань несе в собі багато негативних явищ. Через надмірну відкритість інформаційно-комунікаційної сфери України до неї за роки набуття незалежності проникли різні суб'єкти,

мотиви діяльності яких проявляються не відразу і наслідки стають відчутними тільки постфактум, тобто, коли негативний ефект вже настав і його іноді неможливо виправити (мінімізувати). Цьому сприяв низький імунітет і ослабленість державної влади на тлі процесів загальносвітової суспільно-політичної і економічної кризи [356].

Прискорена деградація системи державного управління в Україні в умовах постіндустріальної доби була обумовлена ще й тим, що основні інститути влади в суспільстві увійшли в епоху індустріального періоду розвитку держави нереформованими, тобто, в координатах вимог радянської загальносоюзної номенклатури. В них не було закладено запас «міцності» протистояти викликам величезних історичного масштабу подій знищення СРСР. Це привело зокрема до руйнації в країні фундаментальної науки, освіти, систем охорони здоров'я та соціального забезпечення, структур армії, спецслужб, ієрархії державної бюрократії... Протягом 25 років незалежності в цілому це привело фактично до приватизації в Україні державних структур групами із приватними інтересами (цей процес по інерції називають «корупцією», але термін застарів і не відбиває реального стану справ). За образним висловлюванням Нобелівського лауреата Ж. Алфьорова, «ми ступили в постіндустріальну епоху, просто знищивши промисловість і науку, не створивши для себе якої-небудь альтернативи їх розвитку» [357].

За таких умов, рятівним колом для нашого суспільства мала би стати масова інформатизація суспільства. За допомогою сучасних інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ), які дозволяють активно проникати у свідомість людей, давати їм новітні знання і досвід побудови демократичних суспільств інших країнах, національним елітам можна було би намагатися вивести Україна на рівень провідних країн світу. На жаль, недосконалість і неврегульованість процесів пошуку не дозволили цього зробити. Одержання інформації людиною в сучасній інформаційно-комунікаційній реальності стало ототожнюватися у нас із довільністю і псевдосвободою на право загальної відкритості національного інформаційного простору і повної довіри до змісту іноземних інформаційних джерел [358].

Слід зазначити, що потреба знайти корисні знання традиційно задовольняється людиною майже самостійно і часто не через освіту, а шляхом спокуси пізнати для себе щось нове. В умовах сучасного світу кожний артефакт світової науки, культури тощо, за великим рахунком, став на сьогодні товаром, який пропонується для поширення в інформаційно-комунікаційному просторі будь-якої країни. Іноді це стає викликом, особливо, якщо походження інформації має іншу цивілізаційну культуру. Саме тому технологічно інформаційно-комунікаційний простір нашої країни розглядається сьогодні як закритий ринок, в якому грошовий прибуток від продажу знань поки що нижчий від максимального, і його відкривають всіма можливими засобами і за будь-яку ціну. У нас це відбувається, головним чином, через США і європейський полюс Євразії, який складається із країн так званої «старої Європи» і країн, які не так давно

увійшли до Європейського Союзу і НАТО).

Процес опанування нових знань спричиняє різку, іноді майже миттєву, а часто й полярну зміну направленості вектору розвитку суспільно-політичних і економічних процесів. У нас це багато в чому було пов'язано із намаганнями національних еліт вступити до Європейського Союзу, не подолавши вад радянського періоду розвитку. Це обумовило, свого часу, загальну і надмірну тенденцію нарощування ліберально-демократичної компоненти в економіці, праві, політиці з метою формування базису суспільства, орієнтованого на стандарти життя країн ЄС. Через безсистемність дій влади в цьому напрямку виникла величезна криза довіри громадян, оскільки запозичені зовні рецепти, програми і ідеології не стали омріяною чарівною панацеєю для розвитку державності, економіки і національної культури. За великим рахунком, характерною рисою нашого суспільно-політичного сьогодення залишається ізольованість від світу, замкнутість у власних кордонах, ідеалізація гетьманщини та вільностей козацтва...тощо. І це не зовсім зрозуміло, чому національна еліта, відкинувши досвід і фантастичні досягнення в індустріалізації країни в ХХ столітті, намагається сьогодні нав'язати народу мрію жити під гаслом «Степ і воля - козацька доля». Відкидаючи ідею того те, що суспільство і в епоху модерну (навіть із зростаючим релігійним патріотизмом за свою слов'янську цивілізацію) має вибудовуватися на новому баченні історії своєї країни на євразійському просторі, ми автоматично порушуємо збалансоване протистояння двох фундаментальних властивостей суспільства - ієрархії і ентропії [358].

Фізичні закони свідчать, що ентропія означає перехід речовини на більш низький рівень організації із виділенням енергії. Переносючи її на суспільно-політичні процеси, можна сказати, що це, по-перше, інерція мислення розвитку, навіть спротив впровадженню нового... Ієрархія, навпаки, ототожнюється із розвитком, оскільки завдяки їй суспільства завжди намагаються системно і культурно зорганізуватися, надаючи сенс життю окремих народів, держав і навіть імперій через раціональність форм і чітке спрямування дій.

Ієрархії, які вибудовувались на демократичних засадах, із залученням із широких прошарків суспільства до владних структур суспільства яскравих і освічених особистостей, відзначалися стабільністю розвитку в часі, і навпаки, там, де залучалися кланові структури, ентропія робила її нестійкою. Таким чином, спектр ієрархій простирається від жорстких кланових, де практично були відсутні сама можливість змін статусу людини, до демократичних, де існувала циркуляція освічених і патріотично налаштованих еліт, суспільство виявляло стійкість, стикаючись із кризовими явищами, були стабільними в розвитку, інтегруючи через нових членів прогресивні технології і суспільно-політичні ідеї свого розвитку. Ротацією еліт вони уникали катастроф [362].

Всі відомі з історії суспільства у своєму розвитку стикалися із невідворотністю і подвійністю процесів вибудови ієрархії та впливу на них

ентропії. Ієрархія постійно намагалася приборкати (придушити) ентропію, остання - постійно розвалювала ієрархію, розчиняючи своїм ірраціоналізмом і безвекторним спротивом асоціальних елементів (злочинців, ледащих, поетів, мрійників, революціонерів або сектантів й інших незадоволених існуючим станом речей). В прошарках різних суспільств в різних історичних ситуаціях постійно формувалися і формуються контреліти, які за певних умов і обставин набувають значної сили і починають ініціювати кардинальні зміни в соціально-політичних процесах та «звалювати» правлячі еліти.

Ми це повною мірою відчули на зламі восьмидесятих-дев'яностих років ХХ століття, коли в процесі розпаду СРСР і набуття Україною незалежності вся ієрархія еліт комуністичної доби розвалилася і майже миттєво втратила управління країною, переключившись на її пограбування. На наш погляд, пов'язано це було, по-перше, із глибокою корумпованістю і елементарно низьким рівнем підготовки кадрів для ієрархії, а також виключно низькою ефективністю роботи науковців, які її обслуговували. Вони не розгледіли, що саме в той час наукові розвідки світових управлінських еліт дозволили на нових управлінських засобах розгорнути широкий дискурс щодо облаштування суспільства. Ґрунтуючись на роздумах і творчих доробках, головним чином, математиків і кібернетиків, у тому числі радянських, світ звернув увагу на переваги ідеї мережевої організації суспільно-політичних і фінансово-економічних процесів. Іспанський соціолог М. Кастельс перший дав назву для нової організації суспільства, назвавши його мережевим [217].

Особливо відчутним цей вплив є у сфері діяльності засобів масової інформації і загальнолюдської інформаційної комунікації. Багато в чому він на сьогодні визначає розвиток філософських концепцій, формує свідомість - все те, що ми приймаємо апіорі некритично, а може навіть й іронічно, не усвідомлюючи важливості і справжні наміри тих, хто направляє на нас потоки опрацьованої інформації, долає бар'єри нашої захищеності, вражаючи нас надлишковим, але спеціально спрямованим на нас, інформаційним навантаженням.

На відміну від поглядів на звичні для нас ознаки суспільства, розвиток яких засновано на протистоянні й антагонізмі до централізованої і раціонально організованої державної влади (ієрархії) та хаотично орієнтованими опозиційно налаштованими угрупованнями (ентропією), мережа, як виявляється, синтезує їх властивості. В мережі стає більше організованості й ієрархічності, ніж у чистому хаосі, але набагато менше організації і неупередженості, ніж в ієрархії. Вже при організації мережа закладає достатньо великі свободи й гнучкість в діях структур управління. Таким чином, мережеве суспільство дає багато відповідей на проблему співвідношення ієрархії й ентропії в житті сучасного суспільства [363].

Через надмірні уявлення апологетів інформаційної свободи в інформаційно-комунікаційному середовищі і втрату відповідальності за свої дії (внаслідок неврегульованості інформаційного законодавства щодо оформлення інформаційних повідомлень), в українському суспільстві

почала швидко зростати сила ентропії - супротиву владним ініціативам і тенденції до мережевої організації. Скажімо, протистояння застарілим методам ведення державою пропаганди обумовило кризу в державному управлінні, новий вимір проблем людської гідності і безпеки. Людина дедалі більше ставала користувачем мережевих ресурсів Internet, безпідставно приймала участь в різноманітних урядових і неурядових заходах і організаціях. Управління державою майже хаотичною почало поглинатися мережевою системою, яка легко почала перетинати державні кордони, долати економічні й юридичні перешкоди в міжнародних відносинах. Поступово ми із ієрархічно налаштованого суспільства із традиційними уявленнями про можливе і неможливе, мораль і моральність, почали перетворюватися на фрагменти глобального павутиння, і через нас легко почали пропускати величезну кількість позитивних і негативних імпульсів впливу на свідомість. Для більшості це поки що неусвідомлена сила організаційної зброї, яка вже активно використовується проти нас в якості з метою деструктивної маніпуляції нашою свідомістю, і, таким чином, можна говорити, що мережеве суспільство приховує в собі колосальну загрозу людству [375].

18.3 Проблеми інформаційно-комунікаційної безпеки держави

Проблеми інформаційно-комунікаційної функції держави та інформаційної і комунікаційної безпеки змушують сьогодні владні структури багатьох країн терміново переглядати засади філософії комунікації і змінювати методи виконання державою інформаційно-комунікаційної функції. Складності для нас тут додає парадокс ситуації, яка полягає в тому, що в процесі суспільно-політичних трансформацій і технологічного розвитку останніх десятиліть вся інформаційно-комунікаційна структура держав змінила свій вигляд - інформація як ресурс розвитку нації і всі технічні засоби її поширення змінили власників і стали в більшості належати приватним структурам, які здатні вести деструктивну політику проти України. Тобто, в країні склалася нова і виключно складна конфігурація інформаційно-комунікаційної системи. Зрозуміло, що в межах звичних уявлень змінилася і її керованість - відомо, що від того кому вона належить, тим вона і керована, кому належать інформаційні ресурси, той і подає імпульси впливу, той власне і керує суспільством [363].

В Україні законодавець і владні структури намагаються виправити ситуацію, але ми відчуваємо, що безсистемне впровадження протягом двадцяти років технічних засобів зв'язку і ІКТ, створених в різних країнах світу, і з різною метою перетворило наше інформаційно-комунікаційне середовище в майже некероване. Це обумовлює те, що ми потопіємо в безкрайньому масмедійному морі спамових і викривлених повідомлень, образів і голосів. Захопившись свого часу апаратним оновленням інформаційно-комунікаційного середовища засобами іноземного виробництва, ми забули на мить, що сенсом інформаційно-комунікаційної функції держави має бути збереження і захист змістовної інформації як

ресурсу розвитку свого суспільства. Вона на сьогодні є його кров'ю і базовим ресурсом, таким самим, як сировина або енергія в індустріальну добу [377].

На жаль, поки що наше суспільство і наука не відповіли (виявилися неспроможними віднайти відповідь) на ключові питання, а саме: на якому етапі і за яких умов інформація перетворюється на інформаційний ресурс, що він являє собою, хто ним володіє в Україні, кому і навіщо він взагалі потрібен? Як наслідок, ми не маємо відповіді на багато запитань щодо регулювання доступу до інформації. Критичним для нас стає безпрецедентно легковажне відношення у суспільства до процесів обробки і збереження інформації, вкрай мізерною є надія на те, що вдасться згенерувати й викристалізувати зрозумілу відповідь на ці питання в процесах розширення міжнародного науково-технічного співробітництва. Зростання якості загроз і ризиків в інформаційно-комунікаційній сфері дедалі ширше проявляється в конкурентних заходах проти України на світових ринках, і зокрема в межах розвитку комп'ютерної і телекомунікаційної індустрії, в національних і міжнародних підходах до процедур доступу до інформації і контролем над нею. Тут людство взагалі уперлося вже в межу своїх природних можливостей (або підійшло до цього впритул), і вже відчувається, що, якщо буде продовжуватися зростання темпів неконтрольованого суспільством поширення інформації, то вже у найближчі роки людство поглине величезна кількість інформаційно-комунікаційних проблем і навіть хвороб [382].

В липні 2015 провідні кібердержави світу (США, Китай, Росія, Франція, Великобританія, Німеччина, Японія, Ізраїль, Іспанія та інші) вперше почали погоджуватись на спільні дії щодо обмеження дій в інформаційному просторі планети. Це було подано у «Доповіді групи урядових експертів ООН з досягнень у сфері інформатизації та телекомунікацій у контексті міжнародної інформаційної безпеки». Доповідь передана генеральному секретареві ООН для оголошення на 70-ій сесії Генеральної асамблеї ООН наприкінці вересня 2015 р.. На жаль, і про це варто сказати, що вони поки що носять рекомендаційний характер для ООН, не примусові і не є юридично обов'язковими.

Відповідно до домовленості провідні країни зобов'язалися використовувати кібертехнології виключно з мирною метою, запобігати використанню ІКТ у військово-політичних цілях, не атакувати об'єкти критично важливих інфраструктур (АЕС, банки, системи управління транспортом або водопостачанням), не вставляти шкідливі «закладки» у ІТ-продукцію, не звинувачувати безпідставно один одного в кібератаках («звинувачення держав в організації і здійсненні протиправних діянь мають бути доведені»), боротися із спробами хакерів здійснювати диверсії. В майбутньому, можливо, їх і зроблять обов'язковими, однак, якщо захист національних інтересів, розвиток озброєнь, розвідка і шпигунство, сьогодні не уявляються без ІКТ, то навіть підписання на вищому рівні будь-яких документів нікого не зупинить. Прописане у Доповіді може означати лише

кодифікування вже прийнятих в суспільстві стійких моделей поведінки, або бажану модель поведінки, до якої слід прагнути [380].

Все це «виносить» на нас проблему раціонально вирішити в межах інформаційно-комунікаційної функції держави багато проблем, зокрема інформаційної і комунікаційної безпеки і зокрема виключно актуальну проблему подолання так званого третього інформаційного бар'єру, про наявність якого попереджав В.М. Глушков. Бар'єр обумовлений самою суттю ЕОМ, які надали можливість безперервно і необмежено накопичувати і організувати зберігання в собі величезних масивів інформації. Як ресурс розвитку вони цікаві в практично всіх сферах діяльності людини на глобальному і на національному рівні. І це не просто проблема розуміння сенсу великих масивів даних, яка отримала алегоричну назву Big Data. Донедавна вона вважалася чисто філософською проблемою, до речі, її чіткого визначення до цього часу немає, однак, із зростанням обчислювальних можливостей комп'ютерів і функцій ІКТ проблема постійно розростається і із особливою гостротою постає в нових ракурсах, навіть в термінах. Інформаційна діяльність, що з'явилася завдяки усвідомленню суспільством суттєвої ролі інформації та інформаційно-комунікаційних процесів у всіх сферах людської діяльності - на виробництві, в науці, економіці, культурі, управлінні тощо, поглинає їх майже миттєво, а відповіді на запитання наскільки людська природа у ХХІ столітті взагалі зможе пристосуватися до раціонального використання інформації як ресурсу розвитку, в яких формах і з якою метою, немає. Проблема для вирішення потребує великих зусиль світової наукової спільноти [381].

Всі, хто займається обробкою великих масивів інформації, вже давно на інтуїтивному рівні розуміють, що великі дані це: по-перше, величезні масиви різноманітної інформації про процеси, явища, події, найрізноманітніші об'єкти тощо, вони поповнюються постійно в режимі онлайн. (Згідно зі статистикою, 60% цієї інформації носить неструктурований, в основному текстовий характер, але 40% складає структурована, або таблична.); по-друге, вони вже мають спеціально спроектовані програмні платформи, за допомогою яких великі дані будь-якого обсягу зберігаються в зручному для використання вигляді; по-третє, для їх опрацювання існують різного роду математичні методи, перш за все, статистичний інструментарій (для обробки і одержання результатів у зрозумілому для людини вигляді).

Осягнути і зрозуміти феномен Big Data навіть в сфері державного управління нам сьогодні ще важко внаслідок багатьох причин, зокрема тому, що інформація і знання в різних сферах формують бази даних дещо по різному. Як наслідок, часто ми не можемо навіть пояснити те, чому нам важко отримати доступ до найбільш цікавих даних. Пошук технологій для швидкого пошуку потрібної інформації ведеться всюди і виключно активно, однак, збільшення обсягів інформації (даних), навіть за умов активного зростання швидкодії ЕОМ, його постійно обмежує. Результат пошуку залишається незадовільним і низьким, і для подолання технологічних вад і

бар'єрів потребує, з одного боку, нових технічних засобів зберігання і обробки інформації, з іншого – нових прикладних програм для розширення можливості користувачів і змістовної інтерпретації фактів і подій, в тому числі, і для захисту людини від шкідливої і надлишкової інформації [379].

Осягнути ситуацію і точно визначати коло проблем, які треба знати і вирішувати нам сьогодні в сфері державного управління інформаційно-комунікаційною сферою, важко. Потрібна постійна і відверта публічна дискусія фахівців національних наукових і освітніх установ із поверненням до витоків самої проблеми гуманістичного розвитку України. Конче необхідно справу розбудови інформаційно-комунікаційного простору країни терміново виводити із емпіричної сфери знань політиків. Вони не здатні навіть окреслити тут коло проблем, які треба вирішувати, а тому інформаційна політика і розбудова інформаційно-комунікаційної сфери держави не може бути віддана на розсуд людському егоїзму і сліпим пристрастям. Широковідомі бійці політичних фронтів, приходячи в структури державного управління, лише паплюжать сенс її існування, і тут виключно важливим є розуміння того, що для організації процесів інформатизації країни потрібне виражене розуміння сенсу державного управління, оскільки за її допомогою встановлюється публічне управління країною, проводяться широкомасштабні зміни в суспільно-політичному житті тощо. Значним ступенем це повертає нас до збереження традиційних цінностей, розвитку патріотизму, що інтегрує креативний потенціал громадян на досягнення суспільного консенсусу. Крім досягнення відповідного науково-технічного рівня, потрібна постійна і відверта публічна дискусія фахівців із поверненням до витоків самої проблеми щодо гуманістичних методів управління суспільством і інформаційно-комунікаційною сферою. Особливо прискіпливо ми маємо оглянути проблему в контексті вирішення проблем розбудови в Україні мережевого інформаційно-комунікаційного середовища в умовах, коли проти нас розгорнута повномасштабна інформаційна і військова агресія [391].

18.4 Напрями удосконалення системи вищої технічної освіти в координатах проблем національної безпеки

В сучасному світі, враженому глобальною і всеосяжною кризою в економіці, корупцією в суспільно-політичному житті, економіці і державному управлінні – іноді навіть здається, що ресурс для сталого розвитку людством вже вичерпано. В такій ситуації, на наш погляд, лише активне міжнародне науково-технічне співробітництво може стати локомотивом змін на краще, тому що розумно впроваджуючи кращі інноваційні ідеї, ми, скажімо, уникаючи деіндустріалізації України, будемо здатні раціонально оновлювати вітчизняну науку, освіту, промисловість, сільське господарство тощо. Лише валоризацією національного інформаційного ресурсу і нематеріальних активів (НМА) суспільства ми матимемо зиск від наукових і технічних винаходів і освіченості своїх громадян. **Валоризація** (від фр. valorisation; valoir — «цінувати,

підходити») — це заходи, проведені державою з переоцінки або підвищення вартості товарів, цінних паперів, валюти, пенсій, соціальних виплат і іншого капіталу. Поняття «валоризація капіталу» введене К. Марксом у главі 7 першого тому «Капіталу». Німецькою оригінальний термін звучить як «Verwertung» (або «Kapitalverwertung»). Сучасним економічним співтовариством більш прийнятий французький термін «valorisation», який переводять як «процес по збільшенню основного капіталу» [391].

За таких умов, на наш погляд, по-перше, потрібно змінити акценти в підготовці фахівців в технічних університетах України, особливо за спеціальностями так званого гуманітарного і економічного напрямку, які активно поширились у нас останнім часом. Їх існування в технічних вишах повинно бути більш глибоко обґрунтованим і підпорядковано меті реформування системи міжнародних науково-технічних відносин України із світом. На наш погляд, підготовка фахівців міжнародників в технічних вишах є виключно актуальним напрямком, але має бути відмінним від існуючого в КІМО (Інститут міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка) чи гуманітарних університетах і орієнтована, перш за все, на підготовку фахівців для роботи в структурах, які обіймаються міжнародним науково-технічним співробітництвом, а не так, як сьогодні пропонується за міністерським шаблоном (з оглядом на КІМО), тобто, на вивчення загальних проблем міжнародної комунікації, економіки, бізнесу, політології і дипломатичного етикету. Вихованці технічних вишів мають глибоко вивчати і привнести в діяльність зовнішньополітичних і зовнішньоекономічних структур України, перш за все, більш повне і професійне розуміння засад інноваційної економіки і конкурентної боротьби в умовах науково-технологічного оновлення світу і обов'язково в координатах проблем національної безпеки [419].

Змін в розширенні міжнародного науково-технічного співробітництва вимагає від нас час як постійну потребу людини до вивчення чужого досвіду щодо свободи творчості, демократизації суспільно-політичних відносин, свободи висловлювань зокрема. Для нас це є умовою нового більш ефективного облаштування життя, яке на сьогодні активно інформатизується, збільшує якість послуг в інформаційно-комунікаційної діяльності і, як наслідок, переходить до сьомого технологічного укладу, коли і в нашому суспільстві постійно впроваджуються незрімі принципи інноваційності.

Основою розвитку суспільств завжди вважали розвиток наук і освіти, за якими стоїть розвиток промислових технологій і облаштування нових суспільно-політичних відносин. Характеризуючи технологічні уклади людства, цікаво подивитись на темпи, з якими людство долає шлях шаблями цивілізації, впроваджує в реальну економіку досягнення науки і техніки [420] (рис.18.1).

Характеристика технологічних укладів			
Техно-логічний уклад	Період	Ядро технологічного укладу	Переваги даного технологічного укладу
1-й уклад	1785 - 1830 рр.	Водяний двигун, текстильна промисловість, текстильне машинобудування, виплавка чавуна, обробка заліза, будівництво каналів	Механізація і концентрація виробництва на фабриках
2-й уклад	1830 - 1880 рр.	Паровий двигун, залізничне будівництво, суднобудування, вугільна промисловість, чорна металургія	Ріст масштабів і концентрація виробництва на основі парового двигуна
3-й уклад	1880 - 1940 рр.	Електротехнічне важке машинобудування, виробництво і прокат сталі, важке озброєння, суднобудування, лінії електропередач, неорганічна хімія, стандартизація	Збільшення гнучкості виробництва на основі використання електродвигунів, стандартизація виробництва, урбанізація
4-й уклад	1940 - 1990 рр.	Автомобілебудування, тракторобудування, кольорова металургія, виготовлення товарів тривалого використання, синтетичні матеріали, органічна хімія, виробництво та переробка нафти, атомна енергетика	Масове і серійне виробництво
5-й уклад	1990 - 2020 рр.	Електронна промисловість, обчислювальна техніка, оптоелектронна промисловість, програмне забезпечення, телекомунікації, роботобудування, виробництво і переробка газу, інформаційні послуги	Індустріалізація виробництва і споживання, підвищення гнучкості виробництва, дезурбанізація на основі інформаційних технологій
6-й уклад	середина XX ст.	Біотехнології, нанотехнології, фотоніка, оптоелектроніка, аерокосмічна	Подолання екологічних обмежень за рахунок використання нетрадиційних джерел

		промисловість, нетрадиційні джерела енергії	енергії
7-й уклад	XXI ст.	Інформаційно- комунікаційні технології, технології «термоядерного синтезу», біоенергетика, псі-технології, які пов'язані з мораллю та відповідальністю	Поява категорій «гіперінтелект», «гіперінформація» та «гіперзнання»

Рисунок 18.1 – Характеристика технологічних укладів

Технологічний уклад (синоніми: waves of innovation, англ. technoeconomic paradigm, нім. techniksyste) – сукупність сполучених виробництв, що мають єдиний технічний рівень і розвиваються синхронно. Зміна домінуючих в економіці технологічних укладів визначає нерівномірний хід науково-технічного прогресу. Термін «технологічний уклад» відносять до теорії науково-технічного прогресу. Наведена таблиця дає узагальнене середнє значення розрахунків М. Кондратьєва, А. Шпітгофа, де Вольфа, Й. Шумпетера, Дж. М. Кларка, Дюпре, У. Ростоу, Манделя, вал Дайна, М. Рішоньє, У. Ліпсіца, А. Нецадіна, Н. Мироненка, О. Грицяя, Г. Іоффе, А. Трейвіша.

На жаль, генетично успадкована від пращурів здатність наших громадян до науково-технічної і просвітницької діяльності, глибокої поваги до співробітництва з сусідами в процесі набуття Україною незалежності владою абсолютно не була задіяна при розбудові національного науково-освітнього і інформаційно-комунікаційного простору. Як наслідок, скажімо, готовність нашого суспільства до інтернет-технологій за даними ООН є низькою. В 2014 р. Україна за рівнем впровадження інтернет-технологій у державному управлінні займала 87-е місце з 193 проіндексованих країн. Із трьох компонентів дослідження найбільш висока оцінка людського капіталу – 0,8616, середня – з розвиненості телекомунікаційної інфраструктури – 0,3802, а найнижча – в онлайн-сервісах – 0,2677. Загальний індекс України – 0,5032.

Відставання від глобальних темпів розвитку електронного управління серйозно тягне країну назад і постійно розширює прірву технологічної відсталості України – ми не можемо використовувати ефективно досягнення чергової світової науково-технологічної революції. Науково-технічна і медична еліта України відповіла на це масовою еміграцією насамперед до США, в інші країни західної і східної цивілізації, а тепер масово до Китаю..., тобто, розсіяло її по всьому світові. Зацікавленість багатьох країн у креативності мислення наших фахівців, сукупності величезних обсягів знань, інформації і досвіду накопиченого ними в процесі індустріалізації України, зокрема в високотехнологічних галузях промисловості, як то оборонна, стала основним імпульсом для їх еміграції. Креативно мислячі

інженери, лікарі та вчені України взагалі не змогли в процесі набуття незалежності узгодити параметри свого соціально-культурного розвитку із процесами деградації нашого суспільства і вже утворили науково-технічні осередки в різних країнах світу. І мова йде не тільки про IT-спеціалістів [414].

Владні кола України не змогли своєчасно відчутти (передбачити) і знайти раціональні шляхи і мобілізувати науково-освітню еліту країни для перетворення інтелектуального надбання нації в інформаційний ресурс національного розвитку. Це важливо відзначити тому, що аналізуючи ситуацію, бачимо, що сучасна криза в нашій державі і в суспільстві значною мірою була обумовлена дефіцитом освіти у реформаторів всіх рівнів і втратою Україною національних науково-технологічних пріоритетів. Нездатність національної управлінської і науково-освітньої еліти своєчасно спланувати цілісну програму інформаційно-пропагандистської діяльності щодо науково-технологічного оновлення України в умовах динамічних змін і глобальних трансформацій в світі, який глобально комп'ютеризувався, завадило нам суттєво. Сьогодні ми всюди відчуваємо відсутність фахівців-лідерів для потреб національного соціально-економічного розвитку. На новому оберті технологічного оновлення життя людства діями наших політиків і чиновництва Україну навіть «відкинуто» в технологічному облаштуванні країни (ми залишилися десь на третьому рівні технологічного укладу). І це в той час, коли провідні країни вже переходять на сьомий. Корупція і успадкована звичка нашого чиновництва діяти за принципом «нічого не треба змінювати» згубили країну, яка до набуття незалежності входила до вузького кола найбільш розвинутих в світі, співвідносилась із Францією, Німеччиною... На жаль, їх дії і сьогодні зводяться більше до підготовки випуску стратегій, концепцій, наказів, директив і розпоряджень. В науково-освітній сфері їх не просто важко виконувати – головне, уявити, що за цим стоїть, здається, що державні чиновники навіть не замислюються над тим, чому і як вчиться молодь в освітніх установах України [415].

Ймовірно, що у майбутньому ми будемо тут шукати ключ для розкриття помилок вітчизняного державотворення, а поки що довіра громадян до держави на зламі XX і XXI століть зазнає суттєвих втрат і вже знизилася до тієї граничної межі, за якою проглядається крах існуючої системи управління державою, її економікою, наукою і освітою зокрема.

Цілеспрямований негативний вплив на систему освітніх стандартів з боку чиновництва і політиків якісно змінив менталітет народу, його світогляд, цінності й пріоритети. Молодь і їх батьки дедалі більше орієнтуються на навчання за кордоном, оскільки, скажімо, в Інституті міжнародних відносин Національного авіаційного університету фахівців за напрямком «Міжнародна інформація» протягом останніх десяти років готували викладачі, які не мали досвіду і навіть уявлення про складну сукупність існуючої нормативно-правової бази в цій сфері. Викладачі «вчителювали», тобто, одночасно вели по 10-15 дисциплін, що ніяк не сприяло розвитку зацікавленості студентської молоді до науки. Звичайно,

що це вело до руйнації інтересу студентів до напрацювань вітчизняних наукових шкіл, втрати самотності, здатності до конкуренції. В остаточному підсумку – до зникнення цілісної науково-освітньої системи як такої. Такими діями і політикою чиновництво послідовно поглиблювало соціальну нерівність населення, що дедалі більше стає каталізатором процесів нестабільності в суспільстві. Воно майже знищило в національній освіті підґрунтя для творчості професорсько-викладацьких кадрів, їх орієнтацію на виховання фахівців-лідерів, здатних демонструвати креативність і могутність українського народу.

Це виключно небезпечно для країни, оскільки людина протистойть будь-яким викликам і небезпекам лише за рахунок освіченості і знань своїх громадян, надають їм волю до перемог. Держава, яка нездатна забезпечити достатній рівень освіти своїм громадянам, приречена. Всі країни всіма силами намагаються надати можливість отримати освіту основній масі свого населення [].

Залишається загадкою, чому опрацьовані в процесі індустріалізації України методи організації життя і управління науково-освітньою сферою, її людьми, фінансовими, матеріальними і нематеріальними активами у нас не було використано. Чому своєчасно не оновлювались і, як наслідок, суттєво застаріли в процесі інформатизації держави нескоординовані дії урядових структур і законодавців при створенні нового інформаційно-комунікаційного середовища? Чому інформатизація не надала інноваційності нашому розвитку – навпаки, увійшла у протиріччя із сенсом багатьох вимог демократії і безпеки, у тому числі національної безпеки і безпеки особистості? Сьогодні, обговорюючи прийняття Кабінетом Міністрів України Постанови від 29 квітня 2015 р. № 266 із новим переліком спеціальностей, за якими будуть готувати фахівців вітчизняні виші, виникає багато питань щодо валоризації або переосмислення (уточнення) сенсу проведення державної науково-освітньої політики. Вона, на жаль, широко не обговорюється, хоча, йдеться про складні і виключно важливі для життя країни питання, які власне і формують інноваційність в суспільстві і що таке на сьогодні головний ресурс розвитку сучасних суспільств – інформаційний, і його похідна, що іменується іноді як НМА.

Що таке НМА? Напевно, найкоротше визначення НМА надав професор Нью-Йоркського університету Л. Барух: «нематеріальний актив забезпечує майбутні вигоди, не маючи матеріального або фінансового втілення». Вже сьогодні фахівці виділяють серед них не менш десяти типів. Вони пов'язані:

- із маркетингом (наприклад, товарні знаки, фірмові назви, назви торговельних марок (бренди), логотипи тощо);
- з технологіями і інженерною діяльністю (наприклад, промислові зразки, патенти на вироби, інженерні креслення і схеми, проекти, фірмова документація тощо та технологічні процеси, патентні заявки, технічну документацію, технічні «ноу-хау» тощо);
- із творчою діяльністю людини (наприклад, літературні і музичні твори

й авторські права на них, видавничі права тощо);

- з обробкою інформації і створенням баз даних (наприклад, запатентоване програмне забезпечення комп'ютерів і обслуговування автоматизованих баз даних, авторські права на програмне забезпечення, маски й шаблони для виготовлення інтегральних схем тощо);

- з інженерною діяльністю (наприклад,);

- із клієнтами в сфері послуг (наприклад, списки клієнтів, контракти із постачальниками високоякісних послуг, товарів, ліцензійні угоди, договори франшизи з ними, відкриті замовлення на поставку тощо);

- з людським капіталом (наприклад, робота по відбору й навчанню робочої сили, договори наймання, угоди із профспілками тощо);

- із земельно-кадастровою діяльністю (наприклад, прав на розробку корисних копалин, на користування землею, повітряним простором тощо);

- з поняттям «гудвіл» або діловою репутацією (гудвіл організації, гудвіл професійної практики, особистий гудвіл фахівця, гудвіл знаменитості й, нарешті, загальна вартість бізнесу як діючого підприємства) [171].

Провідні країни світу, насамперед, США, відчули актуальність НМА першими, коли наприкінці 50-х років минулого століття (після запуску СРСР в 1957 році першого супутника Землі) поставили за мету і кардинально змінити законодавчі основи організації і науково-освітньої діяльності, роботи із науково-технічною інформацією зокрема. Президенти США Д. Ейзенхауер і Дж. Кеннеді свого часу відверто висловлювалися, що СРСР виграв змагання за Космос за шкільною партою і що для американців настав час перейняти саме досвід СРСР в організації освіти і в науки, що і стало поштовхом для їх реформ.

18.5 Місце і роль освіти і науки у вирішенні проблем національної безпеки

Освіта і наука в сучасному світі, без перебільшення, стали критичним елементом в системі вимог національної безпеки, перш за все, тому, що без фахово підготовлених інженерів і аналітиків інформації, здатних вести конкурентну розвідку, жодна країна не змогла стати на шлях інноваційного розвитку. США, як держава, своїми виключно виваженими діями з того часу постійно надавали належну підтримку розвитку науково-освітньої сфери і процесам формування сховищ науково-технічних знань навколо штабів транснаціональних корпорацій (ТНК). Вони й сьогодні не відсувають ці питання на периферію державних інтересів та фінансування. США, реформуючи науково-освітню сферу швидко знайшли засоби стимулювати громадян до більш активного впровадження ідей і знань в реальну економіку країни і вже на початку 60-х років, впровадженням нової інформаційної політики, обумовили появу інноваційної економіки. Вони суттєво змінили відношення свого населення до освіти, вченості фахівців, науково-технічної діяльності, інформації і знань як ресурсу розвитку своєї держави. Одночасно рішуче (кардинально) реформували систему освіти, чим продемонстрували ставку держави на підготовку інженерів-лідерів,

здатних до перетворення наукових знань в технології реальних виробництв і здатних організувати експорт знань, що має виключно високу прибутковість для держави. Важливо відзначити, що сьогодні для нас вивчити їх досвід стає проблемою рівня національної безпеки до вирішення якого недостатньо зусиль Міністерства освіти і науки [160; 162; 163; 164].

Вирішення проблеми ускладнено безліччю міжвідомчих протиріч в розвитку сучасного світу і вітчизняного законодавства щодо розуміння інформації, сенсу інформаційно-комунікаційних технологій і діяльності людини в глобальному інформаційно-комунікаційному середовищі. Тут всі стоять один про одного, а в діях владних структур спостерігаються одночасно два протилежні за спрямованістю, але нерозривно пов'язаних між собою, процеси, які ми поки не в змозі усвідомити. З одного боку, зростає відкритість держав (її обумовлює надшвидкий розвиток комп'ютеризованих інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) і їх надлегке проникнення в усі сфери життя), з іншого – зростає прагнення влади у всіх країнах світу до закритості й політичного контролю над інформаційно-комунікаційними процесами. У внутрішній політиці цей тренд простежується, скажімо, в істотному розширенні повноважень правоохоронних органів і спецслужб у боротьбі із правопорушеннями в сфері використання ІКТ при захисті інтелектуальної власності, а також у заходах, пов'язаних із інакомисленням громадян, а в зовнішньополітичній сфері – в дипломатичній активності, просуванні ідей (іноді аматорських), наприклад, щодо контрольованого управління процесами інформаційного обміну в глобальних мережах. Скажімо, сьогодні всюди існує потреба зробити їх більш жорсткими, хоча всі усвідомлюють, що регулювати ІКТ діями традиційних державних служб майже неможливо [165; 166; 167; 168].

На сьогодні інформаційно-комунікаційні мережі і технології стали стратегічним ресурсом розвитку будь-якої країни, демонструючи загальносвітову стратегію формування світового ринку інформаційних ресурсів і послуг. Саме тому концептуальний контент інформаціоналізму, сама практика становлення нової інформаційної цивілізації всіма дослідниками сьогодні здебільше розглядається через інформатизацію суспільства і функціонування глобальних інформаційно-комунікаційних інфраструктур. Навіть за умов неповного розуміння методів опрацювання великих масивів інформації в процесі перетворення знань на капітал людство шаленими темпами модернізує і комерціалізує глобальне інформаційно-комунікаційне середовище, дедалі більше підпорядковує його для реалізації своїх потреб не тільки для розвитку глобальної комунікації мас-медіа, а встановлює засади нової інформаційної економіки знань, шукає нові методи реалізації своїх задумів в політичній, економічній і військовій сферах [417].

Глобальні тенденції першого періоду ХХІ століття дозволяють стверджувати, що саме в таких умовах буде відбуватися подальше формування нового типу держав, суспільств, їх політики, економіки, військової справи і, безумовно, науки і освіти під зростаючим впливом пси-

технологій. На цьому підґрунті сьогодні відбувається становлення принципово нової економіки (knowledge-based economy), а основою конкурентоспроможності країн стає здатність до накопичення і раціонального використання фундаментальних знань – інформації, на основі якої створюються нові проривні технології надвисокого рівня (high-tech). За таких умов знання і здатність вихованців технічних університетів (нетократів) набувають особливої цінності, оскільки вони, по-перше, більш активно залучаються до управління матеріальними і нематеріальними ресурсами нашого суспільства за допомогою новітніх ІКТ і всюди, на всіх рівнях поступово починають знищувати владу безвідповідальних політиків (так би мовити, «кухарок»). Іноді не зважаючи на недостатність знань і навичок, а іноді і повного розуміння сенсу процесів зберігання і розповсюдження інформації і знань, які дедалі більше стають знеособленими, неструктурованими і різнорідними. Це вимагає сьогодні від вищої інженерної школи зокрема на достатньо високому рівні компетентності давати знання щодо використання інформації, зокрема «Великих баз даних» (так званих Big Data) і створення для них національної нормативної бази. Поняття Big Data поки що ще можна трактувати досить широко, однак, просту базу абонентів телефонних мереж (навіть із прізвищами і паспортними даними) вже не слід відносити до них. Вони потрібні, скажімо, більше для прив'язки абонента до переміщень мобільних пристроїв, його смакових характеристик, для вирішення проблем, пов'язаних із міжнародним тероризмом, співвідноситься із багатьма іншими проблемами виживання (охорони здоров'я), безпеки життєдіяльності людини взагалі. Вона стимулює прагнення багатьох структур і організацій, зокрема правоохоронних, розширити поняття «персональні дані», яке визначене законодавством, щоб персональними даними вважалися не тільки прізвище, ім'я, по-батькові, але й певний набір поведінкових факторів, на підставі яких можна щось зрозуміти про людину, як то: де купує товари, на які сайти заходить тощо, теж стоїть на порядку денному [418].

У цьому контексті виключно продуктивною стає позиція Міністра освіти і науки Лілії Гриневич, яку вона висловила на недавній нараді щодо змін в новому переліку спеціальностей вищої школи – спеціальність повинна відповідати професії, бажано не одній, а кільком; спеціальність повинна мати свій вид економічної діяльності і за цією спеціальністю повинна бути достатня кількість місць на ринку праці.

Не провина нового міністра, що практика організації вищої освіти в Україні в процесі набуття незалежності і інформатизації суспільства була хибною, і сьогодні, безумовно, потребує не просто нового філософського осмислення, а революційного оновлення (із відповідним кадровим наповненням) на всіх напрямках реформування. На жаль, Перелік галузей знань і спеціальностей підготовки фахівців з вищою освітою, який було затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 р. № 266, не стимулює такий процес. Як, скажімо, пояснити, що інформаційно-комунікаційні дисципліни не входять до проблематики національної

безпеки, а вона, в свою чергу, другорядною віднесена до військової? Подив викликає те, як Міністерство науки і освіти України змогло довести таку позицію Уряду в процесі підготовки вказаної Постанови. Взагалі нікому до кінця незрозумілий і вкрай суперечливий Перелік спеціальностей не сприяє оновленню галузі в період, коли перед країною постають небачені за масштабами виклики щодо науково-технологічного переозброєння країни і, до того ж, в умовах ведення проти нас воєнних дій та інформаційної війни [416].

Основу програм науково-технологічного і науково-освітнього оновлення, як відомо, складають складні схеми технізації або інженерного осмислення здобутків наукових шкіл, інформатизація, екологізація та гуманізація життя суспільств. Власне такого розуміння вимагає сам сенс інформаційної політики держав в координатах інноваційно-інформаційних парадигм глобального розвитку. Вітчизняна наука і освіта своєчасно цього не відчували і не донесли суспільству важливість проблеми в координатах стратегії національної безпеки. Здається, що для владних кіл України досі незрозумілою є складна сукупність проблем інформаційно-комунікаційної діяльності своїх громадян в сучасному світі, а відповідно і мета реформ в науково-освітній і інформаційно-комунікаційній політиці, що призвело сьогодні до втрати державою ініціативи в облаштуванні такої діяльності, коли програми міжнародного науково-технічного співробітництва лише в Європі наповнюються величезними фінансовими ресурсами. «Кити» світового бізнесу, які свого часу взялися активно «допомагати» нашим можновладцям і підприємцям із спекулятивним досвідом і капіталом реалізовувати проекти модернізації суспільно-політичного і економічного життя України (насамперед, там, де були зацікавлені), вже опрацьовували правові, фінансові та управлінські аспекти проблеми в проектах програми Європейського Союзу з досліджень та інновацій «Горизонт 2020».

18.6 Виклики і загрози при впровадженні відкритих інформаційно-комунікаційних науково-освітніх систем та технологій

В національній українській традиції освіченість і патріотичність еліти завжди ототожнювалась із якістю життя народу. З часів князівства Ярослава Мудрого або гетьманату Павла Скоропадського це вкарбувалось у свідомість українців, однак, проблема виховання відданої народові національної науково-технічної еліти і надання їй сучасної освіти і на сьогодні залишається для нас виключно актуальною. В нові часи спроби знайти раціональну відповідь щодо її виховання стає особливим завданням, навіть ідеєю фікс, для нових поколінь вчених, мислителів, філософів, організаторів науки і освіти, оскільки йдеться про все те, що пов'язано із суперництвом за вплив нашої країни на території і народи світу [425].

Сьогодні величезна кількість фактів говорить про падіння в Україні рівня організації процесів загальної і професійної освіти, її деідеологізацію тощо. Всюди процвітає цинізм, псевдорационалізм, хабарництво і корупція. Країна всюди демонструє аматорство своїх політиків і управлінців в діях по

облаштуванню суспільно-політичного і економічного життя, науково-освітньої сфери зокрема. Як наслідок, ми фіксуємо (відчуваємо) втрату українцями багатьох ціннісних орієнтирів, відверту недовіру і неповагу до влади взагалі і до національних науково-освітніх установ зокрема.

Все це відбувається на тлі глибоких небачених раніше процесів розподілу світу на центр і периферію – відповідно, ландшафту світової економіки. Домінування окремих і залежність від них багатьох країн стає самою помітною рисою в новій системі міжнародних відносин, характеризується різноманіттям процесів нелінійних і, часом, виключно складних проявів. Країни периферії із розграбованими ресурсами, зруйнованими екосистемами генерують масові потоки населення, які із величезними жертвами пересуваються в країни Центру, поглиблюючи розрив між ними [431].

Постійний перерозподіл і приватизація майна, безумовно, теж віддзеркалюється на безпекових умовах життя народів, на зв'язках суспільстві, на розвитку людського потенціалу, прав людини, на інформацію і освіту зокрема. На сьогодні існує, принаймні, шість основних загроз безпеці людини, загальною умовою є конкуренція за природні ресурси й глобальний фон геополітичної боротьби. Перша загроза – соціально-економічна, до якої відноситься бідність, міграція, інфекційні хвороби й деградація навколишнього середовища; друга – міждержавні конфлікти, більшість яких носить латентний характер, але від цього вони не стають менш небезпечними; третя – внутрішня напруженість, яка може проявлятися самим різним способом: від громадянської війни, злочинів проти людяності до прямого геноциду; четверта – воєнна промисловість і відповідна їй, усе менш контрольована, купівля-продаж зброї масового знищення; п'ята – тероризм і його глобальна проекція; шоста – міжнародна організована злочинність, яка часто стимулюється відсутністю нормативно-правової системи держави. Все це непомітно зійшлося і в Україні – стало критичним викликом для країни. Ми не можемо не розуміти, що подолати такі загрози у сукупності, оновитися і стати конкурентноздатною нацією в існуючих параметрах розвитку власної держави відсторонено від світових трендів розвитку не можливо [429].

Наше науково-освітнє середовище, на жаль, своєчасно не помітило, що з появою комп'ютера в світі суттєво змінилися фундаментальні уявлення про освіту. Вона почала визначати темпи розвитку світу, а за володіння ринками освіти розпочалася небачено жорстка боротьба. Інформація і знання стали всеохоплюючим багатством – нематеріальним активом розвитку націй і держав. Сьогодні лише за умов розуміння цього у нас з'явиться надія, що працюючи із надійно захищеною від спаллювання інформацією, тобто, в захищеному інформаційно-комунікаційному просторі, ми будемо здатні конкурувати в науково-освітній діяльності, уникаючи деіндустріалізації, впроваджувати свої і запозичені інноваційні ідеї в науково-освітню діяльність, тобто, будемо здатні вистояти в ХХІ столітті і постійно оновлювати тренди свого розвитку в науці, освіті, промисловості,

сільському господарстві тощо [426].

Конструктивне обговорення названих проблем в науково-освітній сфері, безумовно, запізнилося в часі і можна вважати, що розпочалося воно лише з появою в Міністерстві освіти і науки (МОН) міністра Л. М. Гриневич. Сподіваємось, що її зусилля і досвід здатні будуть стати підтримкою при прийнятті Урядом України більш зрозумілих (прогресивних) рішень щодо змін на краще в науково-освітній діяльності України. Здається, що владні кола України зрозуміли, що під впливом бурхливого зростання темпів світового науково-технічного прогресу проблема набула ознак національної, стала більш багатовимірною – соціальною, духовною і взагалі, як здається, нашою природно-економічною надією щодо успішного облаштування нового інформаційно-комунікативного типу соціуму, вимагаючи від нас зваженої відкритості освітніх інформаційно-комунікаційних систем і технологій.

Головним завданням для досягнення успіху для нас є необхідність надати людині, яка навчається, викладає або розвиває науково-технічні ідеї, створюючи науково-технічний і комерційний потенціал України, економічну, юридичну, організаційну і політичну підтримку. Суспільство, кінець кінцем, має навчитись цінувати такі якості, як здатність людини до навчання і винахідництва. Практичність урядових дій має унаслідковуватись в організації такої економічної системи, яка забезпечує реалізацію інноваційних можливостей науково-освітньої сфери, законодавства – захищати інтелектуальну власність і нагороджувати винахідників. Політична система за таких умов має, кінець кінцем, терміново подолати корупцію, не боятися дивитись в сторону технологічних інновацій і просувати успішних вчених і підприємців соціальними ліфтами на вищі щаблі управління державою [424].

Для подолання чисельних накопичених нашим суспільством негативних вад і тенденцій, на наш погляд, суспільству, по-перше, доведеться на законодавчому рівні змінити відношення до науки і освіти на засадах техномеритократичної культури. Вона вже вкоренилася у світовій університетській практиці і означає віру в природну силу розвитку науково-технічного прогресу як ключової складової в загальному вимірі прогресу людства. Можна навіть спробувати сформулювати деякі принципи створення системи підготовки кадрового потенціалу, які лежать в її основі, а саме конкуренція:

- робочого персоналу;
- персоналу управління;
- ділової репутації та ініціативи;
- досягнень;
- багатопрофільності;
- якості;
- споживачів продукції;
- інформаційного забезпечення;
- форм збуту;

- фінансових та ресурсних послуг, – не викликають заперечень.

Саме в такому ракурсі, на наш погляд, і потрібно вести розмови про реформу вищої освіти, по-перше, заради підготовки національної еліти здатної до інноваційної науково-технічної роботи і спроможної працювати на глобальних ринках товарів і послуг.

Успіхи впровадження досягнень науково-технічного прогресу зробили Україну в XX столітті більш знаною в світі, однак, інформатизація світового інформаційно-комунікаційного середовища поставила перед нами нові виключно складні питання організації трансферу технологій на світові ринки товарів і послуг – всього того, що пов'язано із передачею знань. Характеризуючи зміни, які відбулися у нас в цій сфері, ми не можемо не говорити про небачені раніше темпи зростання впливу інформаційно-комунікаційних чинників на розвиток вітчизняної науки, наше соціально-економічне буття взагалі, якими б концептуальними назвами ми його взагалі не наділяли – постіндустріальне, інформаційне, ринкове, громадянське тощо [411].

Сьогодні інформаційно-комунікаційні процеси передачі змістовної інформації і знань стали реальним інструментом взаємодії всіх складових життя суспільства – і засобом досягнення компромісів при прийнятті узгоджених рішень на будь-якому рівні. На жаль, сучасні методи і культура роботи із інформацією створили у свідомості людей і віртуальну реальність, яка сприяє зростанню масових ілюзій, відволікає нас від дійсності. Ми іноді взагалі стоїмо перед величезним проблемним полем інформаційно-комунікаційної стихії, що вимагає не просто глибоких наукових досліджень в галузі організації науково-технічної діяльності, які у нас майже не ведуться, оскільки вимагають нових підходів в систематизації регламентаційних дій в інформаційно-комунікаційних діях [415].

Аналіз останніх досліджень і публікацій засвідчує, що глобальна інформатизація суспільства стимулювала всі процеси міжнародної співпраці, збільшила потреби суспільств і їх громадян в різноманітних інформаційно-комунікаційних послугах. Постійно зростаючи, темпи накопичення для їх надання інформаційних ресурсів (сьогодні багато в чому їх обсяги перевищують навіть темпи зростання інформаційних потреб людини) почали спричиняти в суспільстві інформаційне перенасичення і, як наслідок, виникнення інформаційних криз, активізуючи появу нових і модифікацію вже існуючих загроз, навіть на рівні проблем національної безпеки [414]. Головні інформаційні загрози можна достатньо точно поділити навіть на такі класи:

- порушення конфіденційної інформації – передбачає одержання інформації користувачами або процесами всупереч встановленим правилам доступу;

- порушення цілісності інформації – передбачає повне або часткове знищення, перекручення, модифікацію, нав'язування хибної інформації;

- порушення доступності інформації – передбачає втрату (часткову або повну) працездатності системи, блокування доступу до інформації;

- втрата керованості системою обробки інформації – характеризує порушення процедур ідентифікації і автентичності користувачів і процесів, надання їм повноважень, здійснення контролю за їх діяльністю, відмова від отримання або пересилання повідомлень.

Все це обумовлює потребу виважених дій в політиці держави щодо виконання інформаційно-комунікаційної функції. Головним тут, безумовно, є вирішення проблем безпекових характеристик інформаційно-комунікаційної діяльності при впровадженні новітніх інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ). Далеко не всі уявляють сьогодні, наскільки все це серйозно в умовах геополітичної дійсності. Лише окремі фрагменти проблеми ми побачили при обговоренні процедур електронного декларування статків наших можновладців [414; 415; 416; 417; 418; 419; 420].

В природному процесі відображення проблем визначення свобод людини і її прав на інформацію завжди необхідно співставляти два категоріальних поняття, як відображають загальнолюдські цінності: «свобода» і «необхідність», «свобода» і «відповідальність». Як свідчить досвід в сфері інформаційно-комунікаційної діяльності людини, суспільства і держави завжди має бути досягнуто їх розумне співвідношення заради безпеки існування. Воно традиційно було присутнє і в нашій культурі, однак, суттєво змінилося із розвитком ІКТ, а об'єктивні і суб'єктивні обставини постійно заважають нам зв'язати їх в координатах вимог загальної інформаційно-комунікаційної функції держави. Проблема постійно поглиблюється, експотенціально зростає, а як реагувати на деякі загрози, що виникають, ми часто не знаємо. Нам постійно не вистачає фаховості і можливостей генерувати тут якісні і збалансовані в часі сценарії і стратегії, які були би адекватні стратегічним прогнозам і планам розвитку країни, і саме тут сьогодні визріває в нашому суспільстві підґрунтя для нових криз і конфліктів у вимірі соціально-економічного, геополітичного, етнічного тощо розвитку [54].

Всі провідні країни світу відверто і прагматично, навіть агресивно захищають свої інтереси в інформаційно-комунікаційній сфері. Сьогодні вже і за межами своїх держав вони розглядають іноземні об'єкти інформаційно-комунікаційної інфраструктури, зокрема освітні, як власні. Оприлюднені останнім часом факти про витoki інформації за допомогою технічних засобів розвідки свідчать про те, що роль останньої постійно зростає і залишається невід'ємною компонентою в системі міжнародних відносин, тобто, в дипломатії, системах ведення бізнесу і державного управління [88].

Щоб протистояти таким процесам нам катастрофічно не вистачає фахівців для інформаційно-комунікаційної, аналітичної, інформаційно-пропагандистської та управлінської роботи. В умовах домінування цифрових технологій, проблема об'єктивно зростає і не може бути розв'язана риторикою політичних лідерів, політологів, соціологів і інших фахівців гуманітарних наук. Ситуація змушує по новому і більш

прискіпливо оглянути і всю проблематику підготовки кадрів для інформаційно-комунікаційної діяльності, тобто, для створення, зберігання і ефективного використання інформаційних ресурсів. Аналітика, як наука і вид трудової діяльності тут, без сумніву, є для нас найбільш критичною. В циклах управління будь-якими процесами вона більш за все вимагає активної розумової високопрофесійної праці, а тому опанування в системі освіти знань про технології стратегічного аналізу інформації, включаючи і роботу автоматизованих мережових інформаційно-керуючих комплексів і систем, стає виключно важливим завданням для національної науки і освіти.

Осягнути ситуацію і точно визначати тут коло проблем, які нам сьогодні треба знати і вирішувати, ми поки що не змогли повною мірою. Для цього, крім досягнення відповідного науково-технічного рівня, потрібна постійна відверта і публічна дискусія фахівців із поверненням до витоків самої проблеми щодо гуманістичних методів управління суспільством і інформаційно-комунікаційною сферою зокрема в сучасних умовах. Скажімо, особливо прискіпливо ми маємо оглянути зростаючі проблеми роботи із великими масивами інформації, яка накопичується в електронних базах даних. В контексті вирішення проблем розбудови в Україні демократичного і захищеного від спотворення мережового інформаційно-комунікаційного середовища, в умовах, коли проти нас розгорнута повномасштабна інформаційна і військова агресія, вони набувають величезного значення проблем національної безпеки [406].

Зокрема йдеться про формування в суспільстві нового світогляду на процеси опанування таким явищем комп'ютерної доби як «Великі бази даних» (так званих Big Date), створення для них національної нормативної бази тощо. Поняття Big Date поки що ще можна трактувати досить широко, однак, просту базу абонентів телефонних мереж (навіть із прізвищами і паспортними даними) вже сьогодні не слід відносити до них. Вони потрібні на більш високих рівнях управління суспільно-політичними і економічними процесами. Скажімо, для прив'язки громадян до переміщень мобільних пристроїв, їх смакових характеристик і стану здоров'я, вирішення проблем, пов'язаних із міжнародним тероризмом... Проблема стимулює прагнення багатьох структур і організацій, зокрема правоохоронних, розширити поняття «персональні дані», яке вже частково визначено законодавством, однак, щоб персональними даними вважалися не тільки прізвище, ім'я, по-батькові, але й певний набір поведінкових факторів, на підставі яких можна було б більше зрозуміти про людину, як то: де купує товари, на які сайти заходить тощо, питання слід більше виносити на порядок денний.

У цьому контексті виключно продуктивною стає позиція Міністра освіти і науки Л. М. Гриневич, яку вона висловила на недавній нараді щодо змін в новому переліку спеціальностей вищої школи – «спеціальність повинна відповідати професії, бажано не одній, а кільком; спеціальність повинна мати свій вид економічної діяльності і за цією спеціальністю повинна бути достатня кількість місць на ринку праці».

Розриваючи коло накопичених проблем, Україна, безумовно, має піти

на безпрецедентні реформи в науково-освітній сфері, в розбудові своїх інформаційно-комунікаційних систем, від яких вона залежить значною мірою. Про це ми багато говоримо протягом усіх років незалежності, однак, корупція та винайдена бюрократами формальна імітація тут процесів корисної діяльності набула у нас масштабу справжнього лиха і не дозволяє суспільству її подолати. Існуюча система управління науково-освітньою сферою знецінює найцікавіші і розумні ідеї креативно мислячих вчених України, перетворює їх у щось зовсім протилежне задумам. Можливо слід публічно визнати, що внаслідок цього у нас відбувається провал всіх моделей інноваційного розвитку суспільства. Сам термін «інновація» став у нас лише найбільш популярною оцінкою стану й перспектив розвитку суспільства, а не базовим принципом сучасного світогляду щодо розбудови суспільно-політичних і економічних проєктів – визначали місце людини у світі, мотиви й мету її діяльності. Ми маємо врешті-решт подолати «владу науково-технічних канцелярій» при оцінці дій в науці і освіті, яка лежить на нашому житті гнітючим нищівним тягарем, створюючи в суспільстві атмосферу пригніченості [396;397; 398].

Сьогодні ми бачимо, як, не розуміючи повною мірою поняття «інформаційна політика», наше чиновництво своєчасно просто не реагує на виклики науково-технічного прогресу, не відповідає адекватно на такі ключові питання, як то: хто у нас і в світі володіє інформацією як ресурсом, кому він потрібен, де і за яку ціну його можна придбати, які взагалі умови торгівлі ним. На рівні провідних країн, по-перше, США, ми ще не усвідомили й не відчули особисту відповідальність за це кожного – і влади, і громадянина, і суспільства, тобто, за раціональне використання нематеріального активу суспільства при прийнятті рішень.

Провідні країни світу, насамперед, США, першими відчули цінність вирішення таких проблем на державному рівні, коли наприкінці 50-х років минулого століття (після запуску СРСР у 1957 році першого супутника Землі) поставили за мету кардинально змінити законодавчі основи організації науково-технічної і науково-освітньої діяльності, а, головне, принципи роботи із науково-технічною інформацією. Президенти США Д. Ейзенхауер і Дж. Кеннеді свого часу відверто висловлювалися, що СРСР виграв у США змагання за Космос за шкільною партою і що для американців настав час перейняти саме досвід СРСР в організації освіти і науки, що і стало поштовхом для їх реформ [405].

З того часу сфера освіти і науки, без перебільшення, стали для них критичним елементом в системі координат національної безпеки, перш за все, тому, що без фахово підготовлених інженерів, здатних вести аналітичну роботу із інформацією і конкурентну розвідку в площині пошуку і визначення світових науково-технічних трендів, жодна країна не зможе стати на шлях інноваційного розвитку. США, як держава, з того часу своїми виключно виваженими діями з того часу постійно надає належну підтримку розвитку науково-освітньої сфери і процесам формування сховищ науково-технічних знань. Вони й сьогодні не відсувають ці питання на периферію

державних інтересів при фінансуванні проектів. США навчилися швидко знаходити засоби стимулювати громадян до більш активного впровадження ідей і знань в реальну економіку країни. Вже на початку 60-х років через впровадження нової інформаційної політики вони обумовили появу інноваційної економіки, суттєво змінивши відношення свого населення до освіти, вченості, науково-технічної діяльності, інформації і знань як ресурсу розвитку своєї держави. На початку 70-х років вони почали глибоко вивчати феномен інформаційного ресурсу і сьогодні для нас вкрай важливо пізнати їх досвід щодо його впливу на розвиток національного науково-освітнього середовища. Проблема у нас давно набула рівня національної безпеки, однак, для її вирішення сьогодні зусиль МОН буде вже недостатньо.

Сьогодні, коли в глобальному інформаційно-комунікаційному середовищі всі країни стоять одна проти одної, а в діях владних структур спостерігаються одночасно два протилежні за спрямованістю, але нерозривно пов'язаних між собою, процеси (ми поки що не в змозі це усвідомити) – з одного боку, зростає відкритість держав (її обумовлює надшвидкий розвиток комп'ютеризованих ІКТ і їх надлегке проникнення в усі сфери життя), з іншого – зростає прагнення влади у всіх країнах світу до закритості, державного й політичного контролю над інформаційно-комунікаційними процесами. У внутрішній політиці цей тренд простежується, скажімо, в істотному розширенні повноважень правоохоронних органів і спецслужб у боротьбі із правопорушеннями в сфері використання ІКТ при захисті інтелектуальної власності, а також у заходах, пов'язаних із інакомисленням громадян, а в зовнішньополітичній сфері – в дипломатичній активності, просуванні ідей (іноді аматорських), наприклад, щодо контрольованого управління процесами інформаційного обміну в глобальних мережах. Скажімо, сьогодні всюди існує потреба зробити їх більш жорсткими, хоча всі усвідомлюють, що регулювати ІКТ діями традиційних державних служб майже неможливо [392].

Глобальні тенденції першого періоду ХХІ століття дозволяють стверджувати в таких умовах і буде відбуватися подальше формування нового типу держав, суспільств, їх політики, економіки, військової справи і, безумовно, науки і освіти при зростаючому впливі псі-технологій. На цьому підґрунті сьогодні відбувається становлення принципово нової економіки (knowledge-based economy), а основою конкурентоспроможності країн стає здатність до накопичення і раціонального використання фундаментальних знань – інформації, на основі якої створюються нові проривні технології надвисокого рівня (high-tech). За таких умов знання і здатність вихованців технічних університетів (нетократів) набувають особливої цінності, оскільки вони, по-перше, всюди більш активно залучаються до управління матеріальними і нематеріальними ресурсами суспільств за допомогою новітніх ІКТ і всюди, на всіх рівнях поступово починають знищувати владу безвідповідальних політиків (так би мовити, «кухарок»). Іноді не зважаючи на недостатність знань і навичок, а іноді і повного розуміння сенсу процесів зберігання і розповсюдження інформації і

знань, які дедалі більше стають знеособленими, неструктурованими і різномірними, - підкреслюється у роботах С.Савченко [384; 385; 386; 387; 388; 389; 390; 391].

Слід визнати, що на сьогодні практика організації вищої освіти в Україні (в умовах набуття незалежності і, одночасно, інформатизації) виявилася нераціональною, а іноді просто хибною. Ситуація, безумовно, потребує не простого філософського осмислення, а цілеспрямованих дій заради її революційного оновлення (із відповідним кадровим наповненням) на всіх напрямках і рівнях реформування. Свідченням тому є Перелік галузей знань і спеціальностей підготовки фахівців з вищою освітою, який було затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 р. № 266 [3]. Він не стимулює такий процес. Як, скажімо, пояснити, що вивчення інформаційно-комунікаційних дисциплін не входить до проблематики національної безпеки, а вона, в свою чергу, другорядною віднесена до військової? Подив викликає те, як МОН змогло довести таку позицію Урядові. Запропонований, до кінця незрозумілий і вкрай суперечливий, новий Перелік спеціальностей МОН не сприятиме оновленню науково-освітньої галузі, коли перед країною постали небачені за масштабами виклики щодо науково-технологічного переозброєння країни і, до того ж, в умовах ведення проти нас воєнних дій і інформаційної війни.

МОН, представляючи новий Перелік спеціальностей, не до кінця усвідомлювало, що основу програм науково-технологічного і науково-освітнього оновлення складають складні схеми технізації або інженерного осмислення здобутків наукових шкіл, інформатизація, екологізація та гуманізація життя суспільств. Власне такого розуміння вимагає сам сенс інформаційно-комунікаційної політики держав в координатах інноваційно-інформаційних парадигм глобального розвитку [4], а МОН цього не відчувало і не донесло суспільству значення проблем вивчення дисциплін для організації інформаційно-комунікаційної діяльності в координатах стратегії національної безпеки.

Робити остаточні висновки і надавати рекомендації щодо виправлення ситуації ще важко, але слід визнати, що потреби реальної економіки і саме життя вимагають рішучих змін в системі вищої освіти. Потреби реальної економіки і вектор розвитку інформаційно-комунікаційної діяльності країни дедалі більше орієнтують нас на міжнародне науково-технічне співробітництво, вимагаючи від вищої школи фахівців з іншими якостями.

У чому полягає особлива складність ситуації? Справа не просто в подоланні виникаючих сьогодні або застарілих труднощів, кризових явищ, дефіцитів і диспропорцій. При всій важливості цієї роботи, при всіх непростих обставинах сьогоднішнього дня важливо усвідомити для себе розуміння стратегічної мети нашого народу організувати ефективну діяльність науково-освітньої сфери – завдання, яке ми маємо виконати – у підсумку розв'язати, навіть якщо мета сьогодні виглядає дуже неблизькою, а вирішення її – дуже складним. Воно достатньо просте – ми повинні увійти (хочеться сказати, «зробити прорив») до кола країн з найбільш високим

рівнем добробуту свого народу [35].

Робити остаточні висновки і надавати рекомендації щодо виправлення ситуації ще важко, але слід визнати, що, відкриття внутрішнього ринку інформаційно-комунікаційних освітніх послуг для вільної і неконтрольованої діяльності іноземних фахівців за лекалами міжнародних компаній, несе (завдає) Україні загрозу. Прекрасно володіючи інформацією про науково-промисловий, кадровий і науково-освітній потенціал України, фахівці іноземних центрів мають можливості неконтрольовано вести руйнівну діяльність системно і цілеспрямовано. Держава від початку поставила себе тут у нерівне становище, не захистила відповідним чином реальний сектор економіки, свій інформаційно-комунікаційний простір, і тепер вимушена наздоганяти втрачене.

Всі роки незалежності ми занадто повільно і не раціонально вибудовуємо науково-освітню і інформаційно-комунікаційну політику в державі, втратили систему виховання в наших технічних університетах інженерів-лідерів, що завжди було притаманно нашим провідним технічним університетам. Сьогодні, не розуміючи повною мірою навіть поняття «інформаційна політика», наше чиновництво своєчасно просто не реагує на виклики науково-технічного прогресу і адекватно не відповідає суспільству на такі ключові питання, як то: хто володіє інформацією як ресурсом, кому він потрібен, де і за яку ціну його можна придбати, які умови торгівлі ним або обміну. Як наслідок, практика застосування новітніх ІКТ в освіті здебільше орієнтована у нас на розвиток мас-медіа [53].

За умов такого розуміння ситуації вочевидь, що потреби реальної економіки і саме життя вимагають рішучих змін у системі підготовки інженерно-технічних фахівців для потреб реальної економіки і міжнародного науково-технічного співробітництва – здатних працювати із інформаційним ресурсом. Справа не просто в подоланні виникаючих сьогодні або застарілих труднощів, кризових явищ, дефіцитів і диспропорцій. При всій важливості цієї роботи, при всіх непростих обставинах сьогоднішнього дня важливо усвідомити для себе розуміння стратегічної мети нашого народу – завдання, яке ми маємо виконати – у підсумку розв'язати, навіть якщо мета сьогодні виглядає дуже неблизькою, а вирішення її – дуже складним. Воно достатньо просте – ми повинні увійти (хочеться сказати, «зробити прорив», але військова термінологія тут навряд чи доречна) до кола країн з найбільш високим рівнем добробуту свого народу.

Україні сьогодні, щоб не залишитись на узбіччі світового науково-технологічного оновлення, крім розмов (дискутування) про значення ІКТ і потреби в ІТ-спеціалістах, безумовно, конче необхідно інтегруватися до світових інноваційно-технологічних трендів щодо використання нематеріальних активів суспільства. Спираючись на це, ми в найкоротший термін будемо здатні перейти не тільки на інноваційний шлях розвитку економіки, а й обрати (визначити) свої пріоритети в науково-технологічному розвитку, і, як наслідок, створити національну інноваційну

систему. Вона має працювати на принципах випереджаючого розвитку фундаментальних наук, а відповідно і науково-освітньої діяльності із правовою охороною напрацьованих знань. Це виключно складне для нашого суспільства завдання, оскільки ми при житті одного покоління майже втратили темпи і традицію відтворення науково-технічного потенціалу країни [59; 60].

Щоб Україна не залишилася на узбіччі науково-технічного прогресу, слід проводити державну політику інформатизації (Information society policy), що являє собою комплекс взаємопов'язаних політичних, правових, економічних, соціально-культурних та організаційних заходів, направлених на встановлення загальнодержавних пріоритетів розвитку інформаційного середовища на шляху до інформаційного суспільства в Україні.

Література

1. Барух Л. Нематериальные активы. Управление, измерение, отчетность. – М.: ИД «Квинто-Консалтинг». – 2003. – 240 с.
2. Бельшева И.В., Козлов Н.А. Нематериальные активы компании: классификация и учет // Акционерное общество: вопросы корпоративного управления. 2008. № 4. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.aojournal.ru/journal/lib/archive/detail/ArticleID/38/АПРЕЛЬ-4-47-2008>
3. Дмитренко Я. Гости из будущего / 2000. №25(777) 24 — 30 июня 2016 г. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.2000.ua/v-nomere/derzhava/realii/gosti-iz-buduwego.htm>
4. Рейли Р., Швайс Р. Оценка нематериальных активов. – М.: Квинто-консалтинг, 2005. – 792 с.
5. Соснін О., Гулай В. Нав'язані реформи мертві реформи. Перспективи та вектори трансформації спеціальності «Міжнародна інформація» в контексті глобальних і національних викликів / О. Соснін, В. Гулай // Загальнонаціональний правовий тижневик «Юридичний вісник України», №25 (1042) 27 червня - 3 липня 2015 року. – С. 14-15.
6. Соснін О. В., Воронкова В. Г., Ажажа М. А. Філософія гуманістичного менеджменту (соціально-політичні, соціально-економічні, соціально-антропологічні виміри): Навчальний посібник / О. В. Соснін, В. Г. Воронкова, М.А. Ажажа – Запоріжжя: Дике поле, 2016. – 356 с.
7. Kay A.S. Baruch Lev on Intangible Assets // CRM.com. 19.01.2001. [Електронний ресурс] – Режим доступу: www.destinationcrm.com/Articles/CRM-News/Daily-News/Baruch-Lev-on-Intangible-Assets-46181.aspx
8. Рейли Р., Швайс Р. Оценка нематериальных активов. – М.: Квинто-консалтинг, 2005. – 792 с.
9. Дзьобань О., Соснін О. Інформаційна безпека: нові виміри загроз, пов'язаних з активізацією міжнародної діяльності в інформаційно-комунікаційній сфері / О. Дзьобань, О. Соснін // Вісник Львівського університету. Серія «Міжнародні відносини». 2015. Випуск 37. Частина 3. – С. 35-43.

10. Ожеван М. Національна конкурентна розвідка у глобалізованому світі: нові виклики і загрози на тлі «казусу Сноудена» / М.Ожеван // Стратегічні пріоритети, № 4 (29), с. 131-139.

11. Постанова Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 р. № 266 «Про затвердження переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти» – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/ru/cardnpd?docid=248149695>

12. Філософія гуманістичного менеджменту (соціально-політичні, соціально-економічні, соціально-антропологічні виміри): Навчальний посібник / О. В. Соснін, В. Г. Воронкова, М.А. Ажажа – Запоріжжя: Дике поле, 2016. – 356 с.

CHAPTER 19

THE PUBLIC SECTOR GOVERNANCE, ASSUMPTIONS FOR EFFECTIVE GOVERNANCE AND METHODS OF PUBLIC SECTOR PERFORMANCE ASSESSMENT

(REGINA ANDRIUKAITIENĖ - PhD Doctor of social sciences
Department of business and economy Business and Technology Faculty
Marijampole College (Marijampole, Lithuania);

MILITA VIENAŽINDIENĖ - Assoc. Prof. PhD Doctor of social sciences
Department of Management School of Economics and Business Kaunas
University of Technology (Kaunas, Lithuania)

19.1 Assumptions for effective governance of the public sector

19.2 Characteristics of the public sector governance

19.3 Public sector performance assessment system and its components

19.4 Methods of Public sector performance assessment

Conclusions and Discussion

References

19.1 Assumptions for effective governance of the public sector

The public sector is an important element of public social and economic life, which is solving societal problems and ensuring the minimum needs of the society. Accordingly, the public interest in this sector authorities' operational effectiveness and efficiency that can be achieved for the ongoing assessment of institutions, identifying problems and planning for improvement.

The changes that are ongoing today focus on modernization of the public sector based on following implementation of democratic values and complexity of changes in public administration.

Increased demands to lower the costs of public goods and services and to increase effectiveness of providing them caused implementation of market-type mechanisms in the public sector. The essential characteristic of “marketization” of the public sector was aiming to bring the relationship between citizens and public entities closer to the relationship linking customers with the market in order to achieve more efficiency and flexibility, freedom of choice and justice [47]. That is why during the last decades of 20th century and in 21st century in majority countries of the world, and in Lithuania among them, there were various reforms of the public sector undertaken aimed at increasing efficiency of public authorities. This aim was the main incentive for transition to the New Public Management (NPM) based on experience of the business sector and the market conditions, modernising structures, methods of control and administration culture of the administration system in view of new challenges. It calls for a major change of the prevailing bureaucratic methods of management in the public sector [57, 58]. Recently, as an alternative to NPM, there has been a new policy highlighted in the public sector, called the New Public Governance by some authors and the New Public Service by the others, characterised by the following provisions:

- to serve citizens, not customers: the public interest is determined by common values rather than by a set of individual self-seeking interests; that is why not only civil servants have to answer “clients’” needs but also focus more on the relationship with and between citizens based on trust and mutual cooperation;
- to explore the public interest: civil servants have to contribute to creating collective notion of participating society interests, highlighting common but not individual interest, and common responsibility;
- to value citizenship but not entrepreneurship: the civil servants and citizens doing insignificant jobs for the sake of the society are valued by the society rather than entrepreneurial managers performing in the way as if official money were their possession;
- to think in a strategic way, to act in a democratic way: goals and programmes of the public policy answering the needs of the community can be implemented in the most efficient and responsible way through common collective efforts and processes of cooperation;
- to admit that accountability is not a simple matter: civil servants must be aware that accountability is not limited by market requirements; they must obey the Constitution and the law, values, political rules, professional standards of the community and citizens’ interests;
- serve rather than be at the helm: it is essential that civil servants served as general leaders based on values helping the citizens express and implement common interests rather than made efforts to control or lead the community in the other direction;
- to value people, not just productivity: public organisations and their networks are generally more successful when their management is based on cooperation and respect to all people [34].

The new public governance differs from traditional hierarchical management and the new public management models primarily being a value-based model. Quantitative indicators are not predominant like in the new public management and the qualitative side and aspects of effectiveness, social justice, equality and ethics are particularly important. Meanwhile in the traditional hierarchical model, the process was of particular importance, and in the new public management, the results are of particular importance, in the new public governance, both the process and the results are of great importance. Openness, transparency, democracy, pluralism, social quality, social responsibility, absence of corruption and active participation of non-governmental organisations are important features of the new public governance.

However, the new public governance has drawbacks, too, in comparison with traditional hierarchical management and the new public management models. While those two could be characterised by both clear principles and specific methods of implementation, the new public governance is theoretically welcomed with a great deal of enthusiasm due to its clear ethical–value-based principles, but it greatly lacks specific methods of implementation [18].

Due to this reason, nowadays governance and performance measurement

models related to the New public management for measuring activities of organisations in the public sector are widespread. According to D. Gudelis, the New public management characterises tendencies of reforms in the public sector in the 9-10th decades of 20th century and in 21st century. Those reforms reflect that new management technologies of the private sector are applied to organisations of the public sector.

Issues of public sector management, performance measurement, activity governance are in the research field of the researchers and practitioners. Robert D. Behn placed special focus on public management; yet in 1995, he formulated a question that for public management of 21st century measurement is of particular importance, i.e. what ways of measuring achievements of organisations should be used by the heads of public organisations in order that the measurements made positive influence on the achievements. According to A. Raipa, measuring performance of the public sector is important provided that at least 30 per cent of gross national product is generated in the public sector while providing goods and public services for the community. Country defence, energy, environment protection, foreign affairs, education, public healthcare, legislation, regional developments and urban development, issues of inflation and work force, and regulation of demographical development make up the wide range of activities which the public policy usually focuses on.

As the world economy is moving towards globalisation and the free movement of capital, value assessment is becoming increasingly topical. That is why value assessment in the context of global competitive market is becoming an important issue, since in order to assess the company's performance effectiveness, one indicator is insufficient, and several indicators are required. However, nowadays it is impossible to assess the real value adding factors using just traditional indicators of company's value measurement. Besides, these methods do not provide value to solving managerial issues arising in the context of dynamic operation. Thus, the traditional methods gradually evolve into the modern and more advanced means of performance assessment – value-based cash flow accountability, balanced indicators and systems based on total quality principles [11, 10].

According to S. Zujus et al., nowadays, in the context of market economy, it is essential for every organisation to be able to measure its performance in order to compare the performance results with those from their counterparts, average rates and their competitors' results. For achieving the mentioned goals, financial indicators, such as profitability, solvency and liquidity, are used most often. However, nowadays, when organisation's performance is becoming more complex, competitiveness is growing and the demand for changes is increasing, financial indicators are insufficient in order to reveal the actual situation of the organisation, and this encourages the leaders to seek for more effective means of business governance. At present, the New governance models are most widespread.

There is a number of reasons causing the use of performance measurement in organisations, such as to ensure if the organisation is meeting its objectives

(BOUNDLESS), monitor and control, to promote professional development and maximise the effectiveness of development, to combine legal acts with organisational goals and objectives, and to award and punish [23]. Besides, it helps organisations to identify the promising areas and the areas which are constantly behind, do not comply with deadlines, in which the employee turnover is high or which receive numerous complaints [35]. The received information gives an insight into future, helps them foresee the tendencies, demands and make decisions based on facts, not on intuition (AFFECTO.lt, 2012). Thus, organisations accomplishing their performance measurement are able to see their weak and strong sides. The mentioned above activity helps them identify major concerns, which might influence their legitimacy, reputation and public profile, clarify if the organisation meets their objectives and expectations of the stakeholders, which is particularly important for their performance. Last but not least, performance measurement is of particular significance in any organisation governance as it carries out two major functions: 1) it ensures the organisation's responsibility for its performance and results; 2) it facilitates their training and development.

Meanwhile, performance measurement carried out in the public sector facilitates assessment, controlling, “budgeting”, motivating, publicising, celebrating and developing activities of the public sector [5]. Two major causes leading to operation of the public sector measurements have been identified: aiming to improve the performance results and to increase community's confidence in the local authorities [29]. The Lithuanian authors I. Segalovičienė, T. Sudnickas, A. Raipa, who seriously analysed performance measurement and its applicability, in their studies use the term “performance assessment” rather than “performance measurement”. J. Dvorak and M. Kaselis claim that performance measurement is necessary for designing strategic plans and creating budgets provided that performance measurement is an integral part of strategic planning. Č. Christauskas et al., S. Stašys et al., T. Sudnickas, A. Raipa, A. Leskauskaitė et al. stated in their studies that application of methods of the New public management contributes to performance measurement and later to performance improvement in the public sector. It has to be stressed that foreign authors have largely focused on peculiarities of the public sector performance measurement. Development of the performance measurement was examined by A. Neely who, working in a team with other authors, in a common article, identified that for performance measurement four indicators of performance measurement should be used, while D. N. Ammons identified three of those, and R. Boyle identified nine indicators. B. Behn and N. Paff in their studies identified eight reasons why performance measurement is of great importance, such as to assess, to control, to create budget, to motivate, to promote, to celebrate, to learn, and to improve. Performance measurement was largely analysed by Paul G. Thomas who was interested both in history of performance measurement and its feasibility in the public sector.

Thus, the importance of performance measurement is identified differently by different authors, but eventually all of them point out that performance

measurement is of great importance. Therein Kelvin submits: “When you can measure the issue you are talking about and express it in digits, only then do you know what you are talking about.” Meanwhile, Ammons writes: “It is impossible to govern anything which you cannot measure.” These claims reveal the need in organisational performance measurement. Besides, organisational governance is inherent in performance measurement, since this is like feedback which helps us make the right decisions in further governance of the organisation.

19.2 Characteristics of the public sector governance

Various authors submit different definitions of the public sector. We can support the opinion expressed by G. Kazakevičius [43]: “Speaking about the public sector and its size, there is often some kind of confusion due to its various definitions. Some count appropriation managers, others count budgetary institutions, and still others count institutions of public administration.” As it can be seen, it is a difficult task to define the public sector, but we will try to clarify that.

Lane pointed out that the public sector is most often seen as a separate from the private sector subject which is divided into sectors of private organisations and non-governmental organisations. However, only at first sight it seems that the definition of the public sector is simple. This concept was explored more in-depth by a Norwegian scientist J. E. Lane, who submits six definitions of the public sector:

1. *The public sector is the government’s performance and its consequences;*
2. *The public sector is the state’s common solutions and their consequences;*
3. *The public sector is the government consumption, investment and payments;*
4. *The public sector is the public production;*
5. *The public sector is the public property; the basis is the criterion of ownership of the means of production;*
6. *The public sector is the public personnel, provided that the status of employees, taking into account if they are employed in governmental (public) or private organisations, is the criterion of division between the public and private sectors.*

D. Gudelis claims that “*The public sector is the state’s financial (funds, shares, etc.), material (land, buildings, etc.) and human resources (leaders and employees salaried from the funds of the state and municipality budgets), processes changing the above resources and products of the processes (public and administrative services, individual acts and regulations, and payments and investments).* The public sector can also be seen as the system of organisations managing and using the state resources.” Besides, such significant diversity of definitions of the public sector reveals that the limits between the public and private sectors are not always clear.

It is stated in the Regulation of Public Sector Accounting of the Republic of Lithuania (actual edition of 26/06/2007) that public sector entities are the following: 1) *the state; municipalities;* 2) *budgetary institutions;* 3) *healthcare*

establishments under control by the state, municipalities and budgetary institutions; 4) higher education institutions and research institutes which are set up as public institutions; 5) schools of general education, vocational training institutions which are set up as public institutions; 6) social care institutions which are set up as public institutions; 7) resources funds; and tax funds.

Thus, on the basis of the sources examined, we can state that *the public sector* consists of the public institutions managing and using the state resources in order to provide public services to the citizens.

Analysing the scientific literature, we noted that some authors state that there are significant differences between the public and private sectors, while others claim that the differences are not really significant. Activities in public and private sectors, the sectors as such and their administration can be compared one to the other and are different in various aspects (see Tables 19.1 and 19.2).

Table 19.1 - Differences between administration of the public and private sectors [36, p. 45]

Administration differences	Operational objectives and performance measurement	Process of finding solutions	Publicity
<i>Public sector</i>	providing services	involving citizens into public governance	continuous interest of the civil society
<i>Private sector</i>	making profit	fast and risky solutions	occasional interest of the civil society

It can be seen from Table 19.1 that in the public sector, providing services is both the operational objective and performance management, while in the private sector, it is making profit, which will never be a purpose of the public sector. Comparing the process of finding solutions, we can see that in the public sector, the focus is on involving citizens into public governance, and in the private one it is on fast and risky solutions. Analysing the significance of publicity for the sectors mentioned above, we can point out that it is of great importance in the public sector, since the public sector and its operation are of continuous interest of the civil society, while in the private sector, publicity can occur as an occasional interest of the civil society.

Despite the fact that the private sector has a lot in common with the public sector bearing in mind the nature of organisational activities, they have certain “genetic” differences as well. Thus, organisations of the public sector cannot be characterised as seeking maximum profit, and they do not have sufficient potential of revenue generation. Besides, the criteria for measuring their performance are not clear or definite enough. P. Arveson identified summative differences and similarities of both sectors [51], which are presented in Table 19.2.

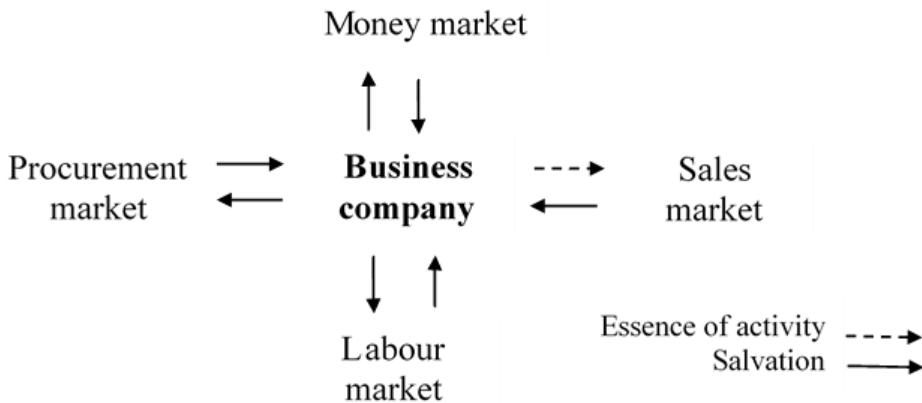
Table 19.2 - Differences and similarities of the private and public sectors
[51 p.20]

Strategic feature	Private sector	Public sector
Overall strategic goal	Competitiveness	Efficiency of the mission
Overall financial goal	Profit, growth, their market share	Cost reduction, efficiency
Values	Innovation, creativity, good will, recognition	Honesty, integrity, accountability to the society
Intended outcome	Customer satisfaction	Customer satisfaction
Stakeholders	Shareholders, owners, market	Tax payers, inspectors, legislators
Budgetary priorities are determined by	Customer demands	Legislators, planners, political leaders
Justification of requirements for confidentiality	Protection of intellectual capital	National security
Critical success factors	Growth rates, income, market share	Best managerial practices
	Uniqueness	Respecting the standards
	Most advanced technologies	Standardised technologies

It can be seen in Table 19. 2 that the strategic goal of the private sector is competitiveness, and that of the public sector is efficiency of the mission. Meanwhile, the financial goal in private institutions is profit, growth and market share, and that in the public sector is cost reduction and efficiency. Thus, we can see that effectiveness is focused on in the goals of the public sector, and profit and competitiveness are in the private sector. A conclusion can be drawn that these sectors are largely different in their goals. The sectors analysed differ in regard with their values (innovation, creativity, good will and recognition are focused on in the private sector, and honesty, integrity and accountability to the society are focused on in the public sector), stakeholders (shareholders, owners and the market in the private sector, and tax payers, inspectors and legislators in the public sector), justification of requirements for confidentiality (protection of intellectual capital has been distinguished in the private sector, and national security is distinguished in the public sector) as well as critical success factors (growth rates, income, market share, uniqueness, most advanced technologies in the private sector, and best managerial practices, respecting the standards and standardised technologies in the public sector). Customer satisfaction is the intended outcome in both sectors.

Researchers noted that institutions of the public sector and business

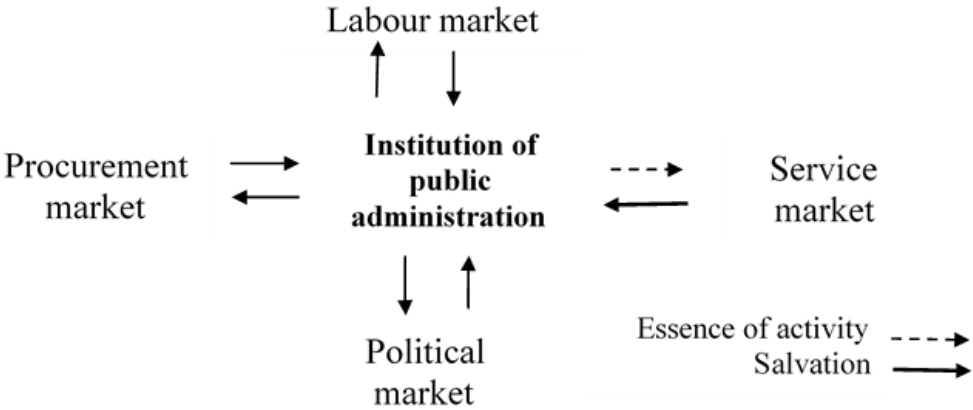
companies differ in regard with the market they deal with. A business company has its labour market where it brings together its personnel; its procurement market, where it purchases necessary raw materials; its money market, from which it can get loans or shares and to which it pays interest and dividends; its sales market where it sells its products or services. The mentioned above markets of a business enterprise and their relationship with the enterprise are presented in Picture 19.1.



Picture 19.1 - Markets of a business enterprise [4, p. 75]

As it can be seen from Picture 19.1, the sales market is the essence of activity and salvation, sales of its products and services in particular. M. Arimavičiūtė states that even products or services of high quality will not save the business enterprise which is not able to sell them. As it can be seen from Picture 19.2, an institution of public administration, as well as a business enterprise, has both labour and procurement markets, but, in contrast, has a service market, which provides services, and political market, approving of the budget, establishing rules and providing subsidies. M. Arimavičiūtė claims: “The essence of institutions of the public sector lies in the service market; however, the political market, which is indirectly related to the institutional activities in the service market, is of great importance for it, too. Due to this reason, institutions of public administration are not only in need of service strategy but also in “rope rescue strategy”, which addresses the political market.”

M. Arimavičiūtė claims that distinguished differences of the public and private sectors tighten the limits of different areas of activity of the public and private sectors. However, since the end of 19th century, the strict limit and differences between the public and private organisations have significantly decreased due to the reforms in the public sector, which were intended for drawing the public sector closer to the private sector.

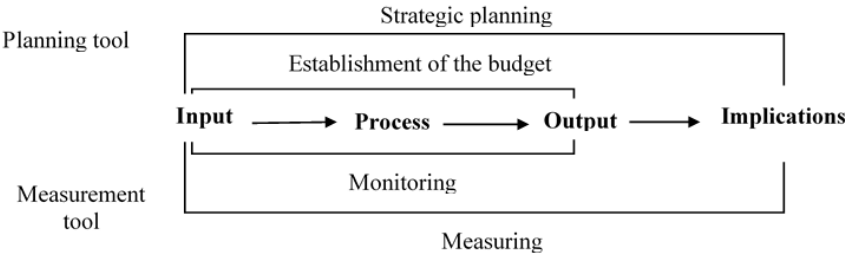


Picture 19.2 - Markets of a public administration institution [4, p.76]

Comparing specifics of performance in the public and private sectors, an obvious advantage of the private sector can be noticed, provided that it is characterised as much faster and more efficient in finding solutions. That is why a good idea to reorganise activities of the public sector following the example of the private sector was generated; nevertheless, implementation of such an idea in practice is more difficult than it had seemed [36]. With the development of performance measurement, which is unthinkable without indicators of performance measurement, various methods of performance measurements were used in the private sector rather than in the public sector. The desire to apply models of performance measurement of the private sector in the public sector is highly commendable; however, in order to implement that, certain corrections have to be made [32].

19.3 Public sector performance assessment system and its components

Result-oriented governance is based on strategic and business planning, which necessarily refers to performance measurement and feedback systems (see Pic. 19.3).



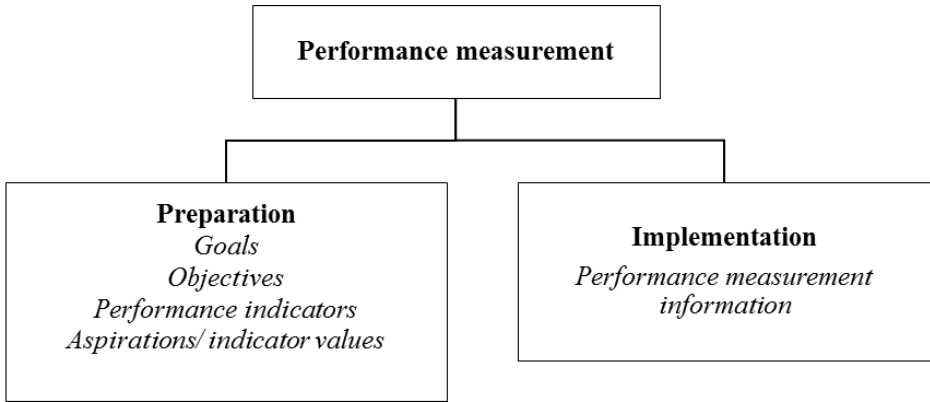
Picture 19.3 - The link between the measurement and planning “toolboxes” [13, p. 101]

It can be seen in Picture 19.3 that planning includes strategic plans and establishment of the budget and the measurement “toolbox” includes monitoring and measuring. Thus, we can see that monitoring is linked to monitoring implementation of the budget, and measuring measures if the strategic goals were achieved.

The result-oriented authorities should focus on the customer in order to achieve best results, to respond and be accountable to the tax payers. It can be seen that performance measurement is a component of performance governance and helps to illustrate the organisational success and point out in which area improvement is required. This system cannot suggest what means should be taken in order to remove the existing deficiencies, but it is a sort of early warning system that facilitates better management and helps to solve complex issues before they grow into major problems. That means that this system assists in measuring the difference between the present situation in the organisation and that pursued [29]. In particular, organisational performance in the public sector is linked to achieving social goals and to the means for achieving that goal. That is why the whole performance measurement system should include both components mentioned and present the presence or absence of their impact to the society. Due to this reason, institutions not only have to make use of the indicators used for resource measurement and completed actions, but also use the indicators which could inform about the world situation outside the organisation. This system should also monitor efficiency of the resources used, i.e. input transformation into results of the activity (yield), and yield into results [44]. In conclusion, we can point out that the key elements of performance measurement are very similar to those related to the total quality improvement activities: 1) leadership and commitment; 2) good planning and strategy being implemented correctly; 3) typical involvement of employees; 4) simple measurement and assessment; 5) control and improvement.

T. Poister generated a scheme in which he identified general features of performance measurement system – the system not only has to identify but also be responsible for the formulated mission, strategy, goals, objectives, subject and standards of the system performance. Besides, there are three functions appointed to the performance measurement system: 1 – sampling, data processing, calculating performance indicators, and ensuring assessment quality; 2 – various comparisons to be performed (time and goals), comparison between subdivisions, similar external systems and other unexpected factors; 3 – defining solutions aimed at using the strategies designed, programmes being implemented, operations, resources, goals, objectives, subjects and standards [40].

Performance measurement consists of two parts (see Pic. 19.4): preparation of performance measurement and implementation. *Preparation of performance measurement* is generation of the main elements of the performance measurement system and identification of their relationship. *Implementation of performance measurement* is the performance measurement information, which is used in the organisation [16].



Picture 19.4 - Components of performance measurement [16, p. 30]

It can be seen in Picture 19.4 that goals and objectives, performance indicators, which are used while measuring how goals and objectives are being implemented, and aspirations or indicator values, which the organisation wants to achieve in a specific period of time, are the key elements of the performance measurement preparation subsystem, which are generated for all levels of the organisation. The relationship between the goals and objectives can be explained formulating causal hypotheses; besides, there can be foreseen the initiatives which could help the organisation to plan implementation of the goals and objectives set. Performance measurement implementation consists of the only element, performance measurement information, which can be used while accounting to institutions at a higher level, analysing the current environment status in strategic plans, revising goals and objectives of the organisation, establishing incentives, performing early decision assessment, choosing budgetary financing priorities and establishing the budget, performing collation inside the organisation and between similar organisations, improving process quality within the organisation, making decisions towards employee stimulation and in-service training, and presenting information to the society. Only when preparation and implementation subsystems are properly organised and close connection between them and their individual elements is ensured, will the performance management system be effective. In reality, it is impossible to ensure a close connection between performance measurement systems, and it is even inappropriate provided that performance measurement systems with a weak connection are more effective [16].

The extensive information received applying the performance measurement system helps while finding solutions related to strategic planning, activity planning, establishing the budget, or service or performance measurement. Having analysed the scientific literature, it was revealed that different authors detect a different number of stages of the measurement system, from minimum four to maximum ten stages. It can be seen in Table 19.3 provided below.

Table 19.3 - Comparison of stages of the measurement system

Number of stages	Stages of the measurement system	Author
4	1. To identify key steps; 2. To identify measurement indicators; 3. To perform measurement; 4. To initiate improvement.	http://www.businessballs.com/dtiresources/performance_measurement_management.pdf
	1. To set headline targets which could help in finding solutions; 2. To set objectives which will help in achieving goals; 3. To establish the budget based on the methods which will help to achieve goals; 4. To measure performance and make corrections.	A. Probst (2009)
5	1. To divide products into groups; 2. To establish key goals; 3. To identify measurement indicators; 4. To check measurement indicators; 5. To implement and revise.	M. Bourne et al. (2003)
6	1. Selection of measurement object; 2. Perception of the object and common goals; 3. Definition of success criteria; 4. Definition of success indicators; 5. Measurement; 6. Processing and publication of results.	The Lithuanian Institute of Public Administration
	1. To establish goals; 2. To translate goals into activities; 3. To establish performance indicators; 4. To determine results to be achieved according to the indicators; 5. Submit data and establish implementing measures; 6. To use performance indicators and monitor progress.	The Government of the Hong Kong Special Administrative Region
7	1. To establish the sequence of key results; 2. To identify and select performance indicators; 3. To determine operational tasks or guidelines; 4. To prepare performance measurement plan;	Canadian Transportation Agency

	5. To collect and analyse information about performance; 6. To interpret the received data and perform necessary corrections; 7. To communicate results.	
10	1. “To guarantee managerial commitments of the organisation; 2. To organise system development process; 3. To highlight the goal and system parameters; 4. To identify results and other operational criteria; 5. To identify assess and select performance indicators; 6. To develop sampling procedures. To take care of ensuring quality; 7. To describe system design in detail; 8. To make a pilot experiment and corrections to the system design if necessary (optional); 9. To implement the system to full extent; 10. To use, assess, and properly modify the system.”	S. Puškorius (2010) – according to Poister (2003)

It can be seen from Table 19.3 that the simplest performance measurement system consists of four major stages: 1) strategic goals of the organisation are established and converted into desired performance standards; 2) measurement indicators are set; they are used for comparing desired performance goals with factual ones; 3) measurement is performed, the results obtained are analysed, and deficiencies are identified; 4) improvement process is initiated based on the results obtained. These steps are continuously being implemented and revised. It has been noted from the scientific resources that the most complicated performance measurement system consists of ten stages.

Organisations of the public sector while implementing performance measurement have to focus on the primary objectives which are essential ensuring successful performance of the organisation. For identification of objectives, it should be based on the criteria supporting selection of indicators of performance measurement system. Nowadays, the most widely used selection of criteria both in Lithuania and in the European Union is “SMART”:

Specific – the indicator should express goals and objectives set for the organisation in a quantitative way. It is essential that the indicators are related to those activities and results in the organisation which receive the major financial resources;

Measurable – the indicator has to be clearly defined and expressed in a quantitative way;

Achievable – the indicator and its value should be reasonable, i.e. should be proportional both in regard with the goals set for the organisation and the funding asset for the activities;

Relevant – the indicator value should remain the same, having calculated it next time, i.e. constant;

Timely – the indicators should be available for periodical measuring in order to record and monitor the performance and result-based progress.

The next step is selection of measurement indicators, which are used to ascertain if the desired organisational objectives were achieved. According to N. Pfaff, there are two possible ways to measure organisational performance: one of them is accomplished using quantitative indicators of performance measurement, and the other one is accomplished using qualitative measuring units. A. O. Nakamura et al. single out the following measurement unit range: 1) *production phase performance indicators* (input, productivity, yield, and results), which provide information about efficiency of these processes and information necessary for distribution, utilisation of resources, equipment maintenance and making strategic solutions; 2) *financial indicators* indicating financial success, good financial control and accountability; 3) *qualitative (non-financial) indicators* (production, productivity) indicating labour productivity. The results of the indicators can be used for strategic planning. Thus, we can see that there are three groups of performance measurement indicators, in which the Lithuanian Institute of Public Administration singles out three performance measurement systems: 1) the Accounting system, in which financial indicators are used; 2) the Production activities measurement system, in which production phase performance indicators are used; 3) the Performance measurement system, in which qualitative (non-financial) indicators are used.

Analysis of the scientific literature revealed that majority of authors do not identify performance measurement indicators according to groups. They simply identify the indicators (see Table 19.4) which should be used while accomplishing organisational performance measurement.

Based on the data in Table 19.4, we can see that majority of authors identify 4 or 5 performance measurement indicators. In most cases the measurement indicators are such as input, yield, process and results, and some authors, in addition to the four mentioned above indicators, mention efficiency and productivity. R. Boyle identifies most, i.e. eight, indicators. Meanwhile D. N. Ammons identified only three measurement indicators, such as yield (work load), productivity, and consequences (efficiency). P. G. Thomas identified the three E measurement indicators: cost effectiveness, efficiency and effectiveness. Occurrence of these indicators was brought about by the New Public management, which promotes performance measurement through E concession.

Table 19.4 - Classifications of performance measurement indicators

Table 104: Classifications of performance measurement indicators													
Indicators	Authors											Definition	
	Mark Schater (1999)	Richard Boyle (2000)	A. Neely et al. (2000)	http://www.cogta.gov.za/subwebsites/annualreport/reports/pm.pdf (2001)	Miami-Dade County (2004)	Paul G. Thomas (2006)	David N. Ammons (2007)	N. Pfaff (2008)	Alan Probst et al.(2009)	J. Snyder et al. (2009)	Washington State Office of Financial Management (2011)		http://parsproject.xzn.ir/tarjome/hesabdari/h38.pdf
Input	x	x	x	x	x			x	x	x	x	x	Resources used for providing services, e.g. input, working hours, and operational cost.
Yield	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x	Amount of manufactured production, e.g. number of customers serviced.
Process		x	x	x	x						x		Business process duration
Results	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x		The benefits obtained from the process or impact on customer, e.g. reduced number of deaths in fires.
Effectiveness	x	x				x	x	x	x		x	x	Rational utilisation of resources, which is estimated by unit selling price, e.g. per capita expenditure, and operation price.
Cost effectiveness		x				x							Minimising resources utilised preserving a certain level of the result.
Efficiency		x				x						x	Implementation level of the goals set, utilising a certain amount of resources.
Service quality		x						x	x		x		Satisfied customers, services provided timely and accurately, e.g. average waiting time, number of satisfied customers.
Productivity					x							x	A measurement indicating if resources were used well.
Clarification								x					Indicators affecting the performance, e.g. weather conditions for accomplishment of roadwork.

In order to achieve useful and effective performance measurement, performance measurement indicators have to be: *relevant*, which means having target audience and related to the activities measured; *easily understandable*, which means clear, concise and easily understandable even by non-professionals; *timely*, which means that the information perceived is necessary for making decisions; *comparable*, which means that they enable to identify if the present situation meets/does not meet the goals set; *reliable*, which means independent, they can be verified, they clearly reflect their purpose; and *cost effective*, which means accomplished with minimal cost.

The information obtained through performance measurement is really valuable for an organisation of the public sector as it can be used for:

1) Promoting productivity and creativity. In that case performance measurement information can be used for promoting employees' creativity and productivity, when the cost is being reduced and providing services is being improved, as well as attention is focused not on the fact that the work was completed but on that how it was completed.

2) Establishing a better budget. The budget is based on actual costs and benefit while being prepared. It is monitored if the intended budget and level of services are satisfactory.

3) Responsibility. It is one of the means to inform interested parties and tax payers about achievements, problems and show them where the money goes; it is another way to compare actual results with those desired.

4) Cooperation. Performance measurement promotes more cooperation between tax payers, members of the council and other municipalities.

5) Setting up priorities. Based on performance measurement results, it is possible to set up priorities for distribution of the budget.

6) Paying attention. Analysing performance measurement results, it is possible to note costs of performing the services and their effect, and pay attention to customers' needs which may change.

7) Establishing goals. In order to improve governance, clearer and assessed in the quantitative way goals are set.

8) Better service supply. Better service supply can be caused by more intense collaboration, setting up goals and adjusting services to the current situation [15].

According to J. Mikulis, the benefit from performance measurement is the following: 1) A tool for governance. The measurements obtained provide a firm basis for organisational leaders and employees for decision making and a possibility to react more quickly to the changes in the environment. 2) The employees' behaviour is affected. The way the organisation measures its performance shows what is significant to it. 3) A tool for enterprise strategy implementation. Measurement should be the bridge between the organisational strategy and operational activities. Performance measurement system helps to ensure unity of all the employees' efforts and objectives directing them towards implementation of common strategic goals of the organisation. 4) Part of promotion system. An organisation should measure whatever is important for it. The issue that is important for an organisation should be important for the

employees, too. Thus, having set up appropriate indicators at corresponding organisational levels, subdivisions and at individual level, all the employees would be concerned and motivated to implement it.

It is obvious that performance measurements accomplished provide diverse benefit to organisations. However, they sometimes can remain unaccomplished due to meeting certain obstacles:

1) Methodological. Relationship between input and yield is easily measureable; however, it is much more difficult to measure the relationship between input and the results. It is difficult among a variety of factors to distinguish those which might have most significant influence on their results.

2) Financial. Operation of an efficient performance measurement system is costly in terms of the employees' time and technical equipment. The leaders have to decide if the total cost of performance measurement is worth the investment.

3) Management. It is much more difficult to accomplish performance measurement in the public sector than in the private sector. Majority of ongoing programs in the public sector are complex, provided that they have numerous multidimensional and changing objectives, thus, operational indicators are much more difficult to develop and apply.

4) Political and supplying public services. Politicians do not support performance measurements if they forecast negative results, which their opponents might use as inconvenient arguments against them. Besides, in order to protect their interests, civil servants tend to implement programs so that it seemed they were being accomplished properly. That is why it is often claimed that whatever is going to be measured, it will be accomplished. Thus, whatever is accomplished, is not necessarily what had to be accomplished. It is not surprising that there is a lot of disagreement about usefulness of performance measurement. This is all the more that more attention is paid to input and yield rather than result and impact. Despite that, performance measurement can be a means of promotion of efficient and effective performance accountability (IPAC).

19.4 Methods of Public sector performance assessment

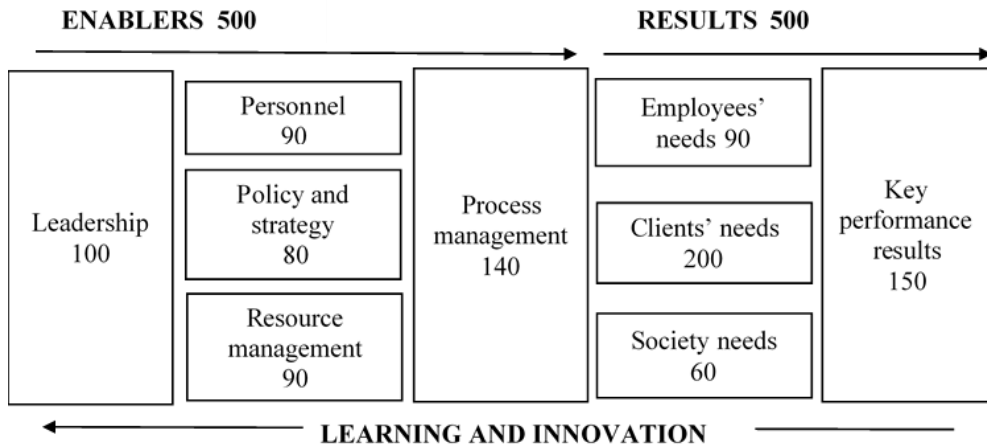
Since 1980, the New public management policy (hereinafter NPM) has encouraged governments to concentrate efforts on improvement of public services efficiency. That is why from 1980 to 1990, politicians and leaders of the public sector put special focus on performance measurement systems in order to ensure better services of the public sector [19]. NPM performance assessment was suggested as the method which will assist governments reducing annual deficit, accumulated debts and improve supply of services (IPAC). Throughout this period, a gradual transition from non-monetary indicators to quality efficiency indicators took place [19]. Thus, the current focus on performance measurement in the public sector was largely influenced by NPM movement, which can be characterised as paying particular attention and oriented to performance (IPAC).

According to A. Leskauskaitė et al., there is a wide range of Total Quality Management (hereinafter TQM) models, but in terms of public sector enterprises, it is worth pointing out that at present most applicable models are ISO 9000 series

quality standards, Excellence model set up by the European Foundation for Quality Management and the Common Assessment Framework. Meanwhile, other models, such as the Balanced Scorecard, Public Service Excellence Model, Six Sigma and others, are less popular. Selection of a particular model or model combination in an organisation is determined by various factors, such as organisational status, specifics of services supplied, understanding of the quality in the organisation, in which stage of governing cycle the organisation is, what scope of changes it is seeking for, what amount of financial and human resources it is ready to invest in these changes.

Excellence model set up by the European Foundation for Quality Management. In 1988, leaders of fourteen large European companies signed the European Foundation for Quality Management establishment protocol, and the European Foundation for Quality Management was established. Its main goal is to strengthen the role of management in development and implementation of strategies, and to strengthen the position of European industry [1].

Excellence model by EFQM is based on self-evaluation of the institution, i.e. self-analysis. According to this model, organisational performance is assessed by nine criteria (see Picture 19.5), quality level of which is assessed in points. The initial five criteria, such as leadership, personnel, policy and strategy, resource management, and process management, assess the organisational processes able to ensure quality management. The rest four criteria, such as responding to the employees' needs, responding to clients' needs, responding to the societal needs, and performance, assess organisational performance. While following the methodology, organisational performance quality is compared internationally, nationally and within the frames of organisational subdivisions [25].



Picture 19.5 - Excellence model by EFQM [31, p. 11]

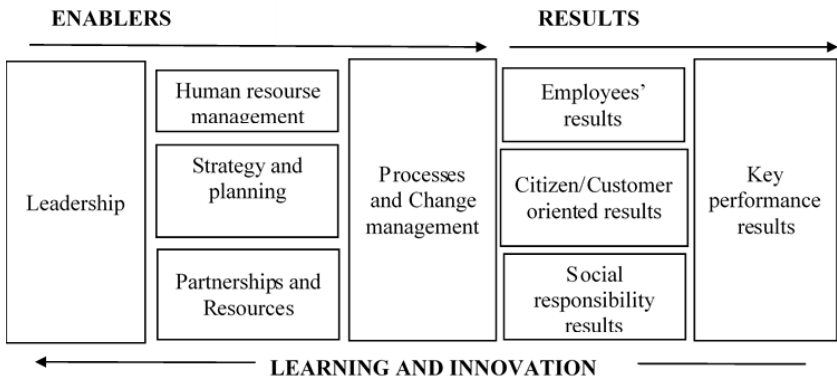
According to Č. Christauskas et al., EFQM is used as a diagnostic tool, which shows the entire view of the organisation and allows the organisation to assess its strengths and areas to be improved. Due to the fact that this model is

pretty flexible, it can be applied to any type of organisation, no matter how big it is or which sector it is applied for. Excellence model by EFQM can be used in several ways: to assess oneself; to establish a standard with other organisations; to point out the areas to be improved; to form the basis for a common vocabulary and understanding; and to be a structure for organisational governance system. Episodic character is indicated as a disadvantage of this model, provided that it does not suggest a consistent way of performance measurement [28].

EFQM is characterised as containing eight key concepts: orientation to results, human education and involvement; attention to customers; continuous learning, innovations and performance improvement; leadership and stability of the purpose; cooperation development; governance based on processes and facts; and accountability to the society [49].

The Common Assessment Framework – CAF. The Common Assessment Framework is a result of cooperation between ministers of the European Union responsible for public administration. The pilot version of CAF was presented in 2000. The model was created for application in the whole public sector, organisations of the public sector at regional, national and local levels. It can be applied in different circumstances, for instance, as part of systemic program of the reform or as basis for establishing development priorities for organisations of public service. That is why CAF is simple, easy and suitable for applying in organisations of the public sector. On the basis of this model, various organisations perform self-assessment, realise their areas to be improved, can use experience of other organisations about how to improve their performance and implement innovations [1].

The structure of the CAF model (see Picture 19.6) can be characterised as having nine criteria, the primary five of which, namely actions of managers, human resources management, strategy and planning, partnership and resources, and management of processes and changes, – allow assessment of ongoing processes in the organisation intended for quality management improvement. The rest four criteria, namely human results, customer-oriented results, society results, and key performance results, – allow to assess performance results of the organisation.



Picture 19.6 - Structure of the Common Assessment Framework [55, p. 6]

This model can be characterised by four major functions:

- 1) to identify the unique characteristics of organisations of the public sector;
- 2) to serve as means to the leaders intending to improve organisational characteristics;
- 3) to unite various models of quality management;
- 4) to enable comparing of organisations of the public sector. As the EFQM model, CAF is also characterised by the same eight fundamental concepts.

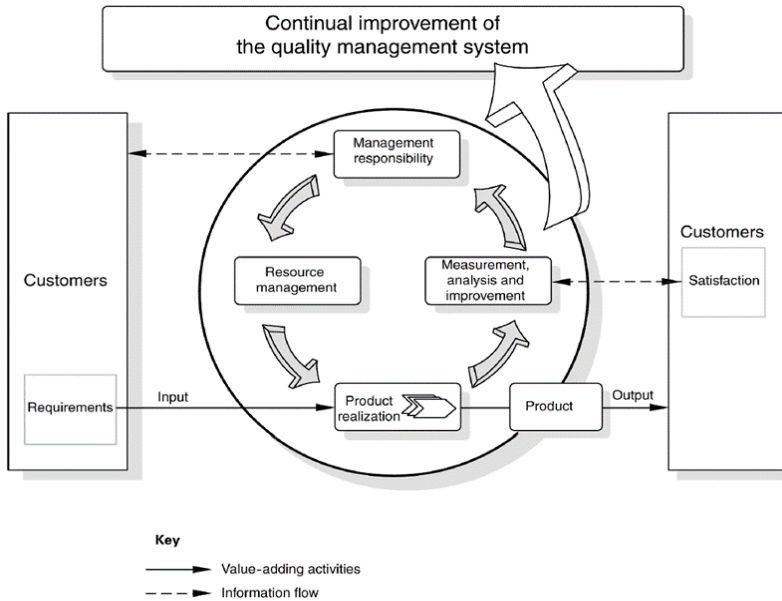
Quality standards of ISO 9000. The International Organisation for Standardisation (ISO), established in 1947, prepares international standards promoting international trade and technical progress. The first quality standard was set for the arms industry of the USA in 1959. Until 1987, there was an indefinite period of time due to the fact that different countries and enterprises used quality management systems and standards, and it caused numerous problems. For that reason, in 1987, ISO issued international quality management standards, which have been constantly improved. At present, there are the following standards of ISO 9000 series: *ISO 9000:2005 Quality management systems. Fundamentals and vocabulary*; *ISO 9001:2008 Quality management systems. Requirements*; *ISO 9004:2010 Quality management systems. Guidelines for performance improvements* [21].

Application of the process-based approach in all the work supplied by an organisation is a basis of the ISO 9001 model, which means that the organisation establishes processes of design preparation, manufacturing, and product or service supply. Thus, this standard is based on: *procedures* covering all major processes of organisational performance; *supervisory review process* allowing to make sure that the procedures are efficient; *documentation*; *defect inspection and, should the need arise, their correction*; *constant revision of the individual process and quality system efficiency*; and *continuous improvement*. An organisation can apply selected requirements of the standard in order just to improve their performance [25]. The model mentioned above consists of five parts (see Picture 19.7): quality management system design, documentation, implementation and constant improvement; administration accountability; resources management; process of product development and delivery to customers' management; and measurement, assessment analysis and improvement [20, 46].

There are 8 principles applied for ISO 9000 series quality management standards, which are basis for international quality management standards of other ISO 9000 series: *customer-orientation*; *leadership*; *employee involvement*; *process-based approach*; *systemic approach to the customer*; *continuous improvement*; *factual approach to decision making*; and *mutual relationships with suppliers*. Advantages of the mentioned above quality management principles are divided into three major groups: direct benefit, cost management, and risk control [21].

Balanced Scorecard (hereinafter BSC). Beginnings of the Balanced Scorecard system appeared yet in 1987, but only in 1992 it was developed and spread by R. S. Kaplan and D. N. Norton, when they created a model of balanced performance measurement indicators system, which they further developed and

improved [60].



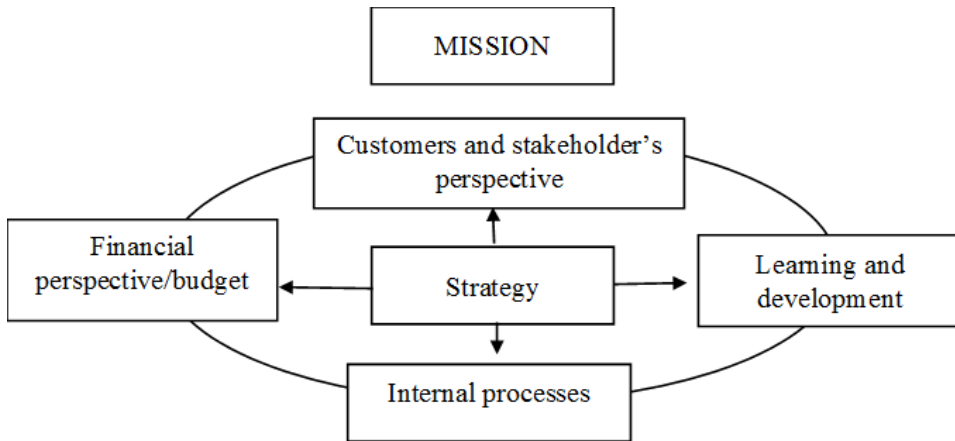
Picture 19.7 - Process-based quality management system model [20, p. 73]

BSC model can be used in an organisation as a **planning, measurement system, strategic governance system and means of communication**. This model is based on vision development and implementation and organisational strategy oriented to the major objects and information consisting of financial and non-financial indicators. Total organisational performance is measured based on four strategic perspectives: finances, customers, internal processes, and learning and improvement, which are all balanced [49]. Each perspective of the indicators is characterised by goals, measurement indicators, desired results and actions.

Based on the help from mentioned above indicator groups, it is possible to find answers to the four essential for an organisation questions: *finances* – what should we look like to our “shareholders” in order to be financially successful?; *customers* – in order to achieve our vision, what should we look like to our “shareholders”?; *internal processes* – in order to satisfy our shareholders and customers, which business processes should we be best at?; *improvement and learning* – how should we strengthen our abilities and competence in order to meet the constantly changing external requirements? The most important thing is that balanced indicators system is related to shaping of organisational strategy and its implementation. In this model, strategy is seen as a set of hypotheses linked to each other on a cause-and-effect basis. Financial perspectives and those of customers reflect the already achieved results of organisational performance, i.e. the past of the organisation, and the internal processes reflect the current organisational performance, i.e. the presence, while the perspective of improvement and development related to organisational possibilities and potential

reflect the future of the organisation [50, 3].

In order to use the BSC model applied in profit organisations more efficiently in the public sector, it has to be accordingly restructured due to the fact that the public sector is mission-oriented, while business entities are focused on profit improvement. Based on these reasons, H. Rohm suggested a modified BSC model for organisations in the public sector [50]. The BSC model is presented in Picture 19.8.

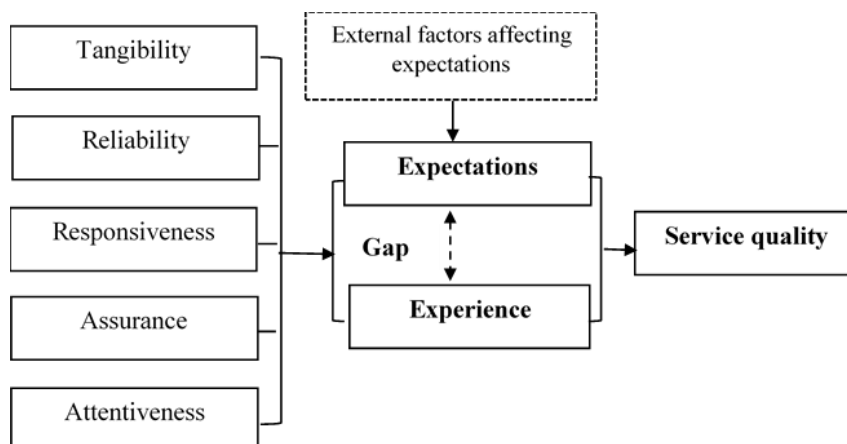


Picture 19.8 - System of balanced indicators in organisations of the public sector [50, p 41]

In this model, in terms of orientation of the public sector, the mission is pointed out. Its principle is to describe and measure the final results of the work. Organisations of the public sector are oriented to the mission based on the society and only eventually on financial decisions. This is because while establishing the mission of the public sector, the primary focus falls on the society, i.e. customers, then on internal processes, on learning and development and, eventually, on finances [6]. All four perspectives are cause-and-effect-linked. In these cause-and-effect links, financial perspective and that of customers are reversed; the concept of customers is given a wider meaning including not just direct beneficiaries of the organisation, but also other stakeholders, related public organisations. Besides, improvement and development perspective is renamed into employee competence and organisational capability perspective, provided that the significance of human resources is being focused on. Despite the respective changes in the balanced indicators model, while comparing models of the public and private sectors, strategy is the keystone in the public sector, and thus, the balance between various perspectives linked on the cause-and-effect basis is ensured, and the perspectives reflect the past, present and future of the organisation [50].

SERVQUAL model. In 1985, for service quality in the private and public

sectors measurement and management, SERVQUAL model was created. R. Stašys et al. claim that SERVQUAL method is universal and has a reliable, and definite structure. Due to these reasons, it has been widely applied in the public sector, banking sector, information systems, the sector of telecommunications, for flight services, and institutions of higher education. This model measures the service quality, which is seen through the gap between customer expectations and quality of the received service, i.e. comparison of customer expectations before receiving the service and the service received. SERVQUAL can be characterised by five criteria (see Picture 19.9) describing functional service supply: 1) tangibility (the environment where the service is supplied, equipment, and personnel appearance); 2) reliability (ability to deliver the promised service in a reliable and accurate way); 3) responsiveness (willingness, and readiness to assist customers and proper delivery of the service); 4) assurance (knowledge, competence, behaviour manners, reliability and honesty of the supplier should create confidence that the service supplied will meet the expectations); 5) attentiveness (individual attention to the customer).



Picture 19.9 - Adequacy ratio of SERVQUAL criteria and expectations to the service received [48, p. 3]

G. D. Kang and J. James pointed out that SERVQUAL criteria initially can be observed in functional service quality implementation, and only when the common service quality, satisfaction of user expectations and supplier image are affected in combination with the technical quality standard. Each of the five criteria is measured in accordance with 4-5 statements. This model is characterised by as many as 22 statements, and the number can be decreased or increased depending on the study area. The order of the measurement is as follows: first, customer expectations towards a certain service are measured; then, consumer perception of the service delivered is identified; and the difference between the expectations and the service delivered is estimated. The difference mentioned above is identified as the “result of the drift”. In order to get digital

values of the variables, evaluation of 22 statements within the range of 7 points on the Likert's scale is performed, where one point means a total disagreement with the statement, and seven points means a total agreement. The smaller value of the "result of the drift" is, the better customer's expectations were satisfied by the service delivered [48].

The discussed models are compared with each other, and the data of the analysis is presented in Table 19.5.

Table 19. 5 - Comparison of performance measurement models

Characteristics of the models	Performance measurement model				
	EFQM	CAF	ISO 9000	BSC	SERVQUAL
Number of measurement criteria	9	9	5	4	5
Measurement criteria	Leadership, personnel, policy and strategy; Resource management; Process management; Satisfying employee needs; Satisfying customer needs; Satisfying societal needs; Performance results.	Management activities; Human resources management; Strategy and planning; Partnership and resources; Process and change management; Human results; Customer-oriented results; Societal results; Key performance results.	Designing, documentation, implementation and consistent improvement of the management system; Leadership accountability; Resource management; Product development and delivery to customers process management; Measurement, evaluative analysis and improvement.	Finances; Customers; Internal business processes; Improvement and learning.	Visibility; Reliability; Responsiveness; Warranting; Attentiveness.
Area measured by the model	Performance quality and achievements, improvement achievements.	Self-evaluation, i.e. identification of strong and weak areas.	Organisational processes: designing, manufacturing, product/service delivery.	The past, present and future of the organisation.	Service quality.
Purpose of the model	To identify areas to be improved and promote improvement.	To identify the areas to be improved and implement continuous improvement.	To improve and monitor suppliers' quality, establish and evaluate internal quality management system of the organisation and certify it.	To manage strategic objectives of the enterprise.	To improve and strengthen operations management.

It can be seen from the data in Table 19.5 that EFQM and CAF have the largest number of criteria, the total number of nine, and BSC has the smallest number of criteria. Each of the models analysed measure different areas, except for EFQM and CAF, with the help of which organisations perform self-evaluation. Meanwhile, BSC is characterised by the widest scope of organisational performance measurement, provided that it measures the past, present and future. Comparing the models in regard with their intended use, it can

be noted that BSC is most of all related with implementation of strategic objectives of the organisation. Thus, there is a wide spectrum of measuring models, but the purpose of measuring defines which of the models should be used.

We can conclude that BSC is the most suitable performance measuring model of all those analysed, provided that it enables not only measuring the episodic moment of time, but also the past, the present and the future. The Balanced Scorecard not only allows to measure the quality and effectiveness of services supplied, but also link the short-term operational control of the organisation with a long-term vision and strategy. The main target of the strategy is to ensure timely changes while responding to present and future changes in the internal and external environment. That is why effective strategy is a means supporting the stabilisation of economic situation of the organisation and creating opportunities for its further growth. This is because nowadays organisations cannot do without a program under prevailing strict strategic direction appearing due to substantially changing environment.

CONCLUSIONS

1. The new public management model significantly differs from the traditional public administration model, yet it does not invalidate, but just complements it and creates assumptions for increasing operational efficiency. However, in some cases it may create a threat to democracy. That is why in recent years, a new public management ideology has been emerging, which is called the new public service and which points out that in the public governance such concepts as democracy, self-esteem and the citizen should prevail rather than the market, competitiveness and the customer.

2. In order to achieve the public sector efficiency and performance modernization, public entities apply various techniques, methods and procedures which have a purpose to govern changes and reforms in the global environment through better structuring of labour processes, strengthening of employee needs motivations and improving performance assessment methods.

3. Having analysed the scientific literature, it was concluded that performance measurement is a component of the operational governance and is identified as a system which supports operational results measurement. Performance measurement in the public sector differs from that in the private sector, provided that efficiency of mission is the purpose of the sector, and reducing costs and efficiency are the financial purposes. That is why performance measurement helps to provide accountability to the citizens, to improve performance, and improves budget management processes and promotes productivity and creativity.

4. Performance measurement contains two components, such as preparation and implementation. The preparation subsystem can be characterised by generation of performance measurement system key elements, i.e. goals, objectives, performance indicators and intended/indicator values, and identification of their relationship. The implementation subsystem is identified as

performance measurement information which is used in the organisation. Various authors suggest a different number of measurement system stages. There is a number of performance measurement indicators identified which are divided into three groups: operational stage activity indicators, financial indicators, and qualitative/non-financial indicators. Input, performance yield and consequences are classified as operational stage indicators. Efficiency, effectiveness and productivity are classified as qualitative indicators.

5. The newest performance measurement models are influenced by the New public management, where the emphasis is put on improving efficiency of public services, and for its implementation quality efficiency indicators are used. Performance measurement model can be selected from a wide range: the European business improvement model (performance quality and achievements, and improvement achievements are measured), Common Assessment Framework (used for self-evaluation), ISO 9000 series quality standards (measures organisational designing, manufacturing, and product or service delivery), Balanced Scorecard (evaluates the past, present and future of the organisation), and SERQUAL model (measures service quality). Among the above mentioned models, the widest spectrum is measured by Balanced Scorecard, which enables measuring of quality and efficiency of supplied services as well as linking organisational short-term operational control with the long-term vision and strategy.

References

1. Ambras, A. Katiliūtė, E., Liukinevičienė, L., Tamošiūnas, T. (2012) *CAF (BVM) ir kitų kokybės vadybos modelių diegimas aukštojoje mokykloje*. Access via internet: [http://www.esparama.lt/es_parama_pletra/failai/ESFproduktai/2012_CAF\(BVM\)_modeliu_diegimas_aukstojoje_mokykloje_metodine_priemone.pdf](http://www.esparama.lt/es_parama_pletra/failai/ESFproduktai/2012_CAF(BVM)_modeliu_diegimas_aukstojoje_mokykloje_metodine_priemone.pdf)
2. Ammons, David N. (2007) *Performance measurement: A toll for accountability and performance improvement*. Article 16. UNC-Chapel Hill School of Government, 12 p. Access via internet: <http://www.sogpubs.unc.edu/cm/q/cm16.pdf> ISBN 978-1-56011-513-7
3. Anthoula, K., Alexandros, H. (2011) *European Research Studies. Designing a Balanced Scorecard for the Evaluation of a Local Authority Organization, Volume XIV, Issue (2), p 65-80*. Access via internet: http://www.ersj.eu/repec/ers/papers/11_2_p4.pdf
4. Arimavičiūtė, M. (2005) *Viešojo sektoriaus institucijų strateginis valdymas*. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto leidybos centras. 336 p. ISBN 9955-19-021-3
5. Behn, D. R. (2004) *Why measure performance? Vol.1, Nr.11, 1-2 p*. Access via internet: <http://www.hks.harvard.edu/thebehnreport/July2004.pdf>
6. Bigliardi, B., Darmio, A.I., Galati, F. (2011) *Balanced Scorecard for the public administration: issues from a case study*. *International Journal of Business, Management and Social Sciences*. Vol.2, Nr.5, 1-16 p. Access via internet: <http://ijbmss-ng.com/ijbmss-ng-vol2-no5-pp1-16.pdf>

7. Boyle, R. (2000) *Performance measurement in local government*. 43 p. Access via internet: http://www.ipa.ie/pdf/cpmr/CPMR_DP_15_Performance_Measurement_in_Local_Government.pdf
8. BOUNDLESS. *Measuring Performance*. Access via internet: <https://www.boundless.com/management/control/control-process/measuring-performance/>
9. Bourne, M., Neely, A., Mills, J., Platts, K. (2003) *Implementing performance measurement systems: a literature review*. Int. J. Business Performance Management. Vol. 5, No. 1. Inderscience Enterprises Ltd., 24 p. Access via internet: http://www.tlog.lth.se/fileadmin/tlog/Utbildning/Kurser/Logistik_i_foersoerjningskedjor/Artiklar/Perf_Meas_Neely.pdf
10. Cappelli, L., Guglielmetti, R., Mattia, G., Merli, R., Renzi, M.M. (2011). *Peer evaluation to develop benchmarking in public sector*. Benchmarking: An International Journal, Vol.18, 4, 490-509.
11. Christauskas, Č., Kazlauskienė, V. (2009). *Modernių veiklos vertinimo sistemų įtaka įmonės valdymui globalizacijos laikotarpiu*. Ekonomika ir vadyba. Nr. 14, p. 715-722. Access via internet: <http://www.ktu.lt/lt/mokslas/zurnalai/ekovad/14/1822-6515-2009-715.pdf> ISSN 1822-6515
12. Domarkas, V. (2011). *Viešojo administravimo paradigmos kaitos atspindžiai dešimtmečio pabaigos publikacijose*. Journal Public Policy And Administration (online). Vol. 10, Nr. 1, p. 9-16
13. Dvorak, J., Kaselis, M. (2011). *Veiklos planavimo ir programų vertinimo pokyčių trajektorijos Lietuvos viešajame sektoriuje*. Politikos mokslų almanachas Nr. 9, p. 99-100. Access via internet: http://vddb.laba.lt/fedora/get/LT-eLABa-0001:J.04~2011~ISSN_2029-0225.V_9.PG_99-116/DS.002.0.01.ARTIC
14. Federation of Canadian Municipalities. (2004). *International Experience in municipal performance Measurement*. Ottawa: Federation of Canadian Municipalities, p. 16. Access via internet: http://www.cities-localgovernments.org/committees/cib/Upload/compendium/EN_69_Municipal_Performance.pdf
15. FMCBC (2006). *Performance Management: Using Performance Measurement for Decision Making*. 28 p. Access via internet: http://www.nsmfc.ca/component/option,com_docman/Itemid,76/gid,30/task,doc_download/
16. Gudelis, D. (2009). *Lietuvos savivaldybių veiklos matavimo būklės vertinimas*. Journal Public Policy and Administration (online). Nr. 29, p. 91-98. Access via internet: <http://www.ktu.lt/lt/mokslas/zurnalai/vpa/vpa29/91-98.pdf>
17. Gudelis, D. (2010). *Pagrindinės viešojo administravimo sąvokos*. From SMALSKYS, Vainius. *Viešasis valdymas*, Vilnius: Mykolo Romerio universiteto leidybos centras p. 23-39. ISBN 987-9955-19-185-8
18. Guogis, A., Šilinskytė A., (2013). *Naujasis Viešasis Valdymas Kaip Pilietinė Vertybė: Lietuvos Bendruomenių Aktyvumo Atvejis*. Journal TILTAI, Vol. 1, 27. ISSN 1392-3137.
19. Hailey, J., Sorgenfrei, M. (2004). *Measuring Success Issues in*

performance management. Nr. 44. Oxford: INTRAC Access via internet: <http://www.intrac.org/data/files/resources/53/OPS-44-Measuring-Success.pdf>
ISBN: 978-1-897748-84-8

20. Ian, R., Peddle, R. (2009). *Creating a Process-based Management System for ISO 9001:2008 and beyond*. British Standards Institution 2009. ISBN 978 0 580 67657 4. Access via internet: <http://shop.bsigroup.com/upload/shop/download/books/bip2014sample.pdf>

21. ISO 9000 standartai. (2010). Access via internet: <http://www.kvalitetas.lt/archyvas/69-iso-9000-standartai>

22. Kang, G. D., James, J. (2004). *Service quality dimensions: an examination of Gronroos's service quality / model*. *Managing Service Quality*, Vol. 14, No. 4.

23. Kellen, V. (2003). *Business Performance Measurement*. Chicag: CIO & Faculty, School of CTI DePaul University. Access via internet: <http://www.kellen.net/bpm.htm>

24. Lane, J. E. (2001). *Viešasis sektorius*. Vilnius: Margi raštai.

25. Leskauskaitė, A., Pivoras, S. (2012). *Visuotinės kokybės vadybos modelių taikymas gerinant Lietuvos aukštųjų mokyklų veiklos kokybę*. *Journal Management of Organizations: Systematic Research*. Nr.61 p. 71-84. Access via internet: <http://etalpykla.lituanistikadb.lt/fedora/objects/LT-LDB-0001:J.04~2012~1367187137426/datastreams/DS.002.0.01.ARTIC/content>

26. Lietuvos Respublikos Seimas. (2010). *Lietuvos Respublikos Viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymas. [interaktyvus]. 2007 m. birželio 26 d. Nr. X-1212. Aktuali redakcija nuo 2007-06-26*. Vilnius: LR Seimo kanceliarija, Informacijos technologijų departamentas: lrs.lt. 13 p. Access via internet: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=374759

27. Lietuvos Viešojo Administravimo Institutas. *Bendrojo vertinimo modelio taikymas organizacijoje*. Access via internet: www.kaunas.lt/kaunas/m/m_files/wfiles/file1944.ppt

28. Liukinevičienė, L., Čalnarė, E. (2011). *Bendrojo vertinimo modelio taikymo galimybės viešosios įstaigos veiklai efektyvinti: from Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*. Nr.3 (23), p. 42-54. Access via internet: http://vddb.library.lt/fedora/get/LT-eLABa-0001:J.04~2011~ISSN_1648-9098.N_3_23.PG_42-54/DS.002.0.01.ARTIC ISSN 1648-9098

29. Miami-Dade, C. (2004). *A guide to results-oriented government and performance measurement*. Office of Strategic business management, 30 p. Access via internet: <http://www.miamidade.gov/managementandbudget/library/PerfMeasGuide-VMS.pdf>

30. Mikulis, J. (2003). *Veiklos matavimas – ne tik finansiniai rodikliai*. Access via internet: http://www.dekona.lt/index.php?page_id=8&news_id=13

31. Ministry of Municipal Affairs and Housing. (2007). *Municipal Performance Measurement Program*. Ontario: Queen's Printer for ontario, p. 32. Access via internet: <http://www.mah.gov.on.ca/AssetFactory.aspx?did=4873>

32. Nakamura, A.O., Warburton, W.P. (1998). *Performance Measurement in the Public Sector*. *Canadian Business Economics*, p. 37-48. Access via internet:

<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download;jsessionid=2F17AD51E70E5DB11BEE7508C43E4FD5?doi=10.1.1.201.4560&rep=rep1&type=pdf>

33. Neely, A., Mills, J., Platts, K., Richards, H., Gregory, M., Bourne, M., Kennerley, M. et al. (2000). Performance measurement system design: developing and testing a process-based approach, *International Journal of Operations & Production Management*, Vol. 20 Nr. 10. MCB University Press, p. 1119-1145. Access via internet: <http://www.som.cranfield.ac.uk/som/dinamic-content/research/cbp/IJOPM2010.pdf>

34. Osborne, S. P., Radnor, Z., Nasi, G. (2013). A New Theory for Public Service Management? Towards a (Public) Service Dominant Approach. *The American Review of Public Administration*, vol. 43, No. 2, pp. 135-158.

35. PARSPROJECT.XZN. A brief guide for performance measurement in local government. Access via internet: <http://parsproject.xzn.ir/tarjome/hesabdari/h38.pdf>

36. Patapas, A. (2010). *Viešojo administravimo tyrimų metodologinės problemos*. From SMALSKYS, Vainius. *Viešasis valdymas*, Vilnius: Mykolas Romeris universiteto leidybos centras, p. 40-48. ISBN 987-9955-19-185-8

37. Pfaff, N. (2008). Job Performance Standards. Measuring Job Performance. Enterprise Management Development Academy, p. 15-19. Access via internet: <http://emda.wi.gov/docview.asp?docid=15094>

38. Poister H. T. (2003). *Measuring Performance In Public And Nonprofit Organizations*. John Wiley & Sons.

39. Probst, A. (2009). Performance measurement, benchmarking & outcome-based budgeting for wisconsin local government. Second Edition. Local Government Center, 66 p. Access via internet: <http://www.focusintl.com/RBM133-Performance%20Measurement%20manual%20Volume%20II.pdf>

40. Puškorius, S. (2010). Veiklos matavimų viešajame sektoriuje raida ir tendencijos. *Journal Public Policy And Administration*, Nr.34, p. 7-20. Access via internet: http://www.mruni.eu/lt/mokslo_darbai/vpa/archyvas/dwn.php?id=268898

41. Raipa A., Giedraitytė V. (2013). Viešojo valdymo reformos: inovatyvūs sprendimai. *Journal Viešasis administravimas*, 2013, t. 14, Nr. 2 (38), p. 41 – 50.

42. Raipa, A. (2002). Viešoji politika ir viešasis administravimas: raida, struktūra ir sąveika. *Journal Public Policy And Administration*, No.1, p. 11-20. Access via internet: http://www.mruni.eu/en/mokslo_darbai/vpa/archyvas/dwn.php?id=241346

43. Saulėlydžio Komisija. (2011). *Saulėlydžio komisijos 2010-2011 m. ataskaita*. 47 p. Access via internet: www.lrv.lt/bylos/veikla/veiklos-ataskaitos/saulelydis-final.pdf

44. Schacter, M. (1999). *Means... Ends... Indicators: Performance Measurement in the Public Sector*. Policy Brief No. 3. Ottawa: Institute On Governance, 5 p. Access via internet: <http://media.wix.com/ugd/dadb014d1e061a91e9c1d18f217d2f8314c885.pdf>

45. Segalovičienė, I. (2011). *Vertinimas viešajame valdyme: samprata ir*

modeliai. *Journal Public Policy And Administration*. Vol.10, No.3, 437-450. Access via internet: https://www.mruni.eu/lt/mokslo_darbai/vpa/archyvas/dwn.php?id=298167

46. Serafinas, D. (2011). *Kokybės vadybos teorijos praktinis taikymas*. p. 88. Access via internet: <http://www.kv.ef.vu.lt/wp-content/uploads/2010/10/MOKOMOJI-KNYGA-Kokybes-vadybos-teorijos-praktinis-taikymas.pdf>

47. Staponkienė, J. (2005). *Naujosios viešosios vadybos elementų identifikavimas*. *Journal Public Policy And Administration*. No.13, p. 83-91. Access via internet: <http://internet.ktu.lt/lt/mokslas/zurnalai/vpa/z13/1648-2603-2006-nr13-83.pdf>

48. Stašys, R., Malikovas, A. (2010). *Antrojo lygio pensijų fondų dalyvių lūkesčiai. Management theory and studies for rural business and infrastructure development*. Nr.5 (24), p 1-9. Access via internet: <http://vadyba.asu.lt/24/165.pdf> ISSN 1822-6760

49. Striteska, M., Spickova, M. (2012). Review and comparison of performance measurement Systems. *Journal of Organizational Managemet Studies*. ID 114900, p. 13. Access via internet: <http://www.ibimapublishing.com/journals/JOMS/2012/114900/114900.pdf> DOI 10.5171/2012.114900

50. Sudnickas, T. (2005). *Subalansuotų rodiklių sistemos taikymo aspektai Lietuvos viešajame sektoriuje*. *Journal Public Policy And Administration*. Nr.12, p. 38-45. Access via internet: https://www.mruni.eu/lt/mokslo_darbai/vpa/archyvas/dwn.php?id=239809

51. Sudnickas, T. (2008). *Šiuolaikinės veiklos matavimo sistemos. Integravimo su kokybės valdymo ir procesų tobulinimo sistemos galimybės*. *Journal Public Policy And Administration*. Nr.26, p. 17-24. Access via internet: http://www.mruni.eu/lt/mokslo_darbai/vpa/archyvas/dwn.php?id=239491

52. Sudnickas, T. (2011). *Strateginio valdymo problemos Lietuvos savivaldybėse*. *Journal Public Policy And Administration*. No.2 (22), p. 108-113. Access via internet: <http://vddb.library.lt/fedora/get/LT-eLABa-0001:J.04~2011~ISSN 1648-9098.N 2 22.PG 108-113/DS.002.0.01.ARTIC> ISSN 1648-9098

53. The Government Of Thee Hong Kong Special Administrative Region (2000). *Step-by-step guide to performance measurement*. 43 p. Access via internet: http://www.eu.gov.hk/english/publication/pub_oth/files/step_by_step_guide_to_pm.pdf

54. Thomas, P. G. (2006). *Performance measurement, reporting, obstacles and accountability*. The Australian National university, 73 p. Access via internet: http://books.google.lt/books?id=B633CPzhXiMC&pg=PA72&lpg=PA72&dq=Thomas,+Paul+G.++Performance+measurement,+reporting,+obstacles+and+accountability&source=bl&ots=vQzHn_PJrs&sig=pDbhJaRd7xdUvuDuKvyu7DXnzLM&hl=lt&sa=X&ei=Mkl-UrHDNej04QSLw4DYDQ&ved=0CEYQ6AEwAw#v=onepage&q=Thomas%2C%20Paul%20G.%20%20Performance%20measurement%2C%20reporting%2C%20obstacles%20and%20accountability&f=false

55. *Vidaus Reikalų Ministerija, Lietuvos Viešojo Administravimo Institutas*. (2005). *Bendrasis vertinimo modelis*, p. 64. Access via internet:

<http://www.livadis.lt/livadis/lt/upfiles/bvm.pdf>

56. *Vidaus reikalų ministerija. (2008). Kokybės vadybos metodų diegimo viešojo administravimo institucijose stebėsena. Vilnius: UAB „Ekonominės konsultacijos ir tyrimai“, 79 p. Access via internet: <http://vakokybe.vrm.lt/get.php?f.655>*

57. *Vienžindienė, M., Čiutienė, R., Adamonienė, R. (2012). Performance evaluation study of public administration institutions. Journal Economics and management, Vol.17 (1). Access via internet: <http://dx.doi.org/10.5755/j01.em.17.1.2295>*

58. *Vienžindienė, M., Sakalas, A. (2010). New public management and the Conceptual Upheaval of Human Resource Management. Journal Inžinerinė ekonomika = Engineering economics. Kaunas University of Technology. Kaunas: Technologija. ISSN 1392-2785. 2010, Vol. 21, no. 4, p. 417-425*

59. *Washington State Office Of Financial Management. (2011). Performance measure guide. Access via internet: <http://www.ofm.wa.gov/budget/instructions/other/performanceguide.pdf>*

60. *Zujus, S., Pilinkus, D. (2013). Subalansuotų rodiklių sistemos privalumai ir trūkumai: Lietuvos įmonių patirtis. p. 42-47. Access via internet: <http://estrategija.lt/07Visu straipsniu sarasas/SUBALANSUOTU.RODIKLIU.PRIVALUMAI.IR.TRUKUMAI.htm>*

ТЕМА 20

АНТИКОРУПЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

(БУТ ВОЛОДИМИР ВАСИЛЬОВИЧ - старший викладач кафедри менеджменту організацій та управління проектами ЗДІА (Запоріжжя, Україна)

20.1 Нормативно-правова база антикорупційної діяльності

20.2 Поняття корупції

20.3 Типи корупції

20.4 Види корупції

20.5 Антикорупційні органи

20.4 Антикорупційна стратегія України

Література

20.1 Нормативно-правова база антикорупційної діяльності

За статистикою міжнародної організації Transparency International на сьогоднішній день індекс СРІ України становить 27 балів з 100 можливих, що всього на 1 бал більше, чим торік. У всесвітньому рейтингу Україна займає 130 місце з 168 позицій. Торік країна була на 142-м місці з 175 позицій.

Жоден політичний режим не передбачає абсолютного захисту від корупції, у т.ч. й розвинена демократія. Наявність корупції в державі загрожує фундаментальним цінностям суспільства, суверенітету держави, підриває легітимність влади в очах громадян. Здатність демократії протистояти політичній корупції залежить від зрілості демократії, прозорості і демократичності системи вироблення політики, ухвалення політичних рішень, якості урядування і стримуючих чинників – наявності вільних ЗМІ, незалежних судів, розвиненого громадянського суспільства, дотримання процедури чесних і прозорих виборів. Визнання корупції як проблеми, що властива всім суспільствам, відбулося на міжнародному рівні. У 2003 р. було підписано Конвенцію ООН проти корупції, до якої приєдналися 164 держави – члени ООН. Для того, щоб Конвенція дійсно стала дієвим правовим інструментом боротьби з корупцією, у 2009 р. держави-члени схвалили механізм оцінювання її впровадження, який складається з двох частин: самооцінки державою свого прогресу і зовнішнього оцінювання незалежних експертів. З метою імплементації Конвенції ООН проти корупції у правову базу України було прийнято низку антикорупційних регуляторних актів: Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» (2011), Національну антикорупційну стратегію на 2011–2015 рр. та Державну програму щодо запобігання та протидії корупції на 2011–2015 рр. Окрім цього, Україна приєдналася до глобальної ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд», спрямованої на подолання корупції, підвищення прозорості та підзвітності державного апарату, впровадження електронного урядування, залучення активних

громадян до процесів управління тощо.

24 квітня 2015 року набув чинності Закон України «Про запобігання корупції». Цей Закон визначає правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст та порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень

Перелік основних нормативно-правових актів антикорупційного законодавства:

- Конституція України.
- Кримінальний кодекс України.
- Кримінальний процесуальний кодекс України.
- Закон України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» від 30 червня 1993 року №3341-XII.
- Закон України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 року №3723-XII.
- Закон України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року №393/96-ВР.
- Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 року №2939-VI.
- Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» 7 квітня 2011 року №3207-VI.
- Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення національного законодавства у відповідність із стандартами Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією» від 18 квітня 2013 року №221-VII (зміни до ст. 354, 368, 369, 370 КК України).
- Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реалізації державної антикорупційної політики» від 14 травня 2013 року №224-VII.
- Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014 - 2017 роки» від 14 жовтня 2014 року №1699-VII.
- Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 7 квітня 2011 року №3206-VI (втратив чинність, крім положень щодо фінансового контролю, які втрачають чинність з початком роботи системи подання та оприлюднення відповідно до цього Закону декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування)
- Закон України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року №1700-VII.
- Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 року №1698-VII.
- Закон України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року №580-VIII.
- Закон України «Про Національне агентство України з питань

виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів» 10 листопада 2015 року № 772-VIII

- Закон України «Про Державне бюро розслідувань» від 12 листопада 2015 року № 794-VIII.

- Закон України «Про публічні закупівлі» 25 грудня 2015 року № 922-VIII.

- Постанова Кабінету Міністрів України від 13 червня 2000 р. №950 «Про затвердження Порядку проведення службового розслідування стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування».

- Постанова Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 року №265 «Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015 - 2017 роки».

- Постанова Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2016 року №65 «Про затвердження Правил етичної поведінки державних службовців».

- Наказ Міністерства юстиції України від 23 червня 2010 року №1380/5 «Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів».

- Інструкція про порядок обліку кримінальних та адміністративних корупційних правопорушень, затверджена спільним наказом Генеральної прокуратури, Міністерства внутрішніх справ, Служби безпеки, Міністерства доходів і зборів, Міністерства оборони і Державної судової адміністрації від 22 квітня 2013 року №52/394/172/71/268/60.

- Постанова КМУ від 18 березня 2015 р. № 118 «Про утворення Національного агентства з питань запобігання корупції»

- Постанова КМУ від 29 квітня 2015 р. № 265 «Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015—2017 роки.

- Наказ Генерального прокурора України від 22 вересня 2015 року «Про утворення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури».

20.2 Поняття корупції

Термін корупція (від лат. corrumpere) бере свою історію з римського права, під яким розумілося псування, пошкодження, фальшування свідчень, а також підкуп судді.

Є декілька варіантів походження терміну корупція. Перший розглядає цю назву як похідну від сполучення латинських слів corrē (кілька учасників зобов'язальних відносин з приводу одного предмета) і rumpere (ламати, пошкоджувати, порушувати, скасовувати), тобто corrumpere, що передбачає участь у діяльності кількох осіб, метою яких є «гальмування» нормального ходу судового процесу або процесу управління справами суспільства.

Другий пов'язує з іншим латинським словом - corrūptio, яке тлумачиться як «підкуп, продажність громадських і політичних діячів, посадових осіб».

Словник С. Ожегова визначає корупцію як «підкуп хабарами, продажність посадових осіб, політичних діячів» [1].

Широке визначення корупції дав Н. Макіавеллі: це використання публічних можливостей у приватних інтересах.

Найчастіше під корупцією пропонують розуміти підкуп і продажність посадових осіб, що об'єднуються поняттям хабарництва. Але хабарництво є лише однією з форм корупції. Слід зазначити, що кримінально правове поняття «хабар» замінено поняттям «неправомірна вигода».

М. Тихомиров пропонує розглядати корупцію як злочинну діяльність у сфері політики або державного управління, що полягає у використанні посадовими особами наданих їм прав і владних можливостей з метою особистого збагачення [2]. До найбільш типових проявів корупції він відносить підкуп чиновників і громадсько-політичних діячів, хабарництво за законне чи незаконне надання благ і переваг, протекціонізм - висування працівників за ознаками родичання, земляцтва, особистої відданості і приятельських стосунків. Із цієї дефініції видно, що автор асоціює корупцію зі злочинною діяльністю й відносить до корупції лише кримінально карані діяння. Такої ж позиції щодо розуміння поняття корупція дотримується значна частина авторів інших юридичних енциклопедичних видань.

Необхідно розглянути тлумачення корупції у вітчизняному законодавстві та міжнародно-правових актах.

Відповідно до ст. 1 чинного Закону України «Про запобігання корупції» корупцію визначено як використання особою, зазначеною у ч. 1 ст. 3, наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у ч. 1 ст. 3, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей [3]. Це суто правове розуміння корупції, і на відміну від попередніх у ньому визначено дві сторони корупційного правопорушення: той, хто дає (обіцяє), і той, хто бере (приймає обіцянку).

Чинний закон розрізняє корупцію як явище і корупційне правопорушення - як конкретний її прояв.

Корупційне правопорушення - «діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особою, зазначеною у ч. 1 ст. 3 цього Закону, за яке законом встановлено кримінальну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність».

У ст. 2 Модельного закону «Основи законодавства про антикорупційну політику» корупція трактується як «...підкуп (отримання чи давання хабара), будь-яке незаконне використання особою свого публічного статусу, пов'язане з отриманням вигоди (майна, послуг або пільг і/або переваг, зокрема майнового характеру) як для себе, так і для своїх близьких всупереч законним інтересам суспільства і держави, або незаконне надання такої

вигоди зазначеній особі» [4].

У міжнародно-правових актах корупція визначається теж по-різному. Відповідно до ст. 7 Кодексу поведінки посадової особи щодо підтримання правопорядку, прийнятого Резолюцією 34/169 Генеральної асамблеї ООН 17.12.1979 р., корупція охоплює «дію або бездіяльність при виконанні обов'язків або у зв'язку з цими обов'язками в результаті вимагання чи прийняття подарунків, обіцянок або стимулів чи їх незаконне отримання кожного разу, коли має місце така дія чи бездіяльність» [5].

У Резолюції «Практичні заходи боротьби з корупцією», прийнятій на VIII Конгресі ООН із запобігання злочинності (Гавана, 1990 р.), корупція визначається як «порушення етичного (морального), дисциплінарного, адміністративного, кримінального характеру, що виявилися в протизаконному використанні свого службового становища суб'єктом корупційної діяльності» [6].

Довідковий документ ООН про міжнародну боротьбу з корупцією стисло визначає корупцію як «зловживання державною владою для отримання користі в особистих інтересах» [7].

У Цивільній конвенції про боротьбу з корупцією, що ратифікована Україною 16.03.2005 р. й набрала чинності 01.01.2006 р., корупцію визначено як «прямі чи опосередковані вимагання, пропонування, давання чи отримання хабара чи будь-якої іншої неправомірної вигоди або можливості її отримання, які порушують належне виконання будь-якого обов'язку особою, що отримує хабар, неправомірну вигоду й можливість мати таку вигоду, або поведінку такої особи» [8].

Отже, з наведених визначень зрозуміло, що корупція - складне соціальне явище, яке полягає у використанні службового становища для отримання особистої вигоди, негативно впливає на всі аспекти політичного і соціально-економічного життя й розвитку суспільства і держави.

20.3 Типи корупції

Західний дослідник корупції С. Алатас розрізняє два види корупції, виходячи зі специфіки взаємодії, що включає критерій добровільності:

- добровільної взаємодії (трансактивна корупція), заснована на добровільним і взаємовигідним співробітництві;
- примусової взаємодії (екстортивна корупція) заснована на вимаганні, погрозах і примусі.

За критерієм диференціації корупцію можливо поділити на:

- Горизонтальну - корупційне взаємодія між суб'єктами, що займають приблизно рівне стратифікаційне положення
- Вертикальну - корупційне взаємодія по «спадної» або «висхідної» лініям.

Географічні моделі корупції, властиві групам країн

Західноєвропейська модель - низький рівень корупції, яка сприймається суспільством як явна аномалія, сполучена з порушенням закону. Цьому сприяє висока політична культура населення.

Азіатська модель – корупція – звичне й суспільно-прийнятне культурне й економічне явище, пов'язане з історією, традиціями, що обумовили функціонування держави. Цей різновид корупції найтіснішим образом переплетена з сімейними, земляцькими, етнічними відносинами. Тут працюють укорінені традиції (наприклад, бакшиш).

Африканська модель - влада продається групі основних економічних кланів, що домовилися між собою й політичними коштами їх, що забезпечують надійність, існування. Перехід до цієї моделі можливий, коли політична влада в країні залишається неконсолідованою, і формується олігархічний консенсус між консолідованими фінансово-бюрократичними групами.

Латиноамериканська модель - тіньові й криміналізовані сектори економіки досягають могутності, порівнянної з державним. Влада виявляється утягненою у протистояння з мафією, що стала державою в державі.

А. Хайденхаймер виділяє моделі корупції в залежності від соціальної оцінки:

- «біла» корупція. Ті дії, які не сприймаються населенням як незаконні, хоча формально вони такими вважаються. Це свідчити про ендемічний характері корупції, її інституціоналізації в національній культурі (звичах, традиціях);

- «чорна» корупція. До «чорної» корупції відносяться діяння, що мають однозначний соціальний осуд;

- «сіра» корупція. До «сірої» корупції відносяться дії, що мають неоднозначну оцінку з боку суспільства й еліти

За ступенем регулярності корупційних відносин розрізняють:

- короткочасну корупційну взаємодію («угода»);

- довгострокову корупційну взаємодію («контракт»).

За ступенем регулярності корупційних зв'язків виділяють:

- епізодичну корупцію;

- систематичну корупцію (інституціональну);

- клептократію (корупція як невід'ємний елемент владних відносин)

Крім того виділяють інвестиційну корупцію, яка припускає таке надання послуг посадовій особі або підношення йому подарунка, яке не пов'язане з витягом особистої вигоди для дарувальника в цей час, але має на увазі можливість виникнення ситуацій у майбутньому, коли настане «потрібний» момент, і в обмін на зроблену послугу або подарунок дарувальник зажадає від посадової особи надання йому особливої переваги в розв'язку якого-небудь питання.

Непотична корупція «пов'язана з невинуватим призначенням на посаду в органі державної служби друзів або родички або наданням особливої переваги їм.

Аутогена корупція утягує тільки одну людину, яка виграє, наприклад, від того, що одержує доступ до певної інформації раніше інших людей.

Нарешті, підтримуюча корупція описує дії для захисту й збільшення

вже існуючої корупції, часто з використанням інтриг або навіть сили.

Слід зазначити, що в дослідницькій літературі особлива увага приділяється ще двом важливим типам корупції, що доповнюють базову типологію. Це інституціональна й політична корупція.

Інституціональна корупція пов'язана з пошуком вигід від функціонування інститутів (таких як, наприклад, політичні партії).

Політична ж корупція має місце у суспільному секторі або на перетинанні інтересів суспільного й приватного секторів (наприклад, у ситуації, коли політики використовують свій привілейований доступ до ресурсів, незаконно привласнюючи вигоди від їхнього вживання). І інституціональна, і політична корупція, як правило, являють собою різновиди транзактивної корупції.

Важливо розрізнити два поняття — хабар і корупція. По-перше, як вже зазначалось поняття «хабар» замінено поняттям «неправомірна вигода». З урахуванням змін неправомірна вигода – це грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, які обіцяють, пропонують, надають або одержують без законних на те підстав. Тобто з поняття «неправомірна вигода» вилучено слова, якими визначено, що неправомірну вигоду одержують «безоплатно чи за ціною, нижчою за мінімальну ринкову». Таке звужене поняття цілком виправдане, адже вигода не завжди має майновий характер.

По-друге, якщо раніше ми говорили, що корупція, як правило, зв'язана з хабарями, але не кожний хабар можна назвати корупцією і хабар — це підкуп у будь-якій ситуації, не тільки в сфері державного управління, а корупція — це ті хабари, які даються представникам державної влади, то тепер до суб'єктів відповідальності за корупційне правопорушення додаються нові суб'єкти – працівники юридичних осіб.

Крім хабаря (неправомірної вигоди) існує безліч інших форм корупції: фаворитизм, непотизм (кумівство), протекціонізм, лобізм, незаконний розподіл і перерозподіл суспільних ресурсів, фондів, незаконне присвоєння суспільних ресурсів в особистих цілях, незаконна приватизація, незаконна підтримка та фінансування політичних структур (партій і т.і.), здирництво, надання пільгових кредитів, замовлень, «блат» (використання особистих контактів для одержання доступу до суспільних ресурсів — товарам, послугам, джерелам доходів, привілеям, надання різних послуг родичці, друзям, знайомим) та ін.

20.4 Види корупції

Виділяють три основні види корупції.

Велика політична корупція – виникає на етапі прийняття правил, законів.

Адміністративна корупція, пов'язана з діяльністю виконавчих органів влади, тобто на етапі вже прийнятих правил та законів.

Побутова корупція — корупція, в яку залучені різні організації, іноді наділені владними повноваженнями, а іноді ні, які створені для надання

різних послуг населенню й організаціям.

Велика політична корупція.

Більшість схем, які за останні п'ять років реалізовані українськими корупціонерами, формально були законними. Тобто, ще на стадії розгляду та голосування за закони чи акти уряду в них передбачались усі можливі привілеї для фактичних контролерів схем.

Політична корупція проявляється на стадії прийняття рішень, адміністративна – на стадії їхньої реалізації, що зумовлено відмінностями у характері політичної (нормативна діяльність) і адміністративної (виконавчо-розпорядча діяльність) функцій. Так, суб'єкти політична корупція можуть використовувати владу для встановлення правових норм, які відповідають їхнім приватним інтересам, корупційні дії суб'єктів адміністративна корупції є порушенням вже встановлених норм і правил [9].

Політична і адміністративна корупція можуть існувати окремо одна від одної та перебувати у функціональному зв'язку, що виникає під час акумуляції дрібних хабарів на верхівці корупційної схеми.

М. Мельник визначає політичну корупцію, як посадові зловживання суб'єктів, наділених політичною владою (політичних і державних діячів, публічних службовців вищого рівня), спрямовані на досягнення політичних цілей (утримання та зміцнення влади, розширення владних повноважень) та/або з метою збагачення [10]. Для політичної корупції характерне прагнення її суб'єктів до нарощування свого владного потенціалу, часто без явної матеріальної вигоди.

Політична корупція проявляється у різних формах й політичних процесах. З урахуванням багатоманітності та специфіки прояву політичної корупції в умовах виборчих процесів виділяють специфічний вид політичної корупції – електоральну корупцію. Її можна визначити як систему підкупу як виборців, так і тих, хто проводить вибори і навіть тих, кого обирають.

Суб'єкти політичної корупції, в силу їх статусу та можливостей, можуть формувати правове поле, цілеспрямовано “закладаючи” в нього можливості для подальших корупційних дій, створюючи “правові лакуни”, “обхідні шляхи” тощо. В цьому випадку проблемою є як доведення умислу суб'єктів політичної корупції, так і притягнення до відповідальності [11].

Основні риси політичної корупції:

- політична корупція має вузьке коло тих, хто з нею безпосередньо стикається;
- не завжди має матеріальне втілення чи взагалі не має монетарної складової (наприклад, підтримка керівництва під час політичних криз або на виборах);
- на відміну від «звичайної», політична корупція майже легітимна як в оцінках громадської думки, так і в політичних колах.

Адміністративна корупція

Під адміністративною корупцією розуміють навмисне внесення викривлень у процес запропонованого виконання існуючих законів, правил і регулюючих положень із метою надання переваг як державним, так і

недержавним діючим особам у результаті незаконного й непрозорого забезпечення особистих вигід державним чиновникам [12].

Класичним прикладом адміністративної корупції є ситуація, у якій дрібний торговець, змушено давати хабаря офіційним інспекторам для того, щоб вони закривали очі на дрібні, а можливо, і серйозні порушення чинних правил торгівлі. Крім подібних форм вимагання адміністративна корупція містить у собі й такі загальновідомі приклади, як хабарі з метою одержання різного роду дозволів, безперешкодного проходження митного огляду, одержання надаваних на конкурсній (тендерної) основі державних замовлень на різні поставки або надання переважного права на користування багатьма іншими державними послугами. Нарешті, державні чиновники можуть просто розподіляти не по призначенню, що перебувають під їхнім контролем або під контролем членів їх родин прямі фінансові пільги. Основною причиною цього типу корупції є право державних чиновників на надання вибіркового пільг і пріоритетного права на користування послугами державного сектору або на вільне застосування правил і постанов.

Адміністративна корупція проявляється в наступних найпоширеніших формах:

- боротьба органів влади за блокувальні або контрольні пакети акцій;
- участь чиновників у керуванні компаніями із частками обласної або муніципальної власності;
- створення податкових та інших пільг «своїм» фірмам;
- участь чиновників у боротьбі за власність на стороні «своїх» фірм;
- участь органів влади в штучних банкрутствах для перехоплення власності на користь «своїх» фірм;
- створення штучних монополій для «своїх» фірм;
- нав'язування чиновниками своїх людей на роботу в керівництво фірмами;
- протекціонізм «своїм» або підконтрольним фірмам;
- розміщення на керівні пости в приватних фірмах чиновників або їх родичів;
- тиск із боку чиновників з метою змусити вибрати «потрібних» постачальників або замовників продукції.

Побутова корупція

Побутової корупція – полягає у зловживанні посадовими особами нижчого рівня управління державою, працівниками установ і закладів (охорони здоров'я, освіти, ДАІ та ін.), які фінансуються з державного або місцевого бюджетів і надають державні послуги громадянам, з метою незаконного отримання прибутку або в інших корисливих цілях.

Передумови виникнення “побутової корупції” мають давню історію: плата, подарунок вождям первіснообщинного ладу, а пізніше, з виникненням держави, її апарату – чиновникам, було звичаєвим явищем, що давало змогу особі підкупом ефективно вирішувати власні проблеми, прохання тощо.

Побутова корупція поширилася в значних масштабах на українських землях у XVIII–XIX ст.ст., у період входження до складу Російської Імперії, внаслідок неспроможності царського уряду забезпечувати своїх чиновників достатньою платнею та його потуранню здирництву українського населення низовими чиновниками.

Побутова корупція в українському суспільстві охоплює різні галузі (медичні заклади, школи, дошкільні та вищі навчальні заклади та ін.). Побутова корупція в українському суспільстві – явище “звичаєве”, яке базується на сформованому з радянських часів у громадській свідомості нав’язливого стереотипі соціальної поведінки, пов’язаної з необхідністю давання хабаря, без якого “неможливо обійтися”. Поширення проявів побутової корупції в Україні певною мірою зумовлене і неспроможністю держави забезпечувати “бюджетників” належним рівнем матеріального забезпечення, прогалинами чинного антикорупційного законодавства в частині протидії цьому виду корупції та ін.

20.5 Форми корупції

Нормативно розрізняють корупційні правопорушення та корупційні злочини як форми корупції.

Кодекс України про адміністративні правопорушення у главі 13-А визначає адміністративні корупційні правопорушення й адміністративну відповідальність за них [13].

До корупційних правопорушень Кодекс відносить такі діяння:

- порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, тобто порушення особою встановлених законом обмежень щодо зайняття іншою оплачуваною діяльністю (крім викладацької, наукової та творчої діяльності, медичної та суддівської практики, інструкторської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю, а також порушення особою встановлених законом обмежень щодо входження до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (крім випадків, коли особа здійснює функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі чи територіальній громаді, та представляє інтереси держави чи територіальної громади в раді (спостережній раді), ревізійній комісії господарської організації) (ст. 172-4);

- порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків (ст. 172-5);

- порушення вимог фінансового контролю, яке полягає в несвоєчасному поданні без поважних причин декларації особи, неповідомлення або несвоєчасне повідомлення про відкриття валютного рахунку в установі банку-нерезидента, а також поданні завідомо недостовірних відомостей у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (ст. 172-6);

- порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту

інтересів (ст. 172-7).

- незаконне розголошення або використання в інший спосіб інформації, що стає відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень (ст. 172-8);

- невжиття передбачених законом заходів посадовою чи службовою особою органу державної влади, посадовою особою місцевого самоврядування, юридичної особи, їх структурних підрозділів у разі виявлення корупційного правопорушення (ст. 172-9);

- порушення заборони розміщення ставок на спорт заінтересованими сторонами офіційного спортивного змагання, в якому вони беруть участь, з одержанням за це неправомірної вигоди в розмірі, що не перевищує двадцяти мінімальних заробітних плат (ст. 172-9-1);

- порушення Закону України "Про доступ до публічної інформації", а саме: необґрунтоване віднесення інформації до інформації з обмеженим доступом, ненадання відповіді на запит на інформацію, ненадання інформації, неправомірна відмова в наданні інформації, несвоєчасне або неповне надання інформації, надання недостовірної інформації (ст. 212-3).

Слід зазначити, що формою вини в усіх перелічених правопорушення є умисел, а отже, правопорушення, вчинені через необережність, не можуть вважатися корупційними.

У Кримінальному кодексі немає окремої глави, присвяченої корупційним злочинам, відсутній і сам термін корупційний злочин, але в примітці ст. 45 Кодексу дається перелік злочинів які відносяться до корупційних [1].

Це:

- привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем (ст. 191);

- викрадення, привласнення, вимагання вогнепальної зброї, бойових припасів, вибухових речовин чи радіоактивних матеріалів або заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживанням службовим становищем (ст. 262);

- викрадення, привласнення, вимагання наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів чи заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживання службовим становищем (ст. 308);

- викрадення, привласнення, вимагання прекурсорів або заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживання службовим становищем (ст. 312);

- порушення встановлених правил обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів (ст. 320);

- викрадення, привласнення, вимагання документів, штампів, печаток, заволодіння ними шляхом шахрайства чи зловживання службовим становищем або їх пошкодження (ст. 357);

- викрадення, привласнення, вимагання військовослужбовцем зброї, бойових припасів, вибухових або інших бойових речовин, засобів пересування, військової та спеціальної техніки чи іншого військового майна,

а також заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживання службовим становищем (ст. 410);

Крім того у випадках зловживання службовим становищем також:

- нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням (ст. 201);

- підкуп працівника підприємства, установи чи організації, тобто пропозиція чи обіцянка працівникові а також прийняття пропозиції, обіцянки або одержання працівником підприємства, установи чи організації, який не є службовою особою, або особою, яка працює на користь підприємства, установи чи організації, надати йому (їй) або третій особі неправомірну вигоду, а так само надання такої вигоди за вчинення чи невчинення працівником будь-яких дій з використанням становища, яке він займає, або особою, яка працює на користь підприємства, установи чи організації, в інтересах того, хто пропонує, обіцяє чи надає таку вигоду, або в інтересах третьої особи.

Щодо особи, яка запропонувала, пообіцяла або надала неправомірну вигоду, то вона може бути звільнена від кримінальної відповідальності за злочини передбачені ст. ст. 354, 368-3, 368-4, 369, 369-2, якщо добровільно заявить про те, що сталося, відповідному органу та активно буде сприяти розкриттю злочину (ст. 354);

- зловживання владою або службовим становищем, тобто умисне, з корисливих мотивів чи в інших особистих інтересах або в інтересах третіх осіб використання службовою особою влади та службового становища всупереч інтересам служби. якщо воно завдало істотної шкоди охоронюваним законом правам, свободам та інтересам окремих громадян або державним та громадським інтересам, або інтересам юридичних осіб (ст. 364);

- зловживання повноваженнями службовою особою юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми, тобто умисне, з метою одержання неправомірної вигоди для себе та інших осіб використання всупереч інтересам юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми службовою особою такої юридичної особи своїх повноважень, якщо це завдало істотної шкоди охоронюваним законом правам або інтересам окремих громадян, або державним чи громадським інтересам, або інтересам юридичних осіб (ст. 364-1);

- зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги, а саме аудитором, нотаріусом, оцінювачем, іншою особою, яка не є державним службовцем, посадовою особою місцевого самоврядування, але здійснює професійну діяльність, пов'язану з наданням публічних послуг, у тому числі послуг експерта, арбітражного керуючого, незалежного посередника, члена трудового арбітражу, третейського судді (під час виконання цих функцій), з метою отримання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб, якщо це завдало істотної шкоди охоронюваним законом

правам або інтересам окремих громадян, державним чи громадським інтересам або інтересам юридичних осіб (ст. 365-2);

- прийняття пропозиції, обіцянки або одержання службовою особою неправомірної вигоди, а так само прохання надати таку вигоду для себе чи третьої особи за вчинення чи невчинення такою службовою особою в інтересах того, хто пропонує, обіцяє чи надає неправомірну вигоду, чи в інтересах третьої особи будь-якої дії з використанням наданої їй влади чи службового становища (ст. 368);

- незаконне збагачення, тобто набуття особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, у власність активів у значному розмірі, законність підстав набуття яких не підтверджено доказами, а так само передача нею таких активів будь-якій іншій особі (ст. 368-2).

Слід звернути увагу на те, що в Кодексі відбулися зміни, що узгодили термінологію щодо неправомірної вигоди та незаконного збагачення. Крім того із Кримінального кодексу України було вилучене таке поняття як хабар, та замінено поняттям «неправомірна вигода». При цьому кримінальна відповідальність встановлюється не тільки за давання, пропозицію чи отримання неправомірної вигоди, а й за обіцянку та прийняття пропозиції чи обіцянки такої вигоди (нова редакція ст. 368 та ст. 369 КК, а також зміни до ст. 368 ч.2, 368 ч.3, 369 ч.2, 370 КК).

зрозуміло, чим незаконне збагачення відрізняється від хабара (у широкому розумінні - отримання і хабара, і неправомірної вигоди:

- комерційний підкуп службової особи юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми, який полягає у пропозиції, наданні або передачі такої службовій особі, а також одержанні такою службовою особою неправомірної вигоди за вчинення дій чи бездіяльність з використанням наданих їй повноважень в інтересах того, хто надає чи передає таку вигоду, або в інтересах третіх осіб (ст. 368-3 КК України):

- підкуп особи, яка надає публічні послуги, що полягає у пропозиції, наданні, передачі такій особі, а також одержання такою особою неправомірної вигоди за вчинення дій або бездіяльність з використанням наданих їй повноважень в інтересах особи, яка пропонує, надає чи передає таку вигоду, або в інтересах третіх осіб (ст. 368⁴ КК України).

До таких осіб у Кримінальному кодексі віднесено аудитора, нотаріуса, оцінювача, інших осіб, які не є державними службовцями, посадовою особою місцевого самоврядування, але здійснює професійну діяльність, пов'язану з наданням публічних послуг, у тому числі послуг експерта, арбітражного керуючого, незалежного посередника, члена трудового арбітражу, третейського судді (під час виконання цих функцій);

- пропозиція або давання хабара (ст. 369);
- зловживання впливом, тобто пропозиція або надання неправомірної вигоди особі, яка пропонує чи обіцяє (погоджується) за таку вигоду вплинути на прийняття рішення особою, уповноваженою на виконання

функцій держави, а також одержання неправомірної вигоди за вплив на прийняття рішення особою, уповноваженою на виконання функцій держави, або пропозиція здійснити вплив за надання такої вигоди (ст. 369-2);

- провокація хабара або комерційного підкупу, тобто свідоме створення службовою особою обставин і умов, що зумовлюють пропонування або

одержання хабара чи неправомірної вигоди, щоб потім викрити того, хто дав чи отримав хабар або неправомірну вигоду (ст. 370 КК України).

Корупційними можуть бути і злочини, вчинені військовими службовими особами, які відповідно до Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» є суб'єктами відповідальності. До них слід віднести такі:

- зловживання військовою службовою особою владою або службовим становищем, тобто незаконне використання військовою службовою особою транспортних засобів, споруд чи іншого військового майна, а також незаконне використання підлеглого дія особистих послуг чи послуг іншим особам, а також інше зловживання владою або службовим становищем, вчинене з корисливих мотивів чи в інших особистих інтересах або в інтересах третіх осіб, якщо таке діяння заподіяло істотну шкоду (ст. 423 КК України);

- перевищення військовою службовою особою влади чи службових повноважень, тобто умисне вчинення дій, які явно виходять за межі наданих цій особі прав чи повноважень, якщо ці дії заподіяли істотну шкоду (ст. 424 КК України).

20.6 Антикорупційні органи

Національне антикорупційне бюро України (НАБУ)

Основні завдання НАБУ - попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, вчинених високопосадовцями. Тобто по суті, НАБУ має боротися з VIP-корупціонерами - міністрами, депутатами, суддями, прокурорами, керівниками органів влади та місцевого самоврядування. Слідчі НАБУ мають право заводити справи, вимагати відомості про майно, доходи, видатки осіб, безперешкодно входити до держорганів тощо. У НАБУ є власні спецпризначенці і навіть бронетранспортери. У штаті - поки що більше 300 осіб.

Спеціалізована антикорупційна прокуратура (САП)

Спецпрокуратура - це не окремий орган, а самостійний структурний підрозділ Генпрокуратури, яка перейняла від ГПУ всі завдання щодо боротьби з корупцією. На неї покладені обов'язки з нагляду за розслідуваннями НАБУ, а також підтримка держобвинувачення та представництво інтересів українців і держави у судах за злочинами, пов'язаними з корупцією. До загальної структури САП входять центральний апарат і територіальні філії, які розташовуються в тих самих містах, де офіси має НАБУ.

Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК)

Діяльність цього агентства дуже локалізована і має превентивну функцію. Воно перевірятиме правдивість даних у деклараціях всіх державних службовців і чи відповідає їхній стиль життя заявленим доходам. Якщо виявлять порушення, матеріали справи передадуть до НАБУ. Агенція ще перебуває на стадії запуску і є однією з умов отримання безвізового режиму з ЄС. До складу НАЗК входять п'ять членів. Основною формою роботи є засідання, які мають проводитись не менше одного разу на тиждень.

Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів

Завдання цього агентства зрозуміле вже з самої назви. Воно розшукує активи, доводить їхнє злочинне походження, конфіскує виключно за рішенням суду, а потім може виставити на продаж на публічних торгах. Уся інформація про активи й грошові рахунки зберігатиметься у спеціально створеному відкритому реєстрі, який також веде агентство. Гранична кількість співробітників цього органу не повинна перевищувати 100 осіб, враховуючи працівників територіальних підрозділів у разі їх створення. Зарплата працівника агентства становитиме близько 30 тисяч гривень.

Державне бюро розслідувань (ДБР)

Це бюро буде також розслідуватиме справи, пов'язані з корупцією, але ті, які не відносяться до компетенції НАБУ. Окрім того, ДБР здійснюватиме розслідування злочинів, пов'язаних із діяльністю злочинних організацій, вчинених правоохоронцями, а також особливо тяжких насильницьких злочинів, за які Кримінальним кодексом передбачено покарання у вигляді довічного позбавлення волі. Слідчих для ДБР відбиратимуть на конкурсній основі. За різними даними, бюро почне працювати не раніше наступного року.

Національна рада з питань антикорупційної політики при президентові України

Боротись з корупцією захотіли і в Адміністрації Президента, створивши Національну раду з питань антикорупційної політики. Щоправда, без слідчих і переслідувань корупціонерів. Це консультативно-дорадчий орган, до обов'язків якого входить підготовка та подання главі держави пропозицій щодо антикорупційної стратегії, аналіз ситуації із запобіганням та протидією корупції в Україні. Крім того, Нацрада на своїх засіданнях, які проводяться раз на два місяці, зобов'язана готувати на розгляд президента свої пропозиції щодо вдосконалення антикорупційного законодавства, і висувати ідеї, як краще координувати роботу інших антикорупційних органів. Раду очолює народний депутат Мустафа Джемільєв.

20.7 Антикорупційна стратегія України

Вперше на законодавчому рівні було закріплена антикорупційна стратегія України, яка увібрала в себе міжнародний досвід з урахуванням національних особливостей боротьби з корупцією.

Запобігання корупції у сфері публічного управління та адміністрування викладається за наступними напрямками:

- у представницьких органах влади;
- створення доброчесної публічної служби;
- діяльності органів виконавчої влади;
- сфері державних закупівель.

Запобігання корупції у представницьких органах влади включає такі основні заходи:

- 1) антикорупційну експертизу виборчого законодавства;
- 2) встановлення обмежень і забезпечення прозорості та підзвітності фінансування політичних партій і виборчих кампаній;
- 3) ухвалити законодавство про конфлікт інтересів і пропорційних та стримуючих санкцій за його порушення;
- 4) ухвалити законодавство щодо лобіювання;
- 5) ухвалити законодавство щодо попереднього громадського обговорення суспільно важливих рішень;
- 6) забезпечення доступу громадян до інформації щодо діяльності Верховної Ради України та місцевих рад.

Створення доброчесної публічної служби передбачає:

- 1) з часу прийняття антикорупційної стратегії вже був прийнятий новий Закон України «Про державну службу»;
- 2) ухвалити закон щодо виявлення, запобігання конфлікту інтересів, а також декларування майна, доходів, видатків і зобов'язань фінансового характеру публічних службовців;
- 3) покласти на спеціально уповноважений орган з питань запобігання корупції функції з проведення моніторингу практики застосування етичних стандартів та надання роз'яснень з метою коригування недоліків у практиці застосування; забезпечити регулярне навчання службовців з питань етики та дотримання антикорупційних вимог; запровадити здійснення на постійній основі підвищення кваліфікації осіб, уповноважених на виконання функцій держави та органів місцевого самоврядування з питань запобігання корупції та етичних стандартів поведінки з урахуванням можливості запровадження електронної системи оцінки знань з цих питань;
- 4) ухвалити закон про захист осіб, які доброчесно повідомляють про корупційні правопорушення (викривачів);
- 5) прийняти закон про проведення перевірок публічних службовців на доброчесність;
- 6) реформувати систему оплати праці публічних службовців шляхом істотного підвищення рівня посадових окладів (з урахуванням рівня оплати праці на аналогічних посадах у приватному секторі), скасування або значного обмеження премій (додаткових виплат), які розподіляються на розсуд керівництва, скасування необґрунтованих пільг і переваг.

Запобігання корупції у діяльності органів виконавчої влади містить наступні заходи:

- 1) зміни до законодавства щодо прийняття та періодичного перегляду

антикорупційних програм у центральних органах виконавчої влади та на державних підприємствах, процедури проведення моніторингу та оцінки виконання програм;

2) утворити в органах виконавчої влади та на державних підприємствах комісії з питань запобігання корупції; запровадити кодекси етики, внутрішні та зовнішні канали повідомлення про корупцію і механізми збереження анонімності заявника та його захисту від переслідування, системи виявлення, оцінки корупційних ризиків та реагування на них;

3) ухвалити підзаконних нормативно-правових актів щодо запобігання конфлікту інтересів, етики поведінки, декларування майна, доходів, витрат та зобов'язань фінансового характеру.

Запобігання корупції у сфері державних закупівель вбачає:

1) з часу прийняття антикорупційної стратегії вже був прийнятий новий Закон України «Про публічні закупівлі», який вступає в дію з 01 серпня 2016 року;

2) забезпечити функціонування системи накладення заборони на участь в процедурах закупівель та створити реєстр недобросовісних учасників державних закупівель;

3) запровадити систему електронних закупівель;

4) розширити доступ до інформації про закупівлі, зокрема шляхом оприлюднення договорів про закупівлі.

Запобігання корупції у судовій системі та органах кримінальної юстиції вже набуло дієвих змін:

1) з часу прийняття антикорупційної програми вже було прийнято новий Закон України «Про судоустрій і статус суддів», який набуває чинності 30 вересня 2016 року;

2) Закон України «Про прокуратуру», який набуває чинності 25 жовтня 2016 року разом з новим Законом України «Про виконавче провадження»;

3) Закон України «Про Національну поліцію».

Отже, антикорупційною стратегією охоплені механізми періодичної оцінки та аналізу проблем корупції; правила та процедури формування, координації, моніторингу, оцінки та звітування щодо імплементації політики. В напрямі запобігання корупції врегульовано конфлікт інтересів та етичні стандарти; передбачено правове забезпечення моніторингу способу життя та перевірку доброчесності відповідних суб'єктів; передбачено запровадження інституту та захист викривачів корупції; розширено права приватного сектору та громадського контролю за діяльністю антикорупційних органів; створено незалежний антикорупційний орган (Національне антикорупційне агентство). У напрямі посилення контролю та покарання за вчинення корупційних правопорушень створено Національне антикорупційне бюро, діяльність якого унормовано відповідним Законом України; посилено відповідальність за окремі види корупційних правопорушень та створені нові антикорупційні норми; розширено перелік корупційних злочинів та розроблені нові інструменти щодо протидії корупції. Незважаючи на успіхи, Україна все ще має

розв'язати проблеми побудови дієвої системи контролю над корупцією у вищих ешелонах влади, вирішити питання щодо позбавлення депутатського імунітету і притягнення депутатів до відповідальності за вчинені злочини, вироблення нового типу суспільного мислення, політичної культури населення, нетерпимої до корупції, тощо.

Література

1. Ожегов С. Словарь русского языка / С. Ожегов. - М.: Русский язык. 1990. – 917 с.
2. Тихомиров М. Ю. Юридическая энциклопедия / М. Ю. Тихомиров. - М.: Юринкомцентр. 1995. – 365 с.
3. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 року № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України від 05.12.2014 — 2014 р., № 49, стор. 3186, стаття 2056
4. Модельний закон «Основи законодавства про антикорупційну політику»: прийнятий на 22 пленарному засіданні Міжпарламентської Асамблеї держав-учасниць СНД постановою від 15.11.2003 р. № 22-15 [Електрон. ресурс]. - Режим доступу: www.uazakon.com/documents/date_4b/pg_iuuqwx/pg3.htm
5. Кодекс поведінки посадової особи щодо підтримання правопорядку: прийнятий Резолюцією 34/169 Генеральної асамблеї ООН 17 грудня 1979 року. [Електрон. ресурс]. - Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_282.
6. Практичні заходи боротьби з корупцією: резолюція, прийнята на УШ Конгресі ООН із запобігання злочинності (Гавана, 1990 р.).[Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://lawua.info/bdata2/ukr2173/pg-4.htm>.
7. Довідковий документ про міжнародну боротьбу з корупцією, підготовлений Секретаріатом ООН. – Каїр, 1995. – 69 с.
8. Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією: прийнята Комітетом міністрів Ради Європи 4 листопада 1999 р.) [Електрон. ресурс]. - Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_102.
9. Політична корупція в Україні: суб'єкти, прояви, проблеми протидії (аналітична доповідь Центру Разумкова) // Національна безпека і оборона. – 2009. – № 7 (111). – С. 4
10. Мельник М. Політична корупція: сутність, чинники, засоби протидії // Національна безпека і оборона. – 2009. – № 7. – С. 69
11. Добренъков В. И. Коррупция: современные подходы к исследованию: Учебное пособие для вузов / В. И. Добренъков, Н. Р. Исправникова. – М.: Академический проект; Альма Матер, 2009. – 207 с.
12. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради УРСР від 18.12.1984 — 1984 р., № 51, стаття 1122
13. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 року № 2341-III // Відомості Верховної Ради України від 29.06.2001 — 2001 р., № 25, стаття 131

РОЗДІЛ 21

ЕКОНОМІЧНІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

(КРАЙНІК ОЛЕНА МИКОЛАЇВНА – кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри менеджменту організацій та управління проектами ЗДІА (Запоріжжя, Україна)

21.1 Економічні засади публічного управління

21.2. Публічне адміністрування та складові економічної системи

Література

21.1 Економічні засади публічного управління

Економіка – це система взаємопов'язаних галузей та комплексів народного господарства, яка містить у собі три взаємозв'язані і взаємозалежні ланки, такі як суспільне виробництво, розподіл і обмін виробленого продукту в масштабах усієї держави, з метою задоволення потреб суспільства. Основними складовими економічної системи України є: енергетичний комплекс, агропромисловий комплекс, промисловість, торговельний комплекс, побутове обслуговування населення, житлове господарство, сфера використання й охорони природних ресурсів.

В Україні широко використовуються терміни «публічне управління» та «публічне адміністрування», зміст яких переважна більшість науковців ототожнюють. Терміни «публічне управління» і «публічна адміністрація» використовують поряд з усталеними поняттями «державне управління» і «державна адміністрація». Оскільки державне управління є видом публічного управління, а термін публічна адміністрація по-факту є сучасним розумінням поняття державного управління в умовах демократизації, переходу до «людиноцентриської» концепції, то можна сказати, що співвідносячи поняття публічна адміністрація та публічне управління, перше входить до змісту останнього, бо державне управління це публічна адміністрація, тобто різновид публічного управління.

Разом із суспільством розвивається економіка і водночас впливає на нього. Сукупність базових потреб особистості становлять матеріальні потреби, які формують цінності, ціннісні орієнтації та впливають на соціалізацію індивідів. В суспільстві економіка виконує інтегративну функцію, яка виражається у забезпеченні єдності інтересів працюючих та створенні соціально-економічних груп і верств. Зв'язок суспільства та економіки забезпечує цілісне вивчення економіки як складної системи. В цій системі функціонують соціальні суб'єкти економічної діяльності, від їх поведінки залежать кінцеві результати економічного розвитку.

Їх активність залежить від багатьох факторів, таких як:

- місце і роль соціальних груп у структурі економічних зв'язків;
- стан і регулятивна можливість економічної культури;
- динаміка їх переміщення і ієрархія цієї структури;
- здатність специфічних соціальних механізмів регулювати економічні

відносини. [13]

Державне регулювання економіки спрямоване на досягнення ряду найважливіших цілей, основні з яких:

- створення нормальних умов для функціонування ринкового механізму;
- забезпечення стійких темпів зростання;
- регулювання структурних змін в економіці, зумовлених потребами сучасної науково-технічної революції;
- забезпечення соціальної стабільності та соціального прогресу;
- вирішення екологічних проблем. [13]

У даний час соціально-економічна політика країн із соціально орієнтованою ринковою економікою зводиться до досягнення наступних цілей:

- економічна свобода – можливості економічних суб'єктів щодо вибору сфери діяльності та моделі економічної поведінки;
- економічне зростання – зростання економіки, яка забезпечує високий рівень якості життя;
- повна зайнятість – утримання безробіття на природному рівні;
- стабільність цін – забезпечення фінансової стабільності, протидія інфляції;
- економічна безпека – збереження економічної рівноваги;
- соціальна стабільність – створення можливостей для деяких груп суспільства;
- справедливе оподаткування – встановлення пільг при сплаті податків для груп населення з низькими доходами. [13]

Україна зробила суттєві кроки щодо системного оновлення всіх сфер суспільного життя, в тому числі національної економіки, незважаючи на всі складнощі перехідного періоду. Фактично відбувся остаточний злам адміністративно - командної системи господарювання і визначено курс на формування сучасних ринкових відносин. Започатковані перетворення зумовлюють зміну соціально-економічних відносин та створення принципово нової економічної системи. Перехід до ринкового механізму регулювання економічних відносин передбачає постійне поглиблення правового впливу на економічні процеси, розширення сфери застосування розроблених і прийнятих на державному рівні програм розвитку економіки, приватизаційних процесів. Державне керівництво в сфері економіки повинно мати на меті створення ефективної системи державного управління, яка відповідала б стандартам демократичної правової держави з соціально орієнтованою ринковою економікою. Ця система має бути прозорою для суспільства, побудованою на наукових засадах і адекватною за витратами фінансово-економічному стану держави. Основними напрямками державного регулювання сфери економіки мають стати такі напрями, як фінансова політика та її стабілізація, грошово-кредитна політика і зміцнення банківської системи, інвестиційна діяльність, приватизаційні процеси, зовнішньоекономічна діяльність, пенсійна

реформа, створення робочих місць. Важливим напрямом у забезпеченні державного управління економікою є вдосконалення самої системи органів виконавчої влади, які згідно з чинним законодавством покликані здійснювати управлінську діяльність у відповідній сфері. Вдосконалення має стосуватися системи органів виконавчої влади як на центральному, так і місцевому рівнях управління. [9]

Сучасна українська економічна політика спрямована на створення сприятливих умов для розвитку науки, заохочення до здійснення інноваційної діяльності, сприяння технологічній модернізації і забезпеченню конкурентоспроможності промислового і аграрного комплексу і формування потужного національного капіталу, впровадження європейських стандартів регулювання економічних стосунків. Ці заходи сприяють подальшій побудові інноваційної моделі національної економіки, здійснюються при безпосередній участі публічної адміністрації.

Для повноцінного функціонування і розвитку всіх сфер суспільства органи влади, публічні організації та бізнес-структури, перш за все, мають забезпечувати процес вироблення засобів в економічній системі.

Залежно від історичного періоду розвитку умовно виділяють певні типи економічного устрою. [16]

Таблиця 21.1 - Зміна економічного устрою

Індустріальна економіка	Постіндустріальна економіка	Сучасна економічна система
Економіка переважно пов'язана із видобуванням та переробкою сировини. Виробництво масове і стандартизованого характеру. Розвивається ринок праці.	Економіка переорієнтовується на сферу надання послуг. Суспільство з продуктивного перетворюється на споживацьке. Темпи розвитку економіки стають помірні.	Економіка частково переноситься у нематеріальну сферу, набувають розвитку інформаційні технології. Економіка стає соціально орієнтованою.

Відповідно до впливу на економіку економічна політика буває трьох видів.

По-перше, вона може відповідати об'єктивному процесу функціонування та розвитку економіки, а тому стимулювати її.

По-друге, економічна політика може діяти всупереч об'єктивним процесам функціонування та розвитку економіки, перешкоджати, гальмувати і навіть створювати кризову ситуацію.

По-третє, економічна політика, визначаючи основні напрямки, шляхи та методи розвитку економіки, може стимулювати одні методи розвитку економіки й обмежувати, блокувати інші. Така політика є найбільш гнучкою. Вона дає змогу залежно від конкретної ситуації змінювати пріоритетність напрямків розвитку економіки, від чого залежить, чи буде

економічна політика сприяти об'єктивному процесу економічного розвитку, чи навпаки, протидіяти йому. [15]

Основними напрямами економічної політики, що визначаються державою, є:

- структурно-галузева політика, спрямована на здійснення державою прогресивних змін у структурі народного господарства, удосконалення міжгалузевих та внутрішньогалузевих пропорцій, стимулювання розвитку галузей, які визначають науково-технічний прогрес, забезпечують конкурентоспроможність вітчизняної продукції та зростання рівня життя населення. Складовими цієї політики є промислова, аграрна, будівельна та інші сфери економічної політики, щодо яких держава здійснює відносно самостійний комплекс заходів стимулюючого впливу;

- інвестиційна політика, спрямована на створення суб'єктам господарювання необхідних умов для залучення і концентрації коштів на потреби розширеного відтворення основних засобів виробництва, переважно у галузях, розвиток яких визначено як пріоритети структурно-галузевої політики, а також забезпечення ефективного і відповідального використання цих коштів та здійснення контролю за ними;

- амортизаційна політика, спрямована на створення суб'єктам господарювання найбільш сприятливих та рівноцінних умов забезпечення процесу простого відтворення основних виробничих і невиробничих фондів переважно на якісно новій техніко-технологічній основі;

- політика інституційних перетворень, спрямована на формування раціональної багатоукладної економічної системи шляхом трансформування відносин власності, здійснення роздержавлення економіки, приватизації та націоналізації виробничих фондів, забезпечення на власній основі розвитку різних форм власності і господарювання, еквівалентності відносин обміну між суб'єктами господарювання, державну підтримку і захист усіх форм ефективного господарювання та ліквідацію будь-яких протизаконних економічних структур;

- цінова політика, спрямована на регулювання державою відносин обміну між суб'єктами ринку з метою забезпечення еквівалентності в процесі реалізації національного продукту, дотримання необхідної паритетності цін між галузями та видами господарської діяльності, а також забезпечення стабільності оптових та роздрібних цін;

- антимонопольно-конкурентна політика, спрямована на створення оптимального конкурентного середовища діяльності суб'єктів господарювання, забезпечення їх взаємодії на умовах недопущення проявів дискримінації одних суб'єктів іншими, насамперед у сфері монопольного ціноутворення та за рахунок зниження якості продукції, послуг, сприяння зростанню ефективної соціально орієнтованої економіки;

- бюджетна політика, спрямована на оптимізацію та раціоналізацію формування доходів і використання державних фінансових ресурсів, підвищення ефективності державних інвестицій у народне господарство, узгодження загальнодержавних і місцевих інтересів у сфері міжбюджетних

відносин, регулювання державного боргу та забезпечення соціальної справедливості при перерозподілі національного доходу;

- податкова політика, спрямована на забезпечення економічно обґрунтованого податкового навантаження на суб'єктів господарювання, стимулювання суспільно необхідної економічної діяльності суб'єктів, а також дотримання принципу соціальної справедливості та конституційних гарантій прав громадян при оподаткуванні їх доходів;

- грошово-кредитна політика, спрямована на забезпечення народного господарства економічно необхідним обсягом грошової маси, досягнення ефективного готівкового обігу, залучення коштів суб'єктів господарювання та населення до банківської системи, стимулювання використання кредитних ресурсів на потреби функціонування і розвитку економіки;

- валютна політика, спрямована на встановлення і підтримання паритетного курсу національної валюти щодо іноземних валют, стимулювання зростання державних валютних резервів та їх ефективне використання;

- зовнішньоекономічна політика, спрямована на регулювання державою відносин суб'єктів господарювання з іноземними суб'єктами господарювання та захист національного ринку і вітчизняного товаровиробника[4].

Останніми роками Україна стала відкритою політичною і соціально-економічною системою, а це означає, що при визначенні напрямів свого подальшого розвитку вона повинна враховувати інтереси світової спільноти. Актуальним нині являється перехід державного управління до публічного. Розвиток публічного управління на сучасному етапі є актуальною проблемою, якою займаються найвищі державні органи управління.

Публічне управління – це різновид суспільно корисної діяльності, яка здійснюється певною сукупністю суб'єктів, зокрема органами державної влади. У цьому випадку наглядним є взаємозв'язок публічного управління та державної влади, яка реалізується згідно з принципом розподілу влади, тобто органами законодавчої, виконавчої та судової влади. Публічне управління завжди здійснюється у контексті подій, що відбуваються в суспільстві і в реальних соціально-економічних, політичних і культурних умовах.

У публічному управлінні має істотне значення характер дії, що управляє. Якщо державне управління виконує завдання і цілі, поставлені державою, то публічне управління спрямоване на досягнення суспільно значимого результату. Тим самим публічне управління виникає як результат свого роду громадського договору між державою і суспільством, коли владними повноваженнями наділяються відповідні органи і посадовці. При цьому основним носієм влади залишаються народ, населення. Тому публічне управління має більш широкий спектр дії, що управляє. Так суб'єктами публічного управління є також і органи місцевого самоврядування, громадські організації, підприємства і установи різних форм власності. Їм можуть бути передані окремі державно-управлінські

повноваження, які здійснюються в інтересах суспільства. Публічне управління є центральною ланкою в реалізації правової політики в сучасній демократичній державі.

Однією з важливих причин кризових суспільних явищ сьогодні є не тільки криза економіки, але й низька ефективність управлінського апарату, криза державного управління.

Влада як явище властива будь-якому колективу, але за своєю природою вона статична. Для того, щоб стати активним відношенням, направленим на певний об'єкт, вона має бути застосована. Вживання публічної влади досягається найчастіше шляхом публічного управління та результати процесу реалізації влади.

Для того, щоб ефективно реалізувати завдання і повноваження публічним службовцям необхідна професійна підготовка, спеціальні знання і практичні навички в публічному управлінні.

Система публічного управління соціально-економічними процесами має багаторівневий характер і функціонує на основі нормативних правових актів, що регулюють діяльність суб'єктів і об'єктів публічного управління.

Сучасна теорія управління базується на процесному, системному і ситуаційному підходах до управління, прийняття яких сприяло переходу від витратної концепції публічного управління до концепції Management By Objectives (управління по цілях) і Performance Management (управління за результатами).

Використання Management By Objectives в практиці публічного управління на всіх рівнях управління вимагає чіткого виконання його принципів, відрізняється високими управлінськими витратами і його ефективність досягається тільки при високій організації бізнес-процесів. Його впровадження в публічне управління вимагає створення громадських інститутів, що беруть участь в розробці програмних документів розвитку національної економіки і її галузей і секторів, орієнтації суб'єктів публічного управління на обґрунтування і досягнення кінцевих соціально-значимих результатів.

Концепція Performance Management заснована, як концепція Management By Objectives, на постановці цілей і їх узгодженні, формуванні критеріїв оцінки ефективності управління, контролі результатів. Проте на відміну від Management By Objectives Performance Management більше орієнтований на управління змінами на основі концепції цілей, що динамічно змінюються, і необхідності їх коригування відповідно до зміни зовнішнього і внутрішнього середовища з урахуванням зворотного зв'язку керівника і підлеглого, підвищенням лояльності персоналу, підтримки базових цінностей, розвитку корпоративної культури.

Формування системи публічного управління економічним розвитком на принципах Performance Management можливо тільки при дотриманні наступних умов:

- не лише співробітники і керівники організацій сегментів секторів державного управління повинні відчувати відповідальність за досягнення

пріоритетних цілей державної політики, але і усі представники органів державної влади і органів місцевого самоврядування, тобто мають бути впроваджені стандарти реалізації функцій публічного управління на макро – і мезорівнях;

- процеси управління за результатами повинні інтегруватися з іншими процесами публічного управління;

- залучення усіх зацікавлених осіб до розробки і впровадження системи Performance Management, а також моделі компетенції (програми їх формування і розвитку), необхідних для реалізації публічних функцій;

- розробка і реалізація системи інфокомунікаційного забезпечення, моніторингу реалізації процесів програм, проектів, стратегій на основі сучасних інформаційних технологій.

Ефективне управління економічними процесами і забезпечення їх збалансованості можливе тільки за умови формування ефективної системи публічного управління. Визначення її стратегічної мети, принципів і критеріїв результативності повинно будуватися на принципово новій парадигмі, на чолі якої – людина, якість її життя.

21.2 Публічне адміністрування та складові економічної системи

Публічна адміністрація – система публічних інституцій та їх діяльності, є сукупністю державних і недержавних суб'єктів публічної влади, ключовими структурними елементами котрої є, по – перше, органи виконавчої влади і, по – друге, виконавчі органи місцевого самоврядування.

Функції публічної адміністрації [7]:

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

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

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

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

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

Комплексний механізм публічного адміністрування складається з таких видів механізмів:

- економічного (механізм публічного адміністрування банківською, грошово-валютною, інвестиційною, інноваційною, кредитною, податковою,

страховою діяльністю);

- мотиваційного (сукупність командно-адміністративних та соціально-економічних стимулів, які спонукають державних службовців до високоефективної роботи);

- організаційного (об'єкти, суб'єкти публічного адміністрування, їх цілі, завдання, функції, методи управління та організаційні структури, а також результати їх 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) [10].

Усе це впливає не тільки на власне економічні процеси, але й стимулює соціальні зміни в суспільстві, відкриваючи простір для нових соціальних ролей. Це свідчить, що економіка є одним з найвагоміших соціальних інститутів суспільства, суттєво впливає на соціальні відносини, спрямованість соціальних процесів, які є основою життєдіяльності суспільства. Економічні відносини визначають суспільне становище соціальних спільнот, їх соціальні зв'язки та особливості взаємодії.

Публічне адміністрування складається з:

- державного управління, де суб'єктом виступає держава в особі відповідних структур;

- громадського управління, де суб'єктами є недержавні утворення.

Від спроможності державної влади управляти виробництвом і обігом виробленої продукції залежить стан економіки, рівень її розвитку, а також ефективність. Без розумної економічної політики, без реалізації публічною адміністрацією своїх регулятивних, правозастосованих та правоохоронних функцій неможливе ефективне функціонування економіки.

Статтею 7 Закону України "Про засади внутрішньої та зовнішньої політики" визначені такі основні засади в економічній сфері:

- забезпечення конкурентоспроможності національної економіки, досягнення високих темпів її зростання, забезпечення макроекономічної стабільності та низького рівня інфляції;

- розвиток внутрішнього ринку, підвищення ефективності його функціонування та вдосконалення механізмів державного регулювання, забезпечення збалансованості попиту та пропозиції на окремих ринках;

- проведення стабільної, раціональної та справедливої податкової політики, яка передбачає зниження податкового навантаження на економіку з розширенням бази оподаткування;

- проведення прозорої та виваженої бюджетної політики як дієвого інструменту соціально-економічного розвитку, захисту вразливих верств населення та інвестування в реальний сектор економіки для підтримки національного товаровиробника і збереження робочих місць;

- проведення ефективної політики управління державним боргом;

- підвищення результативності державних видатків, реалізація прозорої політики закупівель за державні кошти, яка гарантуватиме раціональне використання ресурсів;

- забезпечення економічної збалансованості розвитку регіонів, узгодженості напрямів їх розвитку із загальнонаціональними потребами;

- створення сприятливих умов для розвитку підприємництва, спрощення умов започаткування бізнесу та виходу з нього, зменшення втручання держави в економічну діяльність суб'єктів господарювання, спрощення системи отримання дозволу, зниження тиску на бізнес з боку контролюючих органів;

- перехід на європейську модель ринкового нагляду, якості та безпеки продукції;

- впровадження європейських підходів у сфері делегування функцій держави суб'єктам господарювання;

- розвиток конкуренції як основного чинника підвищення ефективності економіки, забезпечення дієвого регулювання діяльності природних монополій, недопущення проявів монополізму на державному та регіональному рівнях;

- запровадження економічних стимулів для заохочення модернізації національного виробництва, спрямування інвестицій у новітні технології, формування національної інноваційної інфраструктури та державних програм промислової модернізації. [5]

До основних форм реалізації державою економічної політики відносяться довгострокова і поточна економічна політика, яка спрямована на оптимальне узгодження та реалізацію інтересів суб'єктів господарювання і споживачів, а також населення в цілому. Мета такої політики досягається за допомогою економічної стратегії та економічної тактики. Економічна стратегія включає визначення пріоритетних цілей, засобів та способів їх реалізації, які виходять зі змісту об'єктивних процесів і тенденцій, і мають місце в національному та світовому господарстві, а також враховують законні інтереси суб'єктів господарювання.

Економічна тактика – це сукупність найближчих цілей, завдань, засобів їх досягнення для реалізації стратегічного курсу економічної політики в конкретних умовах.

Публічне регулювання економічних процесів повинно органічно поєднуватися з ринковими механізмами, не підмінюючи та не зменшуючи їх. Таке регулювання є складовою частиною сучасної ринкової економіки, що і визначає його зміст.

З урахуванням пріоритетності, публічна адміністрація виконує такі основні функції в сфері економіки, як організаційна, контрольна, регулятивна, захисту ринкових основ господарювання.

Державна економічна політика має:

- носити системний характер, тобто бути тільки комплексною та охоплювати всі сфери людської життєдіяльності;

- створювати умови для вирішення соціальних проблем населення;

- ґрунтуватися на власних матеріальних, фінансових, енергетичних, кадрових ресурсах з урахуванням міжнародного розподілу праці;
- залучати людей до справи, сприяти рівноправному діловому і взаємовигідному співробітництву всередині країни – між її частинами, зовні – з іншими країнами.

Досягнення максимально можливого добробуту суспільства шляхом всебічного розвитку соціально-економічної системи та забезпечення соціальної і політичної стабільності – це є метою державної економічної політики.

Прерогатива розроблення державної економічної політики належить законодавчій владі. Ефективність діяльності її полягає як у здатності визначати стратегічні і тактичні цілі, розробляти напрями і завдання економічної політики, так і в прийнятті відповідної законодавчої бази для реалізації.

Адекватність і своєчасність законодавчої діяльності забезпечуються не тільки професійним аналізом соціально-економічного стану держави, а й здатністю як виробляти, так і дотримуватись об'єктивно зумовленого суспільного інтересу, враховувати економічні передумови і можливі наслідки впровадження законодавчих актів.

Від економічного розвитку держави залежить добробут громадян країни, доля нації та самої держави, місце держави на світовому ринку, що впливатиме і на внутрішній соціально-економічний стан та заможність життя населення. Цільові настанови в економічній діяльності держави спрямовуються на запровадження принципів результативності, ефективності, рівності між суб'єктами господарювання та стабільності економічного і соціального розвитку суспільства.

Необхідність проведення реформування публічного адміністрування зумовлена невідповідністю чинної системи органів виконавчої влади та місцевого самоврядування принципам демократії, європейським стандартам та їх надмірною централізацією. Причинами такого стану є:

- неефективна організація діяльності міністерств; малораціональна система органів виконавчої влади на центральному рівні;
- неефективне місцеве самоврядування; відсутність паритетних засад у відносинах особи з такими органами.

В українському суспільстві сьогодні очевидна стурбованість низькою якістю публічного управління, невідповідністю суспільних витрат на здійснення публічної влади й віддачею, що отримує суспільство.

Починаючи з кінця XX сторіччя, публічне адміністрування в передових країнах світу постійно реформується, намагаючись ефективно відповідати на зростаючі вимоги громадян-виборців. Запропоновані нові моделі публічного управління теоретично обґрунтували доцільність залучення підходів і інструментів результат-орієнтованого менеджменту, який довів свою ефективність для боротьби за клієнта в конкурентному бізнес-секторі. Сьогодні теоретично модельовані очікування значною мірою перетворилися в розвинутих країнах на реальність, а багато елементів активно

дискутованих свого часу моделей стали парадигмальними складовими нового публічного менеджменту. В сучасному управлінні, коли передовий світ переходить до економіки знань, має бути місце для інновацій. Саме прикладна наука публічного управління повинна імплементувати суспільні цінності в конкретні цілі стратегій, політик, програм і проєктів. Невіддільним прагматичним аспектом будь-якої національної ідеї є створення конкурентоспроможної держави, де забезпечується матеріальний і духовний добробут людей.

У постіндустріальному суспільстві досягнення й підтримка високої конкурентоспроможності без нових знань і постійного вдосконалення діяльності на цій основі неможливе.

Довгоочікувані реформи місцевого самоврядування в Україні неминучі. І місцева публічна влада має бути добре методологічне та інструментальне озброєною для реалізації принципів результат-орієнтованої діяльності, що є запорукою досягнення європейських стандартів рівня і якості життя.

Терміни «публічне управління» і «публічна адміністрація» використовують поряд з усталеними поняттями «державне управління» і «державна адміністрація». Оскільки державне управління є видом публічного управління, а термін публічна адміністрація по-факту є сучасним розумінням поняття державного управління в умовах демократизації, переходу до «людиноцентриської» концепції, то можна сказати, що співвідносячи поняття публічна адміністрація та публічне управління, перше входить до змісту останнього, бо державне управління це публічна адміністрація, тобто різновид публічного управління.

Під публічним адмініструванням слід розуміти зовнішньо виражену дію суб'єктів публічної адміністрації, що здійснюється в рамках їх компетенції для виконання поставлених перед ними завдань та тягне за собою певні наслідки.

Якщо публічне адміністрування розкриває основні напрями цілеспрямованої діяльності суб'єктів владних повноважень щодо виконання адміністративних зобов'язань, то форми показують, яким чином це здійснюється. Оскільки за допомогою форм публічного адміністрування практично реалізуються завдання та функції публічної адміністрації, то від їх використання значною мірою залежить успіх владної діяльності. Форми покликані забезпечувати найбільш доцільне виконання функції адміністрування, досягнення його цілей з найменшими витратами сил, засобів і часу.

Застосування публічної влади досягається найчастіше шляхом публічного управління, тобто в результаті процесу реалізації влади.

При реалізації функцій публічного управління виникає публічно-управлінське ставлення. Для цього необхідні: суб'єкт управління, наділений повноваженнями і обов'язками управління, об'єкт управління, зобов'язаний реагувати на дії суб'єкта (якщо він не реагує, це неналежний об'єкт або управління не відбулося), суспільно значимий факт, що викликає необхідність публічного управління, спрямовані дії суб'єкта і дії об'єкта у

відповідь на керування.

Ефективне державне управління є тим чинником, від якого значною мірою залежить цивілізаційний розвиток будь-якої держави. Саме державне управління є однією з фундаментальних підвалин забезпечення дієздатності і безпеки держави, економічного зростання, подолання бідності і забезпечення добробуту населення.

Ефективне управління економічними процесами і забезпечення їх збалансованості можливе тільки за умови формування ефективної системи публічного управління. Визначення її стратегічної мети, принципів і критеріїв результативності повинно будуватися на принципово новій парадигмі, на чолі якої – людина, якість її життя.

Література

1. Бакуменко В. Д. *Державно-управлінські рішення: навчальний посібник* / В. Д. Бакуменко - К.: ВПЦ АМУ, 2011. – 444 с.
2. Бондар-Підгурська О.В. *Ділове адміністрування (Корпоративне управління): навч. посібник* / О.В. Бондар-Підгурська, А.О. Глєбова. – К.: Видавництво Ліра-К, 2015. – 487 с.
3. Дзюндзюк В.Б., Мельтюхова Н.М. та ін. *Публічне адміністрування в Україні: навч. посібник* / [за заг. ред. д-ра ф. наук, проф. В.В. Корженка, к.е.н., доц. Н.М. Мельтюхової – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2011. – с. 306.
4. Коваленко В.В. *Курс адміністративного права. – Режим доступу: <http://westudents.com.ua/glavy/64423-rozdl-1-publchne-adminstruvannya-vekonomchny-sfer.html> <http://library.if.ua/book/112/7568.html>.*
5. Коваленко В.В. *Курс адміністративного права України [Текст]: підручник* / Національна академія внутрішніх справ ; ред. В. В. Коваленко. - К.: Юрінком Інтер, 2012. - 808 с.
6. Мальська М.П. *Основи європейської інтеграції: підручник* / М.П. Мальська. – К.: «Центр учбової літератури», 2015. – 320 с.
7. Мельник А. Ф. *Державне управління: підручник* / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна; за ред. А. Ф. Мельник. – К.: Знання, 2009. – 582 с.
8. Нижник Н.Р. *Публічна влада і управління: принципи і механізми реалізації: моногр.* / за заг. ред. Н.Р. Нижник. – Чернівці: Технодрук, 2008. – 432 с.
9. Опришко В.Ф. *Правознавство: підручник* / В. Ф. Опришко, Ф. П. Шульженко, С. І. Шимон та ін.; За заг. ред. В. Ф. Опришка, Ф. П. Шульженка. - К.: КНЕУ, 2003. - 767 с.
10. Оболенський О. Ю. *Опорний конспект лекцій з навчальної дисципліни — Публічне управління: наукова розробка* / О.Ю. Оболенський, С.О. Борисевич, С.М. Коник. – К.: НАДУ, 2011. – 56 с.
11. Обушина Н. *Публічне Управління як нова модель організації державного управління в Україні: теоретичний аспект* // *Збірник наукових праць.* – 2015. – Вип. 44 “Ефективність державного управління”.

12. Тимошук В.П., Школик А.М. Публічна служба: зарубіжний досвід та пропозиції для України / [А.В. Кірмач, В.К. Тимошук, М.В. Фігель та ін.]; за заг. ред. В.П. Тимошука, А.М. Школика. – К.: Конус-Ю, 2007. – 735 с.

13. Тимцуник В.І. Публічне адміністрування: навчальний посібник / В.І. Тимцуник - К.: 2013. – 186 с.

14. Чернов С.І. Текст лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування» (для студентів всіх форм навчання за спеціальністю 7.03060101, 8.03060101 „Менеджмент організацій і адміністрування (за видами економічної діяльності) / С.І. Чернов, С.О. Гайдученко; Харк. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О.М. Бекетова. – Х.: ХНУМГ, 2014. – 97 с.

15. Шатило О.А. Опорний конспект лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування» (для студентів спеціальностей «Менеджмент організацій і адміністрування» та «Менеджмент зовнішньоекономічної діяльності») / О.А. Шатило; Житомирський державний технологічний університет. – Житомир: Кафедра менеджменту організацій і адміністрування ЖДТУ, 2014. – 51с.

16. Ястремська О.М. Публічне адміністрування: навчальний посібник / О.М.Ястремська, Л.О.Мажник. –Х.: ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2015. – 132с.

РОЗДІЛ 22

РЕЗУЛЬТАТИВНІСТЬ ТА ЕФЕКТИВНІСТЬ

ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

(МОРОЗ ОЛЕГ СЕМЕНОВИЧ - кандидат економічних наук, професор кафедри менеджменту організацій та управління проектами ЗДІА (Запоріжжя, Україна)

22.1 Вплив сучасних тенденцій розвитку управлінської діяльності та особливостей управлінської праці на визначення їх ефективності

22.2 Критерії та показники оцінки результативності та ефективності управлінської праці

22.3 Специфічні особливості при визначенні ефективності публічного управління та адміністрування

22.4 Оцінка результативності та ефективності здійснення державного управління

Література

Сутність процесів управління полягає у забезпеченні механізмів управлінського впливу суб'єктів управління на функціонуючий об'єкт з метою здійснення якісних перетворень, що створюють умови для подальшого його функціонування та поліпшення кількісних і якісних характеристик цього функціонування. В умовах ринкової економіки будь-яка самостійна структура (незалежно від форми власності, характеру діяльності, її місії та цільових установок) змушена самостійно ухвалювати стратегічні рішення і розробляти тактику свого розвитку, вишукуючи необхідні для їх реалізації засоби. Організації (публічні установи, а також корпоративні структури) самостійно (з урахуванням певних нормативно-правових обмежень) придбавають устаткування, матеріали і інші ресурси, набирають працівників, а також вирішують безліч інших питань. Це вимагає як значного розширення сфери управлінського впливу на всі сторони діяльності цих структур з метою досягнення цільових установок і вирішення тактичних завдань, так і отримання максимального ефекту від цього впливу. Таким чином, необхідність збільшення обсягу й ускладнення характеру робіт, виконуваних управлінським персоналом поєднується з зростанням відповідальності за якість і своєчасність прийняття тих чи інших управлінських рішень, що вимагає приділення ретельної уваги до визначення результативності виконуваних управлінських функцій та ефективності результатів управлінської діяльності. Подальший розвиток ринкових відносин призводить до того, що результати діяльності суб'єктів управління стають тісно взаємопов'язаними та залежними від чіткості і злагодженості дій інших учасників ринкових взаємовідносин. Такий стан речей зумовлює те, що проблеми, які пов'язані з оцінкою результативності управлінських процесів та підвищення їх ефективності стають визначальними як у збереженні стабільності і міцності позицій об'єктів управління, так і у подальшому їх розвитку, а дослідження цих проблем є

одним з найбільш *актуальних* питань як в теорії і практиці менеджменту в цілому, та і відносно публічного управління та адміністрування зокрема.

Виклики глобалізації та існуючі євроінтеграційні процеси зумовлюють зростання в Україні впливу виконавчих органів публічної влади (державного управління, місцевого самоврядування, а також управління об'єднаннями громадян) не тільки на формування, цільове й економне витрачання ресурсів та результатів і наслідків функціонування публічних структур, а також і на управління господарюючими суб'єктами підприємницької діяльності. Це зумовлює появу таких ситуацій, за яких традиційні системи управління демонструють свою неспроможність у повному обсязі оперативно і якісно вирішувати питання, що назрілі без врахування наявних особливостей, які притаманні такої формі управлінського впливу, як публічне управління та адміністрування.

Таким чином, враховуючи на те, що окреслення зазначених проблем на сучасному етапі розвитку країни є не тільки актуальним, а також і викликає значний суспільний інтерес, *метою* дослідження є висвітлення напрямів та механізмів визначення результативності та ефективності процесів управління в цілому та публічного управління та адміністрування зокрема. Для досягнення зазначеної мети, передбачено розв'язання наступних завдань:

- характеристика впливу сучасних тенденцій розвитку управлінської діяльності та особливостей управлінської праці на визначення їх ефективності;
- визначення критеріїв та показників оцінки результативності та ефективності управлінської праці;
- окреслення наявних специфічних особливостей, що впливають на визначення ефективності саме публічного управління та адміністрування;
- означення підходів до оцінки результативності та ефективності здійснення державного управління.

22.1 Вплив сучасних тенденцій розвитку управлінської діяльності та особливостей управлінської праці на визначення їх ефективності

Вибір Україною курсу демократичних реформ та об'єктивні процеси розвитку й модернізації суспільства в цілому визначають перехід від традиційних моделей управління до розбудови їх механізмів на засадах демократичного врядування. Задля реалізації принципів демократичного врядування політико-інституційна та інституційно-правова форми інституалізації суспільних інтересів мають сприяти створенню належного правового поля шляхом коригування діяльності окремих формальних і неформальних інституцій та поліпшення координації їх спільної діяльності в напрямку підвищення громадського впливу як на управлінську діяльність в загалі, так і на публічні форми управління і адміністрування зокрема. В сучасних умовах будь-яка система управління, що виступає в якості системи

розробки та реалізації владних функцій, відчуває на собі *вплив громадської думки* – особливого інструменту соціального впливу на систему управління і механізму соціальної кореляції відносин влади і суспільства. Цей вплив і робить процеси, що пов’язані з реалізацією тих чи інших управлінських функцій в більшій чи меншій мірі публічними. Вплив громадської думки, в першу чергу, спрямовано на раціональне використання, збереження і відтворення природних ресурсів відповідно до концепції сталого розвитку заради поєднання інтересів не тільки нинішніх, а і майбутніх поколінь. Постійне прагнення громадян та громадських (і навіть, в окремих випадках, громадсько-політичних) об’єднань до поширення їх впливу на управлінські процеси проявляється у намаганні забезпечити їх участь у цих процесах, зокрема таких управлінських процесах як оцінювання діяльності суб’єктів управління (шляхом здійснення постійного контролю за їх функціонуванням та використанням коштів, в першу чергу бюджетних), розроблення та реалізацію управлінських рішень та інших. Таким чином відбувається адаптація традиційних механізмів діяльності органів управління як публічної влади та інститутів громадянського суспільства, так і приватного сектору, до нових реалій і цінностей, а також стає реальністю принципове переосмислення і трансформація структурних та інституційних основ функціонування цих структур і суспільства в цілому. Вплив “*публічності*” на процеси управління на сучасному етапі розвитку як суспільства в цілому, так і економічних відносин, що існують в цьому суспільстві зокрема, відображує існуючі процеси об’єднання на якісно новому рівні існуючого потенціалу різних секторів суспільства (як на державному, місцево-регіональному та громадському, так і на приватному рівнях) задля вирішення нагальних ключових економічних, соціальних та культурних проблем.

Органічно вбираючи найцінніші надбання зарубіжної науки у контексті розбудови соціально-правового і демократичного суспільства концепція демократичного врядування суттєво змінює підходи до процесу організації управлінської діяльності як органів публічного управління та адміністрування, так і органів управління господарюючими суб’єктами підприємницької діяльності. Таким чином, з точки зору оцінки рівня результативності та ефективності публічного управління та адміністрування, зорієнтованого на реалізацію публічних (загальних) інтересів, необхідно, на наш погляд, визнати, що, з погляду на сучасні умови та специфіку здійснення управлінських функцій, підходи як до оцінювання державного і громадського управління, а також місцевого самоврядування, так і підходи до оцінювання процесів здійснення управління господарюючими суб’єктами підприємницької діяльності мають *базуватися на спільних засадах* з, безумовно, наявністю повних специфічних відмінностей.

При визначенні впливу на визначення результативності та ефективності як управлінської діяльності в цілому, так і публічного управління зокрема, через функціональне призначення та зміст й наслідки результатів, що

досягаються завдяки цієї діяльності, необхідно, на наш погляд, зважати на те, що *управлінська праця має свої особливості*, які полягають, зокрема, у наступному: [1, с.197- 201]

- в залежності від виконуваних управлінських функцій характер *управлінської праці змінюється*, поєднуючи в собі (в кожному випадку в різних співвідношеннях) як працю адміністративну (безпосереднє управління діяльністю й поведінкою людей шляхом виконання різних організаційно-адміністративних операцій спрямованих на забезпечення координації діяльності окремих виконавців і колективів), так і працю евристичну (діяльність, головна характеристика якої є творча складова, що пов'язана з дослідженнями, аналізом, розробкою пропозицій, рекомендацій, проєктів, а також виконанням аналітичних і конструктивних операцій з метою підготовки та вироблення й прийняття різного роду управлінських рішень), а також працю операторську, яка є працею, що поєднує розумову й фізичну роботу, при якій виконуються стереотипні операції детермінованого (визначеного) характеру, з метою забезпечення керівників і фахівців інформацією та її обліком (є своєрідною протилежністю евристичної праці);

- *специфічним є як предмет управлінської праці* (інформація різного роду та форми - іноді управлінська працю називають інформаційною працею), *так і форма отримуваних результатів її здійснення* (результат діяльності управлінського персоналу виявляється у вигляді кінцевого продукту праці сукупного працівника, тобто в результатах діяльності усього колективу організації, її підрозділів, тощо);

- *ускладнена кількісна оцінка* безпосередніх результатів управлінської праці (за винятком виконавців операторської праці), що вимагає застосування непрямих та опосередкованих показників для оцінювання її успішності, а також, завдяки творчій складовій у структурі цього виду діяльності, механізація й автоматизація управлінських процесів (знов таки крім операторської праці), що унеможливорює оперативну та об'єктивну оцінювати відхилення їх здійснення від регламентованого та вносити необхідні корективи.

22.2 Критерії та показники оцінки результативності та ефективності управлінської праці

Ефективність та результативність управлінської праці (не залежно від сфери управлінської діяльності, форм і методів її здійснення та засобів, що застосовуються) є характеристикою, яка відображає як результати та наслідки здійснення управління, а також перебіг процесів, що відбуваються в управлінні. Крім того, ці поняття визначають стан об'єкта управління, кількісні та якісні характеристики його функціонування, тощо. Тому саме поняття "*ефективність управлінської праці*" є доволі складною, багатоаспектною, оціночною категорією, яка є предметом розгляду не тільки з точки зору економіки та менеджменту, а і широкого спектра філософських, політичних, соціологічних, психологічних, правових наук, а також праксеології, що продукує розмаїття його тлумачень. Проблеми

оцінки ефективності управлінської діяльності в цілому знайшли своє відображення в працях таких видатних зарубіжних вчених, як К. Барнард, П. Друкер, Т. Пітерс, Д. Сінк, Р. Уотермен та інших. Висвітленню проблем пов'язаних з визначенням ефективності різноманітних форм і методів публічного управління (в першу чергу з точки зору державного регулювання економіки) присвячені, наприклад, зокрема окремі дослідження Н. Бевериджа, С. Брю, Дж. Б'юкенена, Т. Веблена, Дж. Гілдра, Д. Гелбрейта, Д. Кейнса, Д. Кауфмана, Д. Коммонса, А. Лаффера, Р. Лукаса, В.Мак-Коннела, У.К. Мітчелла, Г. Мюрдаля, П. А. Самуельсона, Дж. Стіглер, Г. Туллока, М. Фрідмена, Ф. фон Хайєка, Л. Ерхарда та інших.

Незважаючи на різноманіття підходів до визначення результативності управління та ефективності процесів, пов'язаних з цією діяльністю, а також точок зору на ці питання, принцип визначення успішності праці завжди однаковий і полягає в співвідношенні результатів діяльності з витратами, пов'язаними із забезпеченням саме цих досягнутих результатів. Проблеми полягають лише у забезпеченні адекватної та об'єктивної оцінки, як результатів, так і відповідних витрат, а також приведення цих оцінок в порівняльний вид. Відмінності в оціночних показниках визначаються лише масштабом та змістом конкретних показників витрат і результатів. [2, с.257] Аналіз сучасного стану підходів до оцінки успішності функціонування тієї чи іншої моделі публічного управління (як і процесів управління в цілому) показує, що, наприклад, в європейській практиці на сьогоднішній день використовується кілька різних понять, яким у вітчизняній термінології відповідає одне слово – “*ефективність*”. Зокрема, наприклад, в практиці Шведського національного бюро аудиту для перевірки і оцінки дієвості установ та організацій, а також стану виконання бюджетних програм використовується концепція “трьох Е” що полягає в поєднанні наступних визначень, а саме: *Результативність* (“*Effectiveness*”) – *Продуктивність* (“*Efficiency*”) – *Економічність* (“*Economy*”). [3, с.91- 92]

До кінця XIX століття терміни “*effectiveness*” та “*efficiency*” вживалися практично як синоніми, тому у перекладах з англійської поняття “*effectiveness*” та “*efficiency*” найчастіше перекладаються як тотожні поняття, а саме як – ефективність, продуктивність, результативність, або успішність.

Теоретичне удосконалення методології менеджменту, методичних підходів до визначення ефективності впливу керуючої підсистеми на керовану складову об'єкту управління та практик управління і адміністрування вимагало розділення цих понять та визначення показників, що їх характеризують. Відсутність регламентування сфер вживання цих двох термінів створювало певні проблеми під час проведення всебічної оцінки функціонування тієї чи іншої системи управління в тих чи інших умовах. Тому в англійській науковій термінології та в практиці управління (державного управління та публічного адміністрування зокрема) на сьогодні вживання цих термінів практично унормовано наступним чином: [4]

- під терміном “*effectiveness*” розуміють, так звану, “технічну *ефективність*” в показниках якої знаходить відображення характер

здійснення діяльності, яка оцінюється, та в якій мірі фактичні результати цієї діяльності можуть наближати до задекларованих цілей або завдань. Тобто поняття *“технічна ефективність”* свідчить про те, що *“ті справи, які робляться є саме правильні справи”*;

- використовуючи термін *“efficiency”*, мають на увазі, так звану, *“економічну ефективність”* показники якої характеризують те, як саме реалізується діяльність, яка оцінюється та наскільки продуктивно використовуються ресурси, що необхідні для здійснення цієї діяльності. Тобто поняття *“економічна ефективність”* свідчить про те *“наскільки правильно робляться ті справи, які відбуваються”*.

Таким чином, можна зробити висновок, що успішність функціонування будь якої системи управління (поза залежністю від її форм, методів та сфер застосування) визначається тим, щоб об'єктом управління під час його діяльності виконувалися лише тільки *“правильні справи”*, при цьому ці справи мають робитися *“правильно”* (в правильний спосіб) та *“економно”* (з мінімальними витратами). Тобто, узагальнюючий показник ступеня успішності функціонування системи управління (незалежно від її моделі та використовуваних методів та інструментів) в цілому розподілено на три його основні складові:

- *результативність* (*“effectiveness”*) – розглядається як ступінь досягнення поставлених цілей та вирішення поставлених завдань межах запланованих обсягів (наприклад, державних послуг) та являє собою визначальний показник, що характеризує діяльність об'єкта управління в цілому та його керуючої системи зокрема.

- *продуктивність* (*“efficiency”*) – відображає ступінь ефективності використання ресурсів відповідно до отриманих результатів і, як правило, оцінюються витрати ресурсів на одиницю отриманого результату (наприклад, найбільш продуктивною можна вважати ту конкретну програму, на яку виділено / витрачено мінімум бюджетних коштів при досягненні необхідного результату). Даний показник можна застосовувати, зокрема, для оцінки успішності діяльності тих груп управлінського персоналу, результати праці яких можливо чітко визначити, кількісно виміряти і відсутня необхідність у додатковій якісній оцінці. Так, наприклад, продуктивність праці конструкторів можна виміряти кількістю розроблених однакових за складністю креслень; технологів – трудомісткістю проектування типового технологічного процесу, економістів – кількістю переробленої і видаваної звітної інформації і таке інше.

економічність (*“economy”*) – показник, що відображає відносну економію ресурсів, отриману за рахунок застосування різних способів (методів та засобів) надання послуг і виробництва продуктів за умови досягнення заданих їх обсягів. Даний показник виражає відносну вартість альтернативних способів (методів та засобів) досягнення результатів, що визначені за необхідні (при цьому загальний обсяг робіт / послуг залишається незмінним і відповідає поставленій меті).

З огляду на те, що мета керованого об'єкта одночасно є і смисловий

завданням і головним напрямком діяльності керуючої системи, можна стверджувати, що оцінка ефективності управління неможлива без визначення ступеня її результативності та досягнення поставлених результатів об'єктом управління в цілому. Інтегральним показником, що характеризує загальну оцінку ефективність функціонування керуючої системи об'єкта управління, повинен бути показник, що враховує як ступінь досягнення поставленої мети (результативність системи), так і ефективність використання не тільки спожитого ресурсу, а й усього функціонуючого.

З точки зору оцінювання ефективності функціонування системи управління, буде доцільним застосування виправданого на практиці підходу, який передбачає *диференціацію показників ефективності управління* на: [5, с.135]

- показники, що відображують *кінцевий ефект функціонування об'єкта управління* в цілому через показники діяльності об'єкту управління – тобто дати оцінку результативності системи управління з використанням узагальнюючих оцінювальних (кількісних та якісних) показників роботи об'єкту управління в цілому та аналітичних характеристик виконання цільових настанов

- показники, що характеризують *ефективність функціонування окремих підсистем* (відділів, управлінь, департаментів, тощо) загальної системи управління поза залежністю від якісних характеристик конкретних управлінців, які працюють в системі – тобто необхідно провести оцінку, так званої “*системної ефективності управління*”, яка залежить від складу і кількості управлінських ланок, їх підпорядкованості, збалансованості в розподілі функцій між ними, а також обов'язків, прав та відповідальності, від того, наскільки раціонально організовані комунікаційні зв'язки в процесі управління, тощо;

- показники, які *оцінюють ділові якості управлінського персоналу* та їх потенціал з точки зору ефективності здійснення процесів, що відбуваються у системі управління – тобто необхідно провести оцінку, так званої “*операційна ефективності управління*” у вигляді характеристики практичного втілення працюючим в управлінських структурах персоналом настанов, що поставлені перед ними, вирішення завдань, дотримання регламентів, тощо.

Ефективність функціонування окремих елементів системи управління (“*системну ефективність управління*”) доцільно було б оцінювати виходячи з наступних критеріїв:

- якою мірою діяльність кожного елементу системи управління підвищує загальну ефективність функціонування керованого об'єкта;

- з якою ефективністю функціонує безпосередньо даний елемент системи управління;

- які умови створює даний елемент системи управління для майбутнього зростання ефективності керованого ним об'єкта або для того, щоб ступінь приросту загальної ефективності відповідала приросту локальної ефективності керованого об'єкта.

До показників, що характеризують “*системну ефективність управління*”, крім вище наведених показників “*продуктивність*” та “*економічність*”, які є узагальнюючими критеріями оцінки як функціонування управлінської системи в цілому, так і окремих її складових зокрема, можна віднести наступні показники: [6, с.258-262]

- *адаптивність* – показник, який визначається здатністю системи управління ефективно виконувати поставлені перед нею функції в певному діапазоні зміни умов;

- *гнучкість* – показник, що характеризує властивість органів апарату управління змінювати, відповідно до виникаючих завдань, свої ролі в процесі прийняття рішень та налагоджувати нові зв'язки, не порушуючи властивою даній структурі впорядкованості відносин;

- *оперативність* – показник, що характеризує сучасність виявлення управлінських проблем і таку швидкість їх вирішення, яка забезпечує максимальне досягнення поставлених цілей при збереженні стійкості налагоджених виробничих і забезпечуючих процесів;

- *надійність* - показник, який характеризується безвідмовним функціонуванням апарату управління при змінних умовах роботи.

До факторів, що визначають ефективність праці безпосередніх виконавців процесу управління (управлінського персоналу) та бездоганного виконання ними процесів управління (“*операційна ефективність управління*”), можна віднести основні елементи, що складають цей процес та без взаємодії яких неможливе отримання певного результату, а саме:

- особистісні фактори – якісні характеристики робочої сили, від яких залежить її успішне функціонування;

- речові фактори – наскільки ефективно використовується наявне технічне оснащення робочих місць, удосконалюються технологія управління, її методи, способи, інструменти;

- організаційні фактори – рівень дотримання регламентів управлінської діяльності, взаємовідносини та дисципліна, тощо.

Визначаючи *критерії та показники ефективності управління*, необхідно враховувати, що: [7, с.86-89]

- до *критеріїв ефективності управління* відносяться такі ознаки та сторони прояви управлінської діяльності, за допомогою аналізу яких можна визначити якість формування та реалізації управлінських функцій відповідно до потреб та інтересів, як окремих груп, так та суспільства в цілому;

- *показниками ефективності функціонування системи управління* є певна міра, що дозволяє порівняти діяльність різних органів управління (владних структур) з точки зору фактичних результатів їх діяльності відносно бажаних або необхідних (запланованих) результатів, характеру та результатів їх діяльності в різні часові періоди, а також результатів та характеру їх діяльності порівняно з діяльністю інших органів управління (владних структур).

- вони повинні охоплювати всі сторони діяльності (в першу чергу

виявлені проблеми) і бути націлені на реалізацію цілей і завдань, які стоять перед тими, хто оцінює цю діяльність;

- *мають бути* достатньо конкретними для того, щоб можна було реально здійснити оцінку діяльності на практиці;

- *бути узгоджені* між собою, а також з тими критеріями та показниками, що використовувалися при попередніх оцінках;

- надходити з авторитетних джерел і / або підкріплюватися відповідними доказами їх об'єктивності та актуальності.

22.3 Специфічні особливості при визначенні ефективності публічного управління та адміністрування

Оцінка результативності та ефективності публічного управління базується на тому, що управлінська діяльність, яка орієнтована на досягнення визначених стратегічних цілей, шляхом вирішення тактичних завдань, з точки зору публічного управління переорієнтовується на кінцевий результат у вигляді задоволеності окремими громадянами та суспільством в цілому обсягами та якістю товарів та послуг, що ними споживаються, наслідками їх діяльності, а також обсягами та якістю публічних послуг, які надаються суб'єктами публічного управління та адміністрування, що забезпечують поліпшення умов існування і життєдіяльності громадян. Крім того, оцінка ефективності системи публічного управління та адміністрування, яка застосовувана у формах державного управління, місцевого самоврядування та управління громадськими організаціями, має окремі *специфічні відмінності* від визначення відповідних оцінок стосовно управління господарюючими суб'єктами підприємницької діяльності. Ці відмінності, зокрема, викликані за рахунок наявності ряду проблем та обмежень, які існують у сфері впливу публічного управління та адміністрування, але не є типовими при здійсненні бізнес – діяльності, а саме: [8]

- наявність монополії державних установ на виробництво/надання деяких окремих видів товарів/послуг, що виключає можливість більш-менш широкого використання ринкових важелів при оцінці керуючих дій;

- складнощі в питаннях конкретизації характеру і результатів діяльності ряду окремих об'єктів публічного управління, що, відповідно, ускладнює визначення кількісних і якісних характеристик цієї діяльності, а також критеріїв і показників її ефективності;

- суперечливість між цільовими установками діяльності ряду окремих об'єктів публічного управління та ресурсними забезпеченням для їх реалізації суб'єктам споживання результатів цієї діяльності;

- наявність ряду, невирішених протягом тривалого періоду, проблем в питаннях регламентації і стандартизації окремих видів діяльності суб'єктів публічного управління (як правило, що включають велику частку, так званого, «творчого» початку), а також проблем, пов'язаних з мотивацією управлінського персоналу, зайнятого в системі публічного управління і адміністрування.

Нерідко терміни “*public management*” (англ. - публічне управління) та “*public administration*” (англ. - публічне адміністрування) ідентифікують як переклад на українську мову поняття “*державне управління*”. Але, незважаючи на те, що ототожнення понять “*публічне управління*” та “*публічне адміністрування*” з терміном “*державне управління*” є широко поширеним, на наш погляд, між цими поняттями є певні відмінності (у США, наприклад, в якості синоніма терміну “*державне управління*” використовується термін “*public affairs*” – державні справи). Ця відмінність полягає, зокрема, у тому, що ключовим аспектом державного управління є держава, у той час як ключовим аспектом публічного управління є народ (громадяни цієї держави) – як населення країни (регіону, окремої місцевості) в цілому, так і різноманітні об’єднання громадян (політичні, професійні, тощо), зокрема.

Таким чином, здійснюючи оцінку ефективності функціонування публічного управління в цілому та оцінюючи його результативність необхідно зробити висновки щодо того, як управлінські процеси повинні враховувати якість життя громадян певної адміністративно-територіальної одиниці чи держави в цілому та / або відповідних бізнесових структур шляхом врахування та задоволення суспільного інтересу, в тому числі і за рахунок створення робочих місць та забезпечення гідного рівня життя працюючим, найраціональнішого використання публічної інфраструктури для виробництва та надання публічних благ, тощо.

Безумовно, у системі публічного управління центральну та визначальну роль відіграє саме державне управління, яке здійснює управлінський вплив на усі сфери суспільного життя. Але цей вплив здійснюється у поєднанні з одночасним впливом на ці сфери суспільного життя також і завдяки функціонуванню у суспільстві місцевого самоврядування та громадських й громадсько-політичних об’єднань, управлінням якими, доповнюючи державне управління і створює цілісну систему публічного управління та адміністрування. Водночас, в умовах розгортання демократичних перетворень, значно зростає також активність і роль у розв’язанні суспільних проблем громадських структур шляхом їх впливу на управління не тільки громадськими і державними справами, а також і на бізнесову діяльність. [9, с.73 - 74] Тобто, розглядаючи ефективність управління об’єктами підприємницької діяльності, “*бізнесовий*” управлінець, який своєю діяльністю прямо впливає на отримання прибутку певної підприємницької одиниці, також має враховувати вплив на прийняття та реалізацію управлінських рішень “*публічних аспектів*” – позицію громадських структур та суспільні інтереси.

Таким чином, формулюючи основні характеристики сучасної парадигми публічного управління та адміністрування, можна, зокрема, виділити наступні аспекти: [10, с.97 - 98]

- розвиток демократичних засад в управлінні та, в зв’язку з цим, врахування громадської думки при виробленні та реалізації як державної політики і політики органів місцевого самоврядування, так і соціальної

політики суб'єктів підприємницької діяльності;

- вплив на систему державного адміністрування механізмів громадського управління;
- співвіднесення інтересів загальнодержавних та місцевих, громадських та особистісних інтересів, та врахування їх впливу;
- забезпечення загальнодоступності, максимально можливої об'єктивності та повноти, а також оперативності управлінської інформації, яка торкається публічної сфери та суспільних інтересів;
- раціоналізація механізмів вироблення та реалізації управлінських процесів та організації роботи апарату управління, з урахування вимог до професіоналізму управлінських кадрів;
- забезпечення здійснення громадського контролю виконання управлінських рішень та дотримання відповідних законів.

Найбільш вживаною оцінкою ефективності публічного управління (в першу чергу саме державного управління, місцевого самоврядування та управління громадськими організаціями) є *громадська оцінка* ефективності діяльності цих форм управління, яка включає оцінку і контроль, зокрема з таких питань, наприклад, як:

- законотворчість в частині забезпечення та захисту прав і свобод громадян та їх об'єднань;
- прийняття органами публічної влади тих чи інших управлінських рішень, а також хід їх реалізації;
- цільове та економне витрачання ресурсів та публічних фінансових коштів;
- забезпечення екологічної безпеки, а також збереження життя і здоров'я людей;
- якість та обсяг публічних послуг, що надаються, реалізація пріоритетних національних програм і проектів, тощо.

Громадська оцінка ефективності публічного управління і адміністрування являє собою сукупність встановлених процедур, що здійснюються інститутами громадянського суспільства та окремими громадянами (їх об'єднаннями) щодо перевірки якості здійснення управлінських функцій, а також дотримання відповідності їх результатів і наслідків інтересам особистості, сім'ї та суспільства. Врахування впливу громадської думки та її оцінка в процесі визначення ефективності публічного управління здійснюється шляхом впровадження системи її моніторингу та врахування її впливів й їх наслідків.

Вплив суспільства в цілому і його громадян (їх громадських об'єднань), зокрема, на органи публічного управління та адміністрування, як через вплив на процеси управління громадської думки так і через вплив на них громадської оцінки ефективності діяльності, перетворюють форму відносин між ними в таку, яка повинна базуватися на принципах громадянської злагоди, співпраці і забезпечувати соціальну справедливість. Така форма відносин вимагає використання під час визначення ефективності публічного управління, в якості критеріїв, показників, що характеризують

соціальну ефективність функціонування суб'єктів управління у вигляді оцінки: [11, с.394]

- загальної соціальної ефективності, яка розкриває узагальнені результати функціонування системи управління і керованих нею об'єктів в цілому;

- спеціальної соціальної ефективності – характеристики стану організації та функціонування самого механізму керуючої підсистеми, як окремих суб'єктів загальної системи управління суспільними процесами;

- конкретної соціальної ефективності, що відображає діяльність окремих управлінських органів і посадових осіб, поодиноких управлінських рішень, дій, відносин.

Аналізуючи ефективність процесів публічного управління та адміністрування, особливу увагу необхідно приділити ефективності функціонування виконавчих органів державної влади та місцевого самоврядування, як з точки зору ефективності діючої адміністративно-правової нормативної бази, так і щодо ефективності діяльності цих органів відповідно до діючих норм права.

22.4 Оцінка результативності та ефективності здійснення державного управління

Те, що державне управління є особливим дослідницьким напрямом, одним з перших визначив ще Вудро Вільсон, точку зору якого про виділення державного управління та публічної політики в окремий напрям наукових досліджень поділяли найбільші відомі дослідники в галузі науки управління (навіть можна сказати бездоганні авторитети цієї галузі). Серед таких вчених можна відзначити таких як Анрі Файоль, Леонард Уайт, Честер Барнард, Герберт Саймон, Дуайт Уалдо, Пітер Друкер, Вільям Нісканен, Ендрю Далшір, Йохан Олсен, Девід Осборн і інших. Один з сучасних дослідників публічного управління Гірт Букерт наголошує на тому, що державне управління не є якимось нейтральним та технічним процесом прийняття та реалізації управлінських рішень, а натомість є діяльністю, яка тісно пов'язана із політикою, законами та громадянським суспільством. [12]

Значну увагу проблемам ефективності різних елементів системи державного управління, як визначального елементу публічного управління та адміністрування приділили також вітчизняні науковці, такі, наприклад, як В. Авер'янов, І. Артим, В. Бабаєв, В. Бакуменко, О. Батанов, Р. Білик, О. Бобровська, А. Гошко, В. Дзюндюк, Е. Калабіна, Ю. Ковбасюк, Т. Лукіна, А. Мельник, М. Миколайчук, Г. Мостовий, Н. Нижник, О. Оболенський, Л. Приходченко, Г. Ситник, В. Сороко, Ю. Шаров та інші.

Поняття “*державне управління*”, у класичному його розуміння (що було запропоноване ще Максом Вебером), визначається як вплив органами законодавчої, виконавчої та муніципальної влади (їх уповноваженими представниками) у державному/ громадському секторі суспільного життя в цілому, та економічних відносин зокрема. Основними рисами державного

управління є його владний характер, витоками якого є державна воля та поширеність управлінських рішень та дій на усе суспільство. Тому державне управління в багатьох джерелах розглядається в якості публічного адміністрування.

В принципі будь-яке управління завжди пов'язано з владою, але публічне державне управління має відношення до особливої влади – публічної державної влади з усіма її атрибутами: монополізмом на насильницькі методи, легітимною природою здійснення впливу на суспільство, суверенністю, поширенням владного впливу на все суспільство, політичної організованістю і інші. Державне управління нерозривно пов'язане із політикою (є найважливішим політичним ресурсом, а також центром політичної боротьби за владу) та здійснює керівництво і організацію задоволення суспільних інтересів в громадській сфері. При цьому поняття “*громадська сфера*” і “*суспільний інтерес*” є тут центральними. У сферу механізмів задоволення суспільних інтересів включені як безпосередньо процеси державного управління, так і місцевого самоврядування та управління об'єднаннями і організаціями, що своєю діяльністю пов'язані з ними, а також управління об'єктами з урахуванням впливу асоціацій громадянського суспільства. [13, с.52]

Державне управління, виступаючи в якості суттєвої та визначальної складової публічного управління та адміністрування, здійснюється, за висновком вчених Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України в межах діяльності органів виконавчої влади, а також і поза їх межами. [14] До *критеріїв оцінки ефективності функціонування виконавчих органів* державної влади (в тому числі і виконавчих органів місцевого самоврядування) можна, наприклад, віднести, зокрема, наступні: [15, с.246-247]

- *законність* – відповідність організації діяльності та порядку реалізації актів управління з чинним законодавством;
- *доцільність* – відповідність результатів і змісту процесів управління, виражених в реальному впливі на позитивну динаміку керованої підсистеми цілям діяльності виконавчих органів (формалізованих юридично і конкретизованих в правових актах, що мають обов'язковий для конкретних суб'єктів характер);
- *раціональність* – реалізація позитивного впливу на керовану підсистему, що забезпечує досягнення мети з мінімальними витратами ресурсів.

Таким чином, коректне використання інституційних і політичних механізмів *публічного впливу* формування та реалізацію процесів управління в цілому та процесів публічного управління, зокрема, має бути спрямоване на:

- оптимальне вирішення проблемних питань *ресурсної забезпеченості* (мобілізації та раціонального перерозподілу і використання ресурсів);
- участь громадськості в *оцінюванні і контролі* органів управління та дотримання принципів прозорості та відкритості у їх діяльності;

- процеси *узгодженості різноманітних інтересів* із врахуванням потреб та пріоритетів розвитку.

Враховуючи на те, що в сфері публічного управління та адміністрування центральне місце по праву займає саме державне управління, під час визначення результативності та ефективності публічного управління та адміністрування, у міжнародній практиці переважна увага приділяється визначенню та аналізу *інтегральних показників оцінки ефективності державного управління*. Серед таких показників, що були розроблені міжнародними організаціями, до найбільш застосовуваних належать, наприклад, наступні: [16]

1. Показник *GRICS (Governance Research Indicator Country Snapshot)* — являє собою сукупність індикаторів, що забезпечують дослідження стану управління країною в цілому, який зафіксовано на певний момент часу. Показник складається з шести індексів, що відображають параметри державного управління, яке розуміється як сукупність традицій та інституційних утворень та включає в себе:

- а) процеси вибору, контролю та заміни уряду країни;
- б) здатність уряду формулювати та проводити державну політику;
- в) рівень поваги громадян та громадських об'єднань до державних інститутів, які керують економічною і соціальною взаємодією господарюючих суб'єктів підприємницької діяльності, виконавчих органів публічної влади та громадян (громадських та політичних об'єднань) в суспільстві.

До складу цього показника, яким оцінюють ефективність державного управління в порівнянні між країнами (з 1996 р кожні два роки розраховується більш ніж по 200 країнам світу), включаються наступні індекси:

- право голосу і підзвітність обранців перед своїми виборцями з можливістю впливу останніх, аж до застосування процедури відкликання обраних (*Voice and Accountability*);
- політична стабільність в країні в цілому та окремих її регіонах із забезпеченням, на підставі використання законних методів, відсутності насильства і безладів (*Political Stability and Absence of Violence*);
- якість законодавства в цілому (ступінь відповідності його загальноновизнаним нормам і правилам), а також якість законодавчого та нормативного регулювання економіки країни (*Regulatory Quality*);
- додержання верховенства закону та забезпечення безумовного його дотримання (*Rule of Law*);
- ефективність діяльності уряду в частині державного управління та організації роботи органів виконавчої влади, в тому числі якість надаваних державних послуг та здійснення бюрократичних процедур, компетенція держслужбовців, рівень незалежності держслужби від політичного тиску та довіру суспільства до інститутів виконавчої влади та ін. (*Government Effectiveness*);
- контроль корупції з боку органів державного управління та

сприйняття корупції суспільством (*Control of Corruption*).

2. Показник *CAF (Common Assessment Framework)* — загальна система оцінки, яка була розроблена на основі широко застосовуваної, як в приватному, так і в публічному секторах, концепції управління якістю (*Total Quality Management*). Загальна структура оцінки, що є поширеною в державах Західної та Центральної Європи, повинна:

а) служити попередніми інструментом самооцінки (тестування) ефективності управління організаціями в рамках більш загальної стратегії управління якістю;

б) сприяти проведенню порівняльних досліджень ефективності в державному секторі;

в) забезпечити своєрідний міст між різними варіантами використання управління якістю в адміністративній політиці країн ЄС.

Виходячи з поставленої мети і завдань *CAF* ґрунтується на двох ключових принципах: принципі сумісності з різними організаційними моделями державних адміністрацій, а також принципі застосовності для оцінки специфіки якості роботи організацій державного сектора. До ключових критеріїв оцінки відносяться оцінка повноти використання зовнішніх ресурсів та партнерських відносин в країні в цілому і окремих її регіонах, а також оцінки якості управління в публічній сфері людськими ресурсами та їх потенціалом, що свідчить про актуалізацію соціально-психологічної складової управління і спроби оцінити насамперед якість і результативність управлінських відносин (конкретний зміст *CAF* і докладні інструкції по використанню цієї методики доступні в Інтернеті на всіх основних європейських мовах).

3. Показник *WBES (The World Business Environment Survey)* — є опитування, що характеризують вплив публічного управління на бізнес-середовище країни у порівнянні з світовими стандартами. Індикатори цього показника дозволяють отримати порівняльну оцінку державної політики з точки зору створення ділового клімату, якості регулювання, рівня корупції, якості державних послуг в контексті взаємодії між бізнесом та державою.

4. Показник *BEEPS (Business Environment and Enterprise Performance Survey)* — оцінка впливу публічного управління та адміністрування на бізнес-середовище та ефективність підприємства в країні. Індикатори цього показника дозволяють отримати порівняльну оцінку якості управління, ділового клімату, конкурентного середовища, рівня корупції в контексті взаємодії між бізнесом та державою в країнах з перехідною економікою.

Цей показник застосовується у поєднанні з *індексом економічної свободи (Economic Freedom Index)*, який був розроблений американським Фондом Спадщина (*Heritage Foundation*) спільно з експертами, що об'єднані до Фонду Уол Стріт (*Wall Street Foundation*).

5. Показник *міжнародної прозорості (Transparency International)* — є світовим барометром рівня корупції як в країні в цілому, так і в окремих сферах публічного управління та напрямках здійснення державної політики, включаючи діяльність органів виконавчої влади. Визначальними

індикаторами цього показника є *індекси непрозорості*, які згруповані в аббревіатуру *CLEAR* (від англ. “clear” - ясний, прозорий, чистий) і відображають показники:

- а) рівня корупції (*Corruption*);
- б) стану правової захищеності (*Legal*);
- в) рівня економічної свободи (*Economic*);
- г) стану прозорості бухгалтерської звітності (*Accounting*);
- д) ступеня нормативної урегульованості процесів взаємодії влади з бізнесом і суспільством в цілому (*Regulatory*).

Дані індекси допомагають оцінити ефективність публічного управління і адміністрування в країні з точки зору інвестування на її території коштів і розвитку з цією країною міжнародних економічних відносин.

З точки зору розробки і реалізації практичних заходів щодо реформування системи публічного управління та адміністрування з метою підвищення її результативності та ефективності, недолік наведених показників полягає в тому, що вони, власне, і не призначені для прийняття управлінських рішень з цих питань. На основі аналізу наведених показників складно визначити, що конкретно необхідно змінити в системі управління, щоб підвищити підсумкову оцінку рівня державного управління та рейтинг країни в цілому. Крім того, дані індекси відображають не стільки якості існуючої системи державного управління та результативність і ефективність її функціонування, скільки наявні особливості суспільно-політичного життя країни та економічної політики, що реалізується в країні органами публічного (в першу чергу і в значній мірі державного) управління та адміністрування.

1. Сучасний етап розвитку суспільства характеризується широкою участю громадян та їх об'єднань як в оцінюванні діяльності суб'єктів управління (шляхом здійснення постійного контролю за їх функціонуванням та використанням коштів, в першу чергу бюджетних), так і у розробленні та реалізації управлінських рішень в цілому, що вимагає адаптації традиційних механізмів діяльності органів управління (як тих що функціонують в органах публічної влади та інститутів громадянського суспільства, так і у приватному секторі) до нових реалій і цінностей.

2. В умовах розгортання демократичних перетворень, зростає активність громадських структур та їх вплив у розв'язанні суспільних проблем та інтересів як на публічне управління та адміністрування, так і на публічні аспекти бізнесового управління.

3. Розглядаючи сутність управлінської праці з точки зору визначення її результативності та ефективності, через її функціональне призначення та зміст результатів, що досягаються, необхідно зважати на те, що управлінська праця має свої особливості, зокрема змінюється в залежності від виконуваних управлінських функцій характер цієї праці, яка поєднує в собі риси та ознаки як адміністративної праці, так і евристичної і операторської праці. Крім того, специфічним є як предмет управлінської, так і форма результатів її здійснення. При цьому безпосередні результати

управлінської праці важко піддаються кількісній оцінці, що вимагає застосування непрямих та опосередкованих показників.

4. Неможливість оцінити суспільний продукт, суспільну працю, результат впливу управлінської підсистеми на керовану нею підсистему цілісного організму з метою забезпечення його успішного функціонування лише економічними показниками зумовлює складність і суперечливість самого поняття “ефективність управління” як в сенсі управління в цілому, так і в його публічному аспектах зокрема.

5. Успішність функціонування будь якої системи управління (поза залежністю від її форм, методів та сфер застосування) визначається тим, щоб під час діяльності об’єкту управління ним робилися лише “*правильні справи*” (оцінюється показником “*результативність*”), при цьому ці справи мають робитися “*правильно*” (в правильний спосіб, що оцінюється показником “*продуктивність*”), а також “*економно*” (з мінімальними витратами, що оцінюється показником “*економічність*”).

6. Інтегральним показником, що характеризує загальну оцінку ефективність функціонування керуючої системи об’єкта управління, має бути показник, який враховує як ступінь досягнення поставленої мети (результативність системи), так і ефективність використання не тільки спожитого ресурсу, а й усього функціонуючого.

7. Ефективність управління та адміністрування як максимально отриманий результат (у порівнянні із прогнозними і запланованими) при чітко визначених заздалегідь витратах або ж отримання запланованих результатів за умови їх досягнення при мінімальних витратах наявних ресурсів є реально існуючим феноменом, гнучким за своєю формою прояву і дуалістичним за своєю суттю (є точки зору оцінюванням), а також є комплексною, і, водночас, диференційованою, багаторівневою управлінською характеристикою.

8. Диференціація показників ефективності та результативності управління передбачає застосування комплексу показників, зокрема:

- показників, що відображують кінцевий ефект функціонування об’єкта управління в цілому;
- показників, що характеризують ефективність функціонування окремих підсистем (відділів, управлінь, департаментів, тощо) загальної системи управління (“*системна ефективність управління*”);
- показники, які оцінюють ділові якості управлінського персоналу та їх потенціал (“*операційна ефективність управління*”).

9. В сучасних умовах будь-яка система управління, як система розробки та реалізації владних функцій, відчуває на собі вплив громадської думки що і робить будь-який процес управління тією чи іншою мірою публічним. Однак, на ефективність публічного управління та адміністрування значною мірою впливає і ще й громадська оцінка ефективності діяльності цих форм управління, а також окремі специфічні відмінності від визначення відповідних оцінок стосовно управління господарюючими суб’єктами підприємницької діяльності.

10. Вплив суспільства в цілому і його громадян (їх громадських об'єднань) зокрема, на органи публічного управління та адміністрування, перетворюють форму відносин між ними в таку, що вимагає використання під час визначення ефективності публічного управління, в якості критеріїв, показників, таких індикаторів, що характеризують соціальну ефективність функціонування суб'єктів управління.

11. Аналізуючи ефективність процесів публічного управління, особливу увагу необхідно приділити ефективності функціонування виконавчих органів державної влади та місцевого самоврядування, як з точки зору ефективності діючої адміністративно-правової нормативної бази, так і щодо ефективності діяльності цих органів відповідно до діючих норм права.

12. Базовими/основоположними критеріями будь-якого оцінювання результативності та ефективності управління слід визнати ті критерії, які відповідають цільовим настановам діяльності об'єкту управління та логічно випливають із фундаментальних принципів сучасних концепцій управління, що складають основу забезпечення ефективності функціонування як системи управління в цілому, так і публічного управління та адміністрування, зокрема.

13. Технології публічного управління мають бути спрямовані на раціоналізацію та систематизацію діяльності суб'єктів управління, в результаті чого досягається поставлена мета діяльності та відбуваються якісні зміни стану об'єкта самого управління.

14. Використання міжнародних інтегральних показників оцінки ефективності державного управління надає загальну характеристику не стільки якості існуючої системи державного управління та результативності і ефективності її функціонування, скільки відображає наявні особливості суспільно-політичного життя країни та економічної політики, що реалізується в країні органами публічного (в першу чергу і в значній мірі державного) управління та адміністрування.

Література

1. Мороз, О.С. Управління людськими ресурсами: навчальний посібник [Текст] / О.С. Мороз. – Запоріжжя: вид-во ЗДІА, 2015. – 324 с.;
2. Друкер, Питер Ф. Энциклопедия менеджмента [Текст] / П. Ф. Друкер; [пер. с англ. Ф. П. Тарасенко]. – М.: ООО «И.Д. Вильямс», 2008. – 432 с.;
3. Ведунг, Е. Оцінювання державної політики і програм [Текст] / Е. Ведунг; [пер. з англ. В.Шульга]. – К.: вид-во «Все увито», 2003. – 350 с.;
4. Эффективность и результативность в рамках концепции эффективности в государственном управлении: вопрос терминологии //«Expert Online» от 04.08.2015; [Електронний ресурс]. – Режим доступу (URL): <http://expert.ru/2015/08/4/effektivnost-i-rezultativnost-v-ramkah-kontseptsii-effektivnosti-v-gosudarstvennom-upravlenii-vopros-terminologii/>;
5. Блэйк Р., Мутон Д. Научные методы управления [Текст] / Р. Блэйк, Д. Мутон; [пер. с англ. И. Юценко]. – Киев: Высшая школа, 2013. – 274 с.;
6. Минцберг, Г. Менеджмент: природа и структура организаций глазами гуру / Г. Минцберг; [пер. с англ. О.И. Медведь]. – М.: ЭКСМО, 2009. – 463 с.;
7. Дункан, Джек У. Основополагающие идеи в менеджменте: уроки основоположников менеджмента и управленческой практики / Д.У. Дункан; [пер. с англ. О.И. Медведь]. – М.: Дело, 2006. – 272 с.;
8. Грицяк, А.І. Публічне управління в Україні: становлення за європейськими стандартами / А.І. Грицяк; [Електронний ресурс]. – Режим доступу (URL):http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Vamsu_du/2010_2/Grytciaak.htm#_ftn1;
9. Мельник, А.Ф. Державне управління: підручник [Текст] / А.Ф. Мельник. – К.: Знання, 2009. – 582 с.;
10. Бакуменко, В.Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики: монографія [Текст] / В.Д. Бакуменко та ін. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 328 с.;
11. Атаманчук, Г. В. Управление: сущность, ценность, эффективность [Текст] / Г. В. Атаманчук. – М.: Акад. проект, 2006. – 584 с.;
12. Державне управління в умовах адміністративної реформи // [Електронний ресурс]. – Режим доступу (URL): <http://www.refine.org.ua/download-4812.html>;
13. Государственная политика и управление: учебник [Текст] / под ред. Л. В. Сморгунова. – М.: РОССПЭН, 2006. – 381 с.;
14. Авер'янов, В. Ще раз про зміст і співвідношення понять «державне управління» і «виконавча влада»: полемічні нотатки //«Jurisprudential on-line»; [Електронний ресурс]. – Режим доступу (URL): <http://www.lawyer.org.ua/?w=p&i=6&d=45>;
15. Шмалій, О. В. Административно-правовые средства обеспечения

эффективности деятельности исполнительной власти: монография [Текст] / О. В. Шмалый. – М.: Медиа-Вак, 2010. – 375с.;

16. Штрик, А. А. Критерии, показатели и методики оценки эффективности функционирования правительств / А. А. Штрик; [Электронный ресурс]. – Режим доступа (URL): http://www.novtex.ru/IT/it2011/number04_pril.html.

ТЕМА 23
НАЙВАЖЛИВІШІ ФУНКЦІЇ ПУБЛІЧНОГО
АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ЕКОНОМІКИ

РОМАНЕНКО ТЕТЯНА ПЕТРІВНА - доцент кафедри менеджменту організацій та управління проектами ЗДІА (Запоріжжя, Україна)

23.1 Економіка в суспільному житті: взаємовідносини та роль. Функції публічного адміністрування у сфері економіки

23.2 Держава як гарант забезпечення умов для підприємницької діяльності

23.3 Умови формування та управління власністю в державі

23.4 Антимонопольне законодавство та його роль цивілізований конкурентній боротьбі

23.5 Механізми взаємодії суспільства та економіки

Література

23.1 Економіка в суспільному житті: взаємовідносини та роль

Економіка - це система взаємопов'язаних галузей та комплексів народного господарства, що містить у собі взаємозв'язані та взаємозалежні ланки: суспільного виробництва, розподілу, обміну виробленого продукту в масштабах усієї держави, з метою задоволення потреб суспільства.

Стан економіки, рівень її розвитку, ефективність прямо залежать від спроможності державної влади управляти виробництвом і обігом виробленої продукції.

Найбільшими складовими економічної системи України є: промисловість; енергетичний комплекс; агропромисловий комплекс; будівельний комплекс; транспорт і дорожнє господарство; зв'язок; торговельний комплекс; житлове господарство; побутове обслуговування населення; сфера використання й охорони природних ресурсів.

Отже, усі перелічені галузі й комплекси перебувають у тісній взаємодії, кожна з них складається з кількох підгалузей. Підгалузі відрізняються, з одного боку, значною самостійністю, а з другого боку - взаємозалежністю й інтегрованістю з економічною системою в цілому. Наприклад, промисловість поділяється на машинобудівну, хімічну, металургійну, легку тощо. У кожній з перелічених галузей і підгалузей є специфічні матеріальні умови виробництва, технологічні процеси, структура і чисельність підприємств, інженерно-технічний та управлінський персонал тощо. Всі ці чинники визначають їх місце і призначення в економічній системі, а також особливості міжгалузевих зв'язків.

Економіка розвивається разом із суспільством, породжується ним і водночас впливає на нього. У цьому виявляється її генетична функція. Матеріальні потреби становлять сукупність базових потреб особистості й формують цінності, ціннісні орієнтації, впливаючи на соціалізацію індивідів. У цих процесах реалізують себе ціннісно-нормативна та виховна функції економіки. Як соціальна система, що впливає на розвиток

суспільних відносин, економіка виконує в суспільстві інтегративну функцію, що виражається у забезпеченні єдності інтересів працюючих, створенні соціально-економічних груп і верств. Однією з головних функцій економіки є регулятивна (збереження відносної цілісності суспільства) і творча (пов'язана з виробництвом засобів подальшого розвитку суспільного й індивідуального життя). Адаптаційна функція економіки спрямована на забезпечення функціонування і розвиток виробництва, розподіл, обмін і споживання.

Публічне регулювання економічних процесів органічно поєднується з ринковими механізмами є складовою частиною сучасної ринкової економіки, що і визначає його зміст.

З урахуванням пріоритетності публічна адміністрація виконує такі **основні функції в сфері економіки** [12], (рис. 1):

- **організаційна;**
- **контрольна;**
- **захисту ринкових основ господарювання;**
- **регулятивна.**

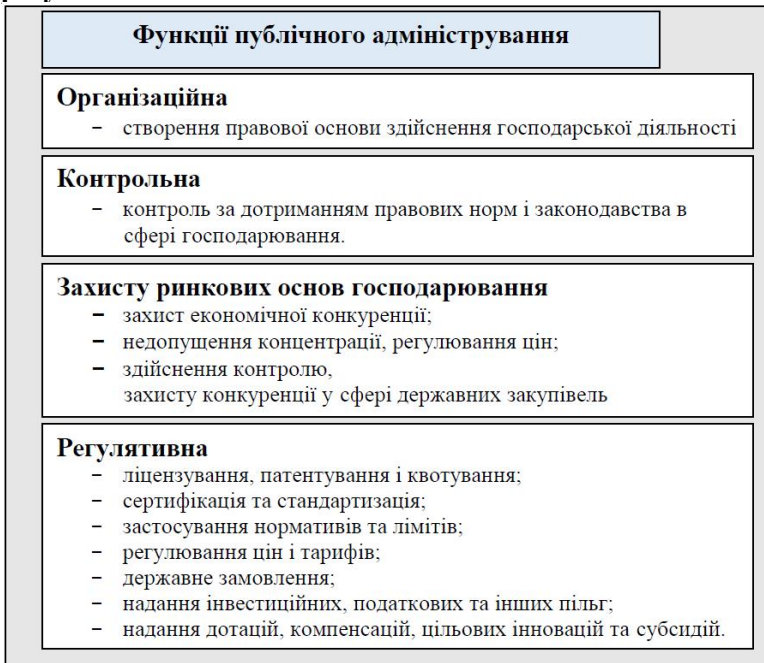


Рисунок 23.1 - Функції публічного адміністрування

Організаційна функція включає нормотворчу діяльність, тобто створення правової основи здійснення господарської діяльності та організаційних структур публічної адміністрації, які будуть забезпечувати реалізацію цих норм.

До такої основи можна віднести Конституцію України, Господарський кодекс України, закони «Про засади внутрішньої та зовнішньої політики», «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України», про «Державний бюджет» на певний рік та

інші закони та підзаконні акти.

Контрольна функція включає в себе контроль за дотриманням правових норм і законодавства в сфері господарювання. Така діяльність здійснюється відповідно до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», який визначає правові та організаційні засади, основні принципи і порядок здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, повноваження органів державного нагляду (контролю), їх посадових осіб і права, обов'язки та відповідальність суб'єктів господарювання під час здійснення державного нагляду (контролю). Крім цього, контроль може здійснюватись за виконанням доходної та видаткової частини бюджету, розвитком зовнішньоекономічних зв'язків, контроль за суб'єктами владних повноважень при реалізації ними заходів державного регулювання та ін.

Функція захисту господарських відносин, перш за все, спрямована на:

- **захист економічної конкуренції** на засадах рівності суб'єктів господарювання перед законом та пріоритету прав споживачів, запобігання, виявлення і припинення порушень законодавства про захист економічної конкуренції;

- **недопущення концентрації**, узгоджених дій суб'єктів господарювання та регулювання цін (тарифів) на товари, що виробляються (реалізуються) суб'єктами природних монополій;

- **здійснення контролю** щодо створення конкурентного середовища та захисту конкуренції у сфері державних закупівель.

Зміст регулятивної функції полягає в тому, що публічна адміністрація для реалізації економічної політики, виконання цільових економічних та інших програм і програм економічного і соціального розвитку застосовує різноманітні засоби і механізми регулювання господарської діяльності, до яких, відповідно до ст. 12 Господарського кодексу України, належать:

- ліцензування, патентування і квотування;
- сертифікація та стандартизація;
- застосування нормативів та лімітів;
- регулювання цін і тарифів;
- державне замовлення;
- надання інвестиційних, податкових та інших пільг;
- надання дотацій, компенсацій, цільових інновацій та субсидій.

Ключові функції економіки зумовлюють нові соціальні процеси.

1. Підтримання і розвиток форм суспільного розподілу праці. Відбувається це шляхом відтворення трудових ресурсів, розподілу робочих місць і перерозподілу кадрів. Вона передбачає гнучкі та мобільні механізми кадрової політики. За сучасних умов відбувається інтенсивний перерозподіл кадрів, з'являються нові професійні групи, насамперед у приватному секторі, сфері обслуговування, торгівлі.

2. Посилення стимулів до праці та економічна зацікавленість її результатами. Хоча економічні фактори мотивації праці посідають одне з

провідних місць, нерідко трапляються неадекватна оплата праці, затримання заробітної плати, що негативно впливає на трудову мотивацію працівників, активізує вплив кадрів, міграційні процеси.

3. Оновлення форм організації виробництва, систем стимулювання, пошук нових типів економічної поведінки.

Усе це впливає не тільки на економічні процеси, але й стимулює соціальні зміни в суспільстві, відкриваючи простір для нових соціальних ролей. Це свідчить, що економіка є одним з найвагоміших соціальних інститутів суспільства, суттєво впливає на соціальні відносини, спрямованість соціальних процесів, які є основою життєдіяльності суспільства. Економічні відносини визначають суспільне становище соціальних спільнот, їх соціальні зв'язки та особливості взаємодії.

Категоріальний апарат економіки охоплює загальнонаукові, загально соціальні та специфічні категорії. Головні з них: соціальний механізм розвитку економіки, економічна поведінка, економічна культура та ін.

Перший рівень — це загальні категорії: «економічна сфера» і «сфера соціальних відносин». Вони характеризують суспільство на перетині його з економікою. До другого рівня належать категорії, що розкривають соціальний механізм розвитку економіки та окремих його фрагментів у регулюванні соціально-економічних процесів. Це категорії, що конкретизують зміст соціальних механізмів: «економічна свідомість», «економічне мислення», «соціально-економічні стереотипи», «економічні інтереси», «економічна діяльність», «економічна поведінка», «економічна культура».

Базовим для відносин економіки та суспільства є поняття «соціальний механізм розвитку економіки».

Соціальний механізм розвитку економіки — стійка система взаємодії соціально-економічних груп у сферах виробництва, розподілу, обміну і споживання матеріальних благ і послуг, регульована історично сформованими в даній країні типом культури, системою управління і соціальною структурою суспільства.

Аналіз поняття «соціальний механізм» висвітлив спільні для всіх соціальних механізмів риси:

1. Основна їх функція полягає в регулюванні соціальних процесів відповідно до суспільних потреб.

2. Суб'єктом соціальних механізмів є певні соціальні групи, від взаємодії яких залежать особливості їх функціонування.

3. Соціальні механізми базуються на історично сформованих структурах (соціальні інститути) — сукупності соціальних норм, культурних зразків, що визначають стійкі форми економічної поведінки.

4. Соціальні механізми формуються на основі матеріальних і духовних (досвід історії) надбань.

5. Соціальні механізми містять керовані (легко піддаються впливам), слабо чи зовсім некеровані елементи, що мають вікову традицію (наприклад, демографічні процеси). Механізми, що регулюють їх, є надто

інерційними і стійкими, оскільки норми і цінності, що регулюють демографічні відносини, змінюються протягом багатьох десятиліть.

6. Системність соціального механізму виявляється в наявності зовнішніх функціональних зв'язків із суспільством та внутрішніх зв'язків між елементами, що його утворюють.

23.2 Держава як гарант забезпечення умов для підприємницької діяльності

В сучасних умовах для нормального функціонування та розвитку підприємницької діяльності державою мають бути створені наступні **умови** [2, 14 - с.86]:

- стабільність національної грошово-кредитної системи;
- послаблення податкового навантаження, стабілізація податкової системи за рахунок надання податкових канікул або зменшення ставок податків;
- забезпечення правоохоронного захисту активів та фінансової документації підприємницьких структур від рейдерських захватів, тощо;
- забезпечення сталого розвитку та підтримки у правовій сфері;
- підтримка тісної взаємодії підприємницьких структур із комерційними банками, науково-дослідними та навчальними центрами, консалтинговими організаціями, організаціями публічної сфери, тощо;
- активна фінансова та матеріально-технічна підтримка підприємництва;
- ефективний захист промислової та інтелектуальної власності;
- забезпечення ефективної політики реалізації та системи регулювання підприємницької діяльності державними органами;
- урегулювання вітчизняного законодавства відповідно до міжнародних норм та стандартів, тощо.
- На сучасному етапі розвитку України суттєвим елементом державної підтримки бізнесу є дерегулювання підприємницької діяльності, яке означає:
 - спрощення порядку створення, реєстрації та ліквідації суб'єктів підприємництва;
 - скорочення переліку видів підприємницької діяльності, що підлягають ліцензуванню та патентуванню, потребують одержання сертифікатів і будь-яких інших дозволів на здійснення підприємництва;
 - обмеження кількості перевірок і права контролю за діяльністю суб'єктів підприємництва; спрощення процедури митного оформлення вантажів у процесі здійснення експортно-імпортних операцій;
 - забезпечення послідовності та стабільності нормативно-правового регулювання підприємництва.

Основні **особливості** підприємницької діяльності [14], (рис.23.2):

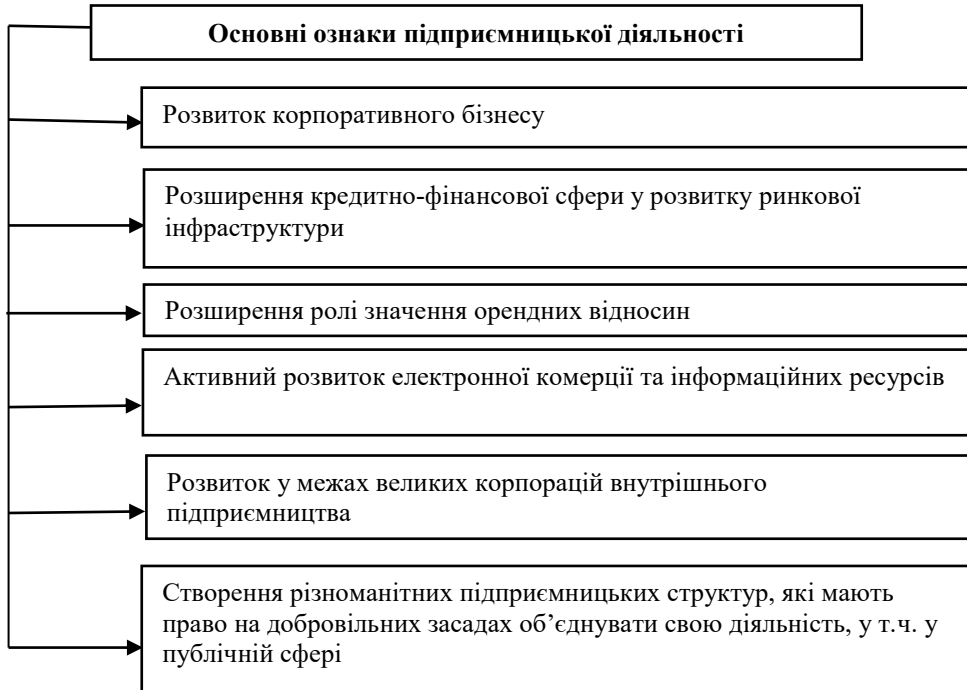


Рисунок 23.2 - Основні особливості підприємницької діяльності

Інституційні засади державної підтримки підприємницької діяльності **включають:** наявність організаційної структури; наявність ринкової інфраструктури; інформаційно-консультаційне забезпечення підприємництва; кадрове забезпечення; науково-методичне забезпечення; моніторинг державної підтримки.

Метою державної підтримки підприємницької діяльності є:

- створення умов для позитивних структурних змін в економіці України;
- сприяння формуванню і розвитку підприємництва, становлення підприємництва як провідної сили в подоланні негативних процесів в економіці та забезпечення сталого позитивного розвитку суспільства;
- підтримка вітчизняних виробників;
- формування умов для забезпечення зайнятості населення України, запобігання безробіттю, створення нових робочих місць.

Державна підтримка підприємницької діяльності здійснюється за такими **напрямами:** формування інфраструктури підтримки і розвитку підприємництва, організація державної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів для суб'єктів підприємництва; встановлення системи пільг для суб'єктів підприємництва; запровадження спрощеної системи оподаткування, бухгалтерського обліку та звітності; фінансово-кредитна підтримка підприємництва; залучення суб'єктів підприємництва до виконання науково-технічних і соціально-економічних програм, здійснення поставки продукції (робіт, послуг) для державних та

регіональних потреб.

Програми підтримки підприємництва включають положення про:

- фінансово-кредитну та інвестиційну підтримку суб'єктів підприємництва;
- забезпечення участі суб'єктів малого підприємництва у виконанні поставок для державних, регіональних та місцевих потреб;
- вдосконалення нормативно-правової бази у сфері підприємницької діяльності;
- сприяння створенню інфраструктури розвитку підприємництва;
- пропозиції щодо встановлення системи пільг для суб'єктів підприємництва, у тому числі пом'якшення податкової політики;
- допомогу в матеріально-технічному та інформаційному забезпеченні.

Держава сприяє створенню ефективної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів для підприємницької діяльності, розробленню навчальних планів, програм і методичних посібників для підготовки підприємців залежно від рівня їх базової підготовки, термінів навчання, для підвищення кваліфікації учителів і викладачів, використання державних телерадіоканалів для навчання широких верств населення основ підприємницької діяльності.

Сприяння розвитку підприємництва в Україні також передбачає: проведення комплексу наукових досліджень, пов'язаних з проблемами розвитку підприємництва; розроблення та впровадження нових підходів і методів щодо аналізу та прогнозування розвитку цього сектору економіки; вивчення світового досвіду з питань формування державної політики сприяння розвитку підприємництва.

Функціональні (цільові) форми та методи державної підтримки підприємництва умовно можна розділити на такі складові: матеріально-технічна підтримка; науково-технічна (інноваційна) підтримка; фінансово-інвестиційна підтримка; податкове регулювання та сприяння самофінансуванню бізнесу; зовнішньоекономічне регулювання та захист національних підприємств; екологічне регулювання бізнесу.

Розвиток підприємництва потребує створення розвинутої системи інформаційно-консультаційного забезпечення та інфраструктури, що підтримує її діяльність. Основним елементом такої системи має бути мережа регіональних інформаційно-аналітичних центрів, які в майбутньому інтегруються в єдину інформаційну систему.

Державне регулювання фінансового забезпечення діяльності підприємств передбачає застосування інструментів бюджетної, податкової, грошово-кредитної та інших напрямів політики.

23.3 Умови формування та управління власністю в державі

Соціально-економічною основою функціонування будь-якої економічної системи є відносини власності.

Власність — соціологічна категорія, яка охоплює низку підсистем

суспільних відносин (економічних, соціальних, правових, психологічних тощо), які прямо та опосередковано стосуються привласнення предметів природи у процесі праці та привласнення матеріальних і духовних благ.

Власність є комплексом відносин, багатомірним і багатоступеневим явищем, яке формує соціально-політичну структуру суспільства. Розрізняють соціальні, політичні, морально-психологічні та ідеологічні аспекти власності.

Складовими власності є відносини володіння, розпоряджання і користування.

Володіння характеризує належність об'єкта власності конкретному суб'єкту, фактичне панування суб'єкта над об'єктом власності.

Розпоряджання – це здійснюване власником або делеговане ним іншим економічним суб'єктам право прийняття управлінських рішень з приводу функціонування і реалізації об'єкта власності.

Користування (використання) – процес виробничого застосування і споживання корисних властивостей об'єкта власності, створених за його участю благ.

Розрізняють такі форми власності: індивідуальну, колективну та державну власність. Носіями індивідуальної власності є індивіди, домашні (сімейні) господарства [13].

Колективна власність реалізується через діяльність корпорацій, кооперативів, трудових колективів, релігійних і громадських об'єднань, організацій. Серед державних суб'єктів власності розрізняють загальнодержавні, територіально-регіональні (комунально-муніципальні служби тощо), галузеві (міністерства та відомства). Об'єктами державної власності є засоби виробництва, земля, її надра, рослинний і тваринний світ, робоча сила та результати її діяльності – предмети матеріальної та духовної культури, цінні папери, гроші тощо. Визначальними серед них є засоби виробництва. Саме власність на засоби виробництва характеризує сутність відносин власності.

Функціонування, пріоритетність певних форм, видів власності пов'язані з економічною політикою держави, яка встановлює певний господарський порядок, визначає економічні, правові, морально-психологічні межі його функціонування, постійно здійснює заходи для його підтримання, удосконалення, оновлення елементів відповідно до потреб економічної ситуації.

Економічна політика виконує такі функції:

1. Створення економічних, правових, політичних, морально-психологічних умов, орієнтованих на надання кожному суб'єкту (індивіду, групі, організації та ін.) реальних можливостей для раціонального господарювання.

2. Регулювання системи прийняття господарських рішень, для того щоб засоби виробництва належали ефективним власникам, здатним раціонально і прибутково їх використовувати.

3. Забезпечення стабільних, максимально передбачуваних і

сприятливих макроекономічних умов для господарської діяльності.

4. Створення умов і стимулів для ощадливого використання ресурсів, виробництва якісних товарів і послуг.

5. Надання суб'єктам господарської діяльності інформації, забезпечення їм можливостей щодо одержання інформації, необхідної для складання і реалізації господарських програм і планів.

6. Реалізація раціональної політики доходів, спрямованої на подолання соціально-майнової диференціації за допомогою прогресивного оподатковування, забезпечення достатньої платоспроможності всіх верств і груп населення.

23.4 Антимонопольне законодавство та його роль цивілізованій конкурентній боротьбі

Правову основу системи захисту економічної конкуренції становлять Конституція України та Закони України «Про Антимонопольний комітет України», «Про захист економічної конкуренції» і «Про захист від недобросовісної конкуренції». Центральне місце в системі захисту економічної конкуренції в Україні посідає Антимонопольний комітет України, головною метою діяльності якого є забезпечення державного захисту конкуренції у підприємницькій діяльності та у сфері державних закупівель (ст. 1 Закону України «Про антимонопольний комітет України» [14], рис. 23.3).

Однією з умов забезпечення підприємницької діяльності є антимонопольне регулювання, яке передбачає: регулювання розподілу та місткості ринків; тарифне регулювання експортно-імпорتنих операцій; використання державних замовлень та контрактів; встановлення стандартів та показників якості товарів та послуг; декларування змін цін та встановлення обмежень вищої межі рівня цін і тарифів, а також регулювання певних норм рентабельності.

Основним завданням Антимонопольного комітету України є участь у формуванні та реалізації конкурентної політики в частині [7]:

- здійснення державного контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції на засадах рівності суб'єктів господарювання перед законом та пріоритету прав споживачів, запобігання, виявлення і припинення порушень законодавства про захист економічної конкуренції;

- контролю за концентрацією, узгодженими діями суб'єктів господарювання та регулюванням цін (тарифів) на товари, що виробляються (реалізуються) суб'єктами природних монополій;

- сприяння розвитку добросовісної конкуренції;
- методичного забезпечення застосування законодавства про захист економічної конкуренції;

- здійснення контролю щодо створення конкурентного середовища та захисту конкуренції у сфері державних закупівель.

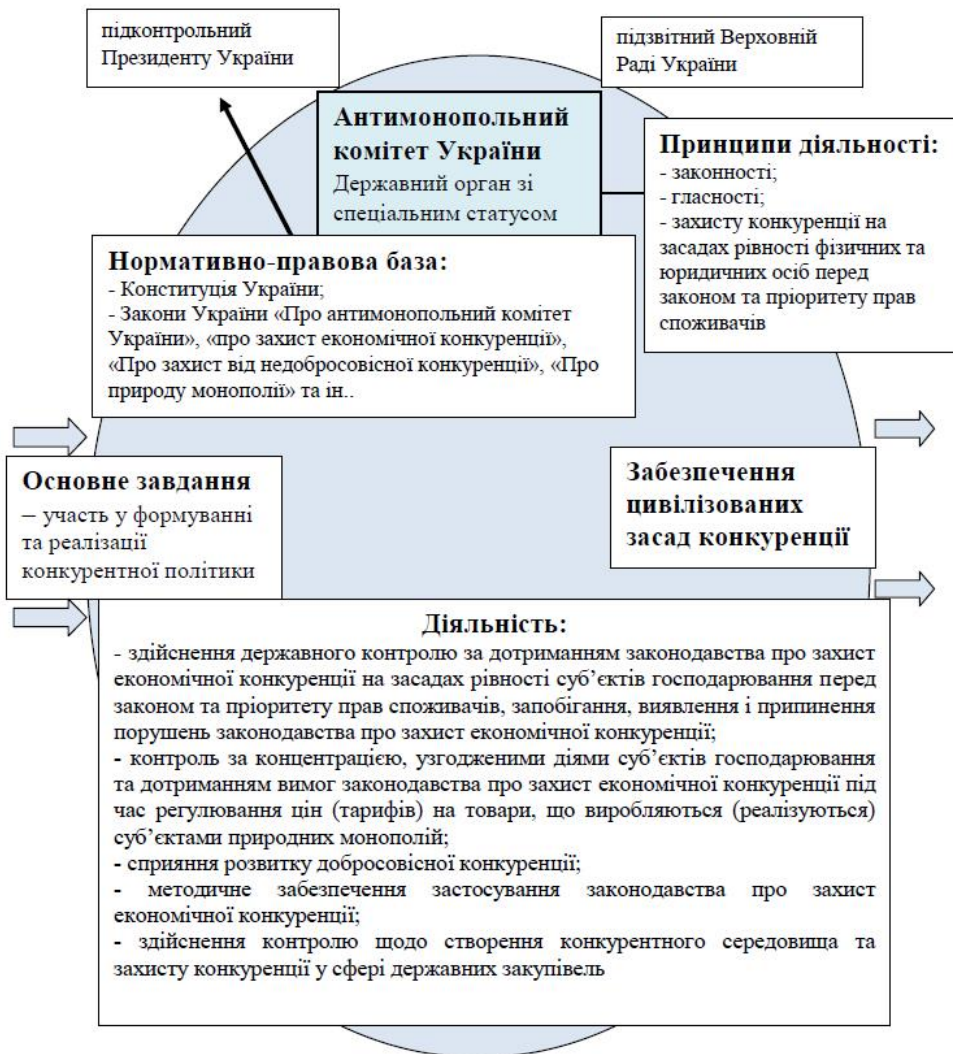


Рисунок 23.3 - Забезпечення державного захисту конкуренції антимонопольною діяльністю

Суспільна (громадянська) складова системи захисту економічної конкуренції включає недержавні інституції, діяльність яких сприяє утвердженню в суспільстві чесних звичаїв у підприємництві, розвитку добросовісної, суспільно корисної конкуренції.

У сфері розвитку конкурентної культури суспільства до першочергових завдань належать, зокрема [6]: налагодження взаємодії з громадськими організаціями (спілками, професійними об'єднаннями) підприємців, які функціонують на основі професійних кодексів етики (кодексів честі) і охоплюють підприємців за різними галузями і напрямками діяльності; сприяння створенню умов для функціонування громадських організацій,

професійних об'єднань, які представляли б інтереси певної галузі, споживачів тощо у сфері конкурентних правовідносин; пропаганда цінностей добросовісної конкуренції із використанням засобів масової інформації, включно спеціальні освітні програми.

За змістом система державного захисту економічної конкуренції, яка склалася в Україні, передбачає [6]:

- виявлення та припинення протиправних дій, які призводять або можуть призвести до недопущення, усунення або обмеження конкуренції внаслідок узгодження поведінки суб'єктів господарювання (антиконкурентні узгоджені дії), зловживання ринковою владою суб'єктами господарювання, які займають монопольне (домінуюче) становище, або дій державних органів;

- виявлення та припинення протиправних дій, які призводять або можуть призвести до спотворення конкуренції внаслідок дій суб'єктів господарювання (недобросовісна конкуренція), або державних органів;

- запобігання недопущенню, усуненню, обмеженню або спотворенню конкуренції шляхом внесення відповідних пропозицій до інших державних органів, формування конкурентної свідомості в суспільстві;

- запобігання негативному впливу рішень державних органів на конкуренцію шляхом попереднього погодження проектів рішень органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю;

- запобігання можливостям обмеження конкуренції внаслідок набуття ринкової влади шляхом попереднього контролю за концентрацією суб'єктів господарювання (злиттями, придбаннями, набуттям суб'єктами господарювання контролю один над одним в інший спосіб, спільним створенням підприємств);

- запобігання недопущенню, усуненню або обмеженню конкуренції внаслідок узгодження поведінки учасників ринків шляхом попереднього контролю за узгодженими діями суб'єктів господарювання.

На сьогодні реальний розвиток конкурентних засад в економіці належить до основних пріоритетів здійснення ринкових реформ в Україні.

Трансформаційний характер вітчизняної економіки вимагає враховувати факти, фактори та явища, які мають або можуть мати значний вплив на створюване конкурентне середовище.

По-перше, це співвідношення монопольної та ринкової влади в економіці та пов'язаний з цим стан потенційної конкуренції. Потенційна конкуренція змушує фірми визначати обсяги виробництва та ціни так, як це вони робили б в умовах конкуренції і таким чином забезпечує одержання суспільне корисних результатів.

По-друге, це орієнтація на те, що перехідна економіка з часом повинна набути рис відкритої економіки. А відкрита економіка – це економіка, в якій фактори виробництва відчують сильний вплив світових цін. В умовах переходу до ринку і збереження високого рівня монополізації виробництва без впливу зовнішньої конкуренції можливе не тільки зменшення, а навіть

збільшення цін внутрішнього ринку.

Антимонопольне регулювання - це цілеспрямована державна діяльність, що здійснюється на підставі і в межах, що допускаються чинним законодавством, щодо встановлення та реалізації правил ведення економічної діяльності на товарних ринках з метою захисту добросовісної конкуренції та забезпечення ефективності ринкових відносин [6].

Отже, антимонопольне законодавство є найважливішою складовою сучасної економіки. Сфера його функціонування зачіпає інтереси не тільки виробників, але і споживачів, забезпечуючи одним можливість реалізувати свій товар на ринку в умовах конкурентної боротьби, а іншим - оптимальні ціни на товари і послуги.

23.5 Механізми взаємодії суспільства та економіки

Взаємовідносини суспільства та економіки розвиваються стрімко та неупинно, залежно від структури суб'єктів господарювання, а також впливу зовнішніх умов, що формують суспільні взаємовідносини.

Взаємодія громадян країни у сфері економіки спрямована, перш за все, на отримання певних благ та послуг, а також на перерозподіл доходів з метою забезпечення соціальної справедливості в суспільстві [14], (рис.23.4).

Отже, зв'язок економіки та суспільства забезпечує цілісне вивчення економіки як складної системи, у якій функціонують соціальні суб'єкти економічної діяльності, від поведінки яких залежать кінцеві результати економічного розвитку.

Активність суб'єктів суспільства залежить від стану і регулятивних можливостей економічної культури; місця і ролі соціальних груп у структурі економічних зв'язків; динаміки їх переміщення й ієрархії цієї структури; здатності специфічних соціальних механізмів регулювати економічні відносини.

1. Публічне регулювання економічних процесів органічно поєднується з ринковими механізмами є складовою частиною сучасної ринкової економіки, що і визначає його зміст. З урахуванням пріоритетності публічна адміністрація виконує такі основні функції в сфері економіки: організаційна; контрольна; захисту ринкових основ господарювання; регулятивна.

Сучасна українська економічна політика спрямовується на створення сприятливих умов для розвитку науки, заохочення до провадження інноваційної діяльності, сприяння технологічній модернізації та забезпеченню конкурентоспроможності промислового та аграрного комплексу і формування потужного національного капіталу, впровадження європейських стандартів регулювання економічних відносин. Ці заходи сприяють подальшій побудові інноваційної моделі національної економіки здійснюються за безпосередньої участі публічної адміністрації.

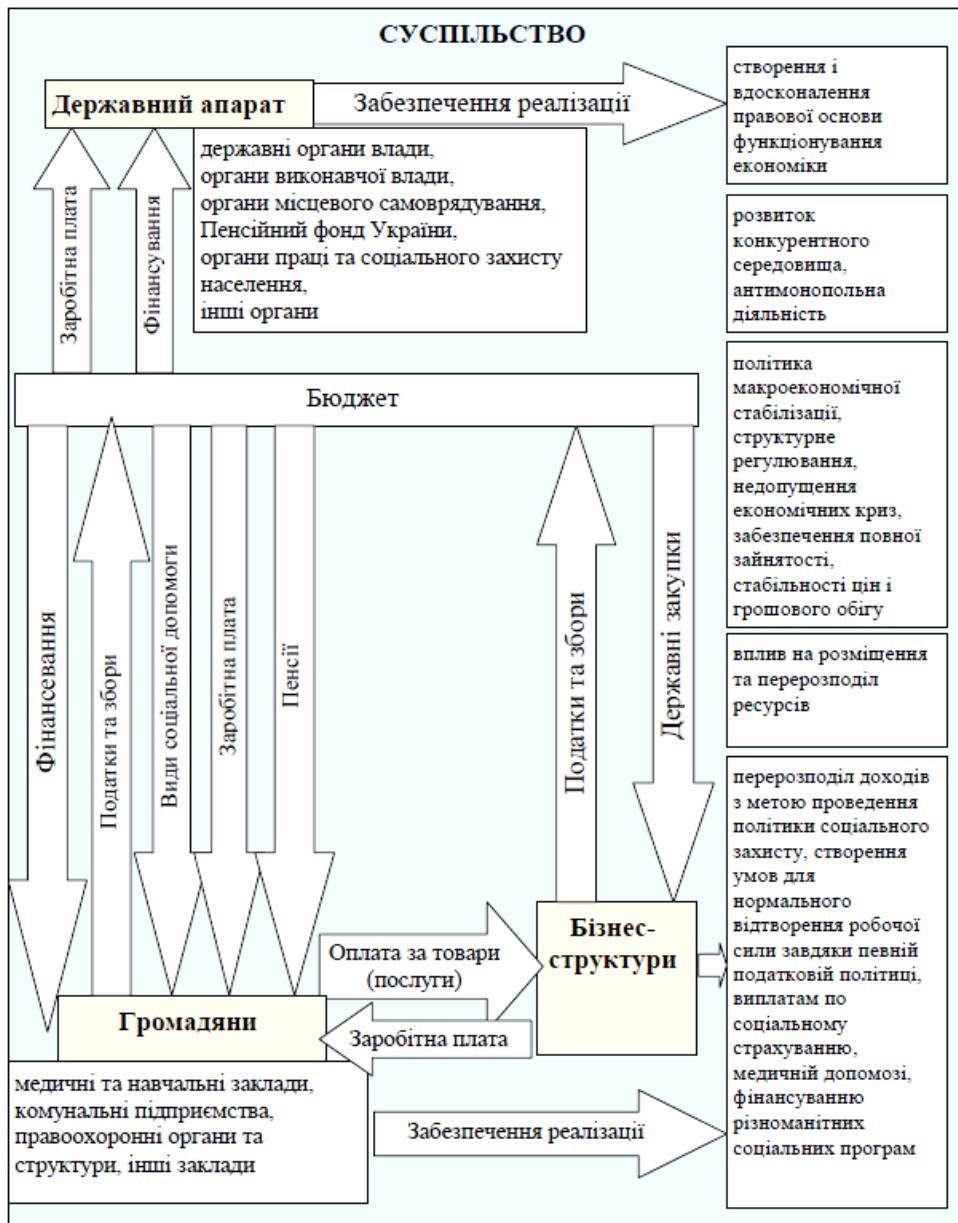


Рисунок 23.4 - Механізм взаємодії суспільства та економіки

2. Для нормального функціонування та розвитку підприємницької діяльності державою мають бути створені наступні умови: стабільність національної грошово-кредитної системи; послаблення податкового навантаження, стабілізація податкової системи за рахунок надання податкових канікул або зменшення ставок податків; забезпечення правоохоронного захисту активів та фінансової документації підприємницьких структур від рейдерських захоптів, тощо; забезпечення сталого розвитку та підтримки у правовій сфері; підтримка тісної взаємодії

підприємницьких структур із комерційними банками, науково-дослідними та навчальними центрами, консалтинговими організаціями, організаціями публічної сфери, тощо; активна фінансова та матеріально-технічна підтримка підприємництва; ефективний захист промислової та інтелектуальної власності; забезпечення ефективної політики реалізації та системи регулювання підприємницької діяльності державними органами; урегулювання вітчизняного законодавства відповідно до міжнародних норм та стандартів, тощо.

3. Соціально-економічною основою функціонування будь-якої економічної системи є відносини власності. Власність — соціологічна категорія, яка охоплює низку підсистем суспільних відносин (економічних, соціальних, правових, психологічних тощо), які прямо та опосередковано стосуються привласнення предметів природи у процесі праці та привласнення матеріальних і духовних благ.

4. Однією з умов забезпечення підприємницької діяльності є антимонопольне регулювання, яке передбачає: регулювання розподілу та місткості ринків; тарифне регулювання експортно-імпортних операцій; використання державних замовлень та контрактів; встановлення стандартів та показників якості товарів та послуг; декларування змін цін та встановлення обмежень вищої межі рівня цін і тарифів, а також регулювання певних норм рентабельності. Антимонопольне регулювання — це цілеспрямована державна діяльність, що здійснюється на підставі і в межах, що допускаються чинним законодавством, щодо встановлення та реалізації правил ведення економічної діяльності на товарних ринках з метою захисту добросовісної конкуренції та забезпечення ефективності ринкових відносин.

5. Взаємодія громадян країни у сфері економіки спрямована, перш за все, на отримання певних благ та послуг, а також на перерозподіл доходів з метою забезпечення соціальної справедливості в суспільстві.

Література

1. Конституція України (254к/96-ВР) 28.06.1996. - К.: Юриком, 1996. – 80 с.
2. Господарський кодекс України. //Відомості ВРУ, 2005, N 18 – 144 с.
3. Закон України «Про державно-приватне партнерство» //Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, N 40, ст.524.
4. Закон України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» // Відомості Верховної Ради України. - 2000. -№48.- С.409.
5. Закон України «Про джерела фінансування органів державної влади» від 20.06.1999 р. №783-XIV // Уряд, кур'єр. - 1999. - № 165.
6. Закон України «Про захист економічної конкуренції» N 3567-VI (3567-17) від 05.07.2011, ВВР, 2012, N 5.
7. Закон України «Про антимонопольний комітет України» N 3659-XII від 26.11.1993.

8. *Гриньова В.М. Державне регулювання економіки: підручник / В.М. Гриньова, М.М. Новікова, - К.: Знання, 2008. – 398 с.*
9. *Копейчиков В.В. Правознавство: Підручник / За ред. В.В. Копейчикова, А.М.Колодія – К.: Юрінком Інтер, 2008.*
10. *Коваленко В.В. Курс адміністративного права України: підручник / ред.. В.В. Коваленко. – К.: Юрінком Інтер, 2012. – 808 с.*
11. *Кравченко В.В. Роль громадських організацій та інших неурядових структур у становленні та розвитку місцевого самоврядування в Україні: Наук.-практ. посібник / За ред. В.В. Кравченка. – К.: Атака, 2009.*
12. *Тимицуник В.І.Публічне адміністрування Навчальний посібник / В.І. Тимицуник, КИЇВ, 2013.*
13. *Щербина В.С. Господарське право: підручник / В.С. Щербина; Міністерство освіти і науки, - 5 – те вид., перероб. і доп. – К.: Юрінком Інтер, 2012. – 600 с.*
14. *Ястремська О.М. Публічне адміністрування: Навчальний посібник / О.М. Ястремська, Л.О. Мажник. – Харків, ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2015. – 132с.*

CHAPTER 24

MAIN PRINCIPLES OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE SOCIAL FIELD: DECONSTRUCTING NEPOTISM MYTHS IN THE POST-SOVIET SPACE: PREVENTION OF COUNTERPRODUCTIVE SOCIAL NETWORKING

(Jolita Vveinhardt – Doctor (PhD, Chief Researcher PhD, Institute of Sport Science and Innovations Lithuanian Sports University; Assoc. prof. Department of Management Faculty of Economics and Management Vytautas Magnus University (Kaunas, Lithuania)

24.1 Nepotism evaluation dichotomy: social and ethical dimensions

24.1 National Approach to the Concept of Nepotism

24.2 Social Reflection on Nepotism

24.3 The Selective Aspect of Nepotism Ethics

24. Discriminatory Context of Nepotism: Controversial Connotation in Organization Management

24.1 Socio-cultural Limits

24.2 Damage of Nepotism Positive Connotation to Organizations

Conclusions and Discussion

References

The word *nepotism* in the public is usually associated with corruption as well as with the public sector and abuse of public resources. Moreover, it is commonly accompanied by the public image of post-soviet and economically developing countries. Their political and administrative structure is a home for existing illegal social networking, i.e., for nepotism alongside protectionism, cronyism and favouritism, etc. All this is true but if determining social-biological factors were not reflected upon or evaluated in a wider context, a mere simplification of this phenomenon would make a mockery of effort put into mechanically applying administrative models and solving the problem, the origins of which often lie in the structure of human social relations. On the other side, belief that nepotism, as an issue, is foreign to business organizations is still deeply rooted. Confidence is hereby invested into entrepreneurial rationalism, furthermore, into calculated thinking and self-regulatory capabilities of business organizations that are rather frequently overestimated. They fade against the inventiveness of some employees who seek to use enterprise resources for their personal purposes. However, research carried out in some countries as well as long lasting discussion on the good and bad sides of nepotism reveal that unambiguous answers are hardly possible while judgement over this thriving phenomenon is rather controversial in the public of Eastern and Western countries. In other words, this phenomenon is looked at from ‘negative’ and ‘positive’ aspects; the latter are frequently taken by private business organizations.

Less debate whether nepotism may have its benefits breaks out because the existence of this phenomenon is tolerated in the activities of the public sector organizations, i.e., governmental and municipal institutions and enterprises. In the

most frequent case, it is the legal regulations that are applied to govern working of individuals who are tied by family relations. Although the evaluation of nepotism is sufficiently clear and well defined in the public administration sector, there exist the public-oriented areas of activities in which governmental regulatory mechanisms do not work, even if organizations perform the public functions operated on their public resources. In this case reference is made to non-governmental organizations and social enterprises that work in the social field and operate the functions transferred to them by the government or the municipality on the grounds of various contests.

The public and the media vigilantly monitor privilege-granting solutions in the public sector but the nepotism issue in social function-performing organizations established and monitored by individuals rarely reaches either a wider public debate (at employees' conversations level, if ever) or catches researchers' attention. It happens in part because of stereotypes showing nepotism as a public administration problem and partly due to uncertainty of regulatory mechanisms in the private sector. The more so, there is a lack of definite criteria for assessment.

The research problem is how to increase the productivity of the organizations in the social field and to evaluate the risk of nepotism networking in their management.

The research aim is to analyze the main principles of transparent administration in public organizations of the social field and deconstruct the myths of nepotism in the post-soviet space.

Research tasks:

(1) to analyze nepotism evaluation dichotomy in social and ethical aspects, forming a model of nepotism ambiguity;

(2) to analyze nepotism in discriminatory context, revealing the relationship of objective and subjective criteria leading to management decision making with the impact on organizational climate.

Methods of the research. A theoretical study was carried out in order to analyze the problems of nepotism in the post-soviet space when deconstructing established myths. A comparison of social and ethical dimensions in regard to of nepotism evaluation dichotomy was made. A deeper look was taken at a discriminatory context of nepotism. The analysis of scientific sources covers the issues of the main principles of public administration in the social field. The focus is on prevention of counterproductive social networks, presenting the models formed by the author.

The study is based on the analysis of sociology, history, philosophy and organizational management topics by Lithuanian and foreign authors carried out since the seventh decade of the last century until 2012, in order to define the main dimensions of the phenomenon. It has been based on theoretical and empirical studies carried out during different periods not only in the developing but also in the developed countries. Scientific literature content analysis, logical generalization, graphic imaging and modelling techniques have been used.

24.1 Nepotism evaluation dichotomy: social and ethical dimensions

In this chapter nepotism is analyzed as a phenomenon that generally leads human social relationships. Usage of the term in national context as one of corruptive relationship factors in the public sector is discussed. A conception that nepotism occurs both in the public and in the private sector and its consequences is similarly harmful is formed. Although the original meaning of the term *nepotism* is related to employing close relatives when using official positions, the limits of its usage expand and cover a much wider context.

Studies show that nepotism is not just a historically motivated phenomenon in developing countries or in the post-soviet societies. Sociologists and anthropologists have been searching for deeper roots of the phenomenon, growing from the very nature of social relations. Although corruption has long become a synonym of nepotism when evaluating this kind of relationship in the public sector, reasons for justifying nepotism in private sector organizations have been observed. Attempting to defend nepotism, economic and managerial arguments are found, market mechanisms and pragmatic thinking of business representatives are relied on. Certain dichotomy of ethical evaluation of nepotism is highlighted when attempts to define 'positive' and 'negative' aspects of the phenomenon are made. The biggest attention is drawn to nepotism when analyzing corruption-related problems in the country's public sector, but the problems of the phenomenon are much wider. Studies show that nepotism is economically harmful to business organizations as well, but this topic has not been widely developed and still there is a lack of unified evaluation, thus this article has not only scientific but also practical-application significance.

In scientific sources very few authors (Mutlu, 2000; Bute, 2011; Jaros, 2012; Colarelli, 2013; etc.) analyze just only the phenomenon of nepotism in organizations, there is quite a small number of studies analyzing the phenomenon of nepotism relating it with *favouritism* (Safina, 2015), as well as diagnosing *cronyism* and *nepotism* (Arasli, Tumer, 2008; Karakose, 2014; Pearce, 2015; Palmer, Fleig-Palmer, 2015; Jones, Stout, 2015; etc). The phenomenon of nepotism is mentioned in the articles alongside *protectionism* (Cornblit et al., 1968; McGoldrick, 1998; Rubin, 2011; Hsueh, 2012; Dheer et al., 2014; etc.) *protectionism* and *lobbying* (Gilinskiy, 2006; Budak, Rajh, 2014; De Massis et al., 2016; etc.), *protectionism* and *corruption* (Patel, Wilson, 2004; Drury et al., 2006; Jabbra, 2008; Rubin, 2011; etc.).

In his publication Ewing (1965) considers whether nepotism is a very negative phenomenon, Breen (1987) analyzes nepotism and sexism, Wenner and Wold (1987) evaluate relations between nepotism and sexism claiming that women leave their academic career more often than their male counterparts, Page et al. (1989) write about genetically related professionals and recognition of relatives in the workplaces, Tammelleo (1995) explores the problem of nepotism in hospitals, Jones (2000) speaks about nepotism and family ties of employees and Chervenak and McCullough (2004) propose to identify and control conflicts that violate the principles of ethical leadership in order to avoid strategic ambiguity when replacing it with transparency. In his other article Chervenak and

McCullough (2007) examine manifestations of nepotism in health training centers and provide arguments why some forms of nepotism can be ethically justified. Christodoulou (2008a, 2008b) discusses nepotism in medicine. The analysis of the scientific research shows that there is still a lack of a more detailed study on the ethical controversy causes of this phenomenon, especially in the private sector.

24.2 National Approach to the Concept of Nepotism

Nepotism is usually defined in Lithuanian dictionaries as giving jobs to relatives by powerful people or employing relatives through the interests of service. The analysis of the public discourse shows that *nepotism* is most frequently regarded by Lithuanian scientists as a phenomenon of the corrupt public sector that includes both administrative and political power (Piliponytė, 2004; Palidaukaitė, Staponienė, 2005; Palidaukaitė, 2005, 2006; Lukošaitis, 2001; Pivoras, 2012; etc.). The most commonly corruption is associated with bribery (bribe-taking and bribe-giving), abuse of official powers, illegal use of public resources and the conflict of interest and nepotism, etc. (Palidaukaitė, 2005).

Having studied the context of the nepotism concept used in the Lithuanian scientific research, the results are provided in Table 24.1. The study shows that most commonly the term of nepotism is used to describe illegal relationship in the public sector as one of the forms of corruption in organizations and the policy of the sector. As it can be seen from Table 1, no intrinsic differences of the attitude with regard to the development have been observed.

There is a lack of broader discourse in which nepotism seen as ‘genetically’ encoded value of governing the relations between members of biological social systems can vary in dependence on moral and ethical maturity and according to the development of the public interest, as the social imperative and understanding.

Table 24.1 – Content of Nepotism Concept Use

Year	Author	Context	Definition of sphere
2003	V. Pruskus	Problem of business ethics when giving jobs is based on blood relations, to relatives, and /or granting exclusive privileges to them.	Private sector
2003	R. Grigas	Socio-cultural realia of Lithuania.	Public sector
2004	J. Piliponytė	Corruption as a concept used in parallel with bribery, protectionism, clientelism, evasion of taxes and bribery of voters.	Public sector, political life
2005	D. Brandišauskas	Exchange of services (quid pro quo) as one of the forms of corruption.	Public sector
2006	J. Palidaukaitė	Corruption on the basis of friendship ties.	Public sector

Year	Author	Context	Definition of sphere
2008	J. Palidaukaitė	Cultural and ethical problems.	Public sector
2011	A. Lukošaitis	Cultural relict in the segment of structural and functional corporativism.	Public sector
2012	S. Pivoras	Manipulation in the staff contest.	Public sector
2012a	J. Vveinhardt	Organizational climate factor having a negative impact on the quality of the public sector and economics.	Private sector and public sector

Source: by Jolita Vveindhardt (2012b).

Nepotism as a corruption phenomenon is also the object of the public opinion research carried out by the Special Investigation Service and the International Anti-corruption Organization Transparency International Lithuania. To analyze corruption of the relationships in the private sector, the public opinion research involves the media and non-profit organizations. Pruskus (2003) pointed out that recruitment of relatives increases the conflict between a company and employees. Nepotism both in the public-sector organizations and business organizations violates a psycho-emotive climate in the organization, destroys trust in the values proclaimed and taken both by the leadership and the organization. Employees would always have doubts as to whether the blood relatives of the leadership were evaluated more favourably than they should or to whether a particular position in the organization was designated for their high competence. So, there can be mistrust not only of recruitment of employees but also of the assessment, career and other systems in the organization. It has been proved that trust, value congruence, loyalty to the organization and a favourable psychological climate are closely related to the quality of the activities and the organization's competitiveness in the market as well as to the image in the eyes of customers and consumers (Vveinhardt, 2012a).

It is common in Lithuania, when analyzing the scope of nepotism, to see for the reasons of it in the soviet regime system. In general, a tendency is observed in the post-soviet countries to search for the roots of nepotism in the system of values graded by the regime. In fact, signs of prowess, gumption and, putting it in modern terms, entrepreneurship could be seen in the ability to bypass the system, the processing of economy or other issues or embezzling the property of the organization (Vveinhardt, 2012a). Palidaukaitė (2006) expressed the opinion confirmed by many researchers that the changes in the social structure have not resolved the problems related to culture, importance of contacts and misuse of interests of the occupational status. There is no doubt that the segment of structural and functional corporativism, as well as various cultural relics of clientelism (e.g., private acquaintances, contacts and nepotism) still remain to be of relevance in the Lithuanian political system and direct the process of policy, forming the content and the behaviour of its "players" (Lukošaitis, 2011). Grigas (2003) pointed out that civil immaturity and a small number of the population of

Lithuania can be named as important causes of nepotism. So, due to this, a probability can increase that those relatives will tend to take up a position allowing the "run off" of the public resource. According to Melnikas (2002), due to the changes in the social system, the potential of conformism has programmed the internal conflict of radical revolutionary restructuring thus preconditioning the formation of negative consequences for socially advanced processes. In disguise of the proclaimed humanistic and democratic goals, the individual and local interests of structures, layers and groups are implemented which in their essence are unfavourable for the development of society, even more, they are inadequate to public declarations and their logic. Brandišauskas (2005) stated that Western scientists mostly attract their attention to non-monetary relations, when defining ways of corruption expression. It is non-cash services (nepotism, favouritism and clientelism), that researchers are increasingly identifying as acts of corruption that occur not only in Eastern Europe but also are not exceptional in Western countries. According to the author, the phenomenon of using contacts for acquiring goods, i.e., an opportunity to benefit using contacts is closely related to non-cash in return.

Thus, nepotism in national context is usually associated with corrupt relations in the public sector, and reasons for the spread of the phenomenon are based on demographic and social-historical arguments. Alongside, nepotism appears to be an ethical problem of organizing corporate activities.

24.3 Social Reflection on Nepotism

Researchers in foreign countries and Lithuania search for the roots of nepotism in the social structure or traditions of the society and generally associate it to natural social behaviour of living beings. Genetic solidarity can be identified as one of the constituents of the social system (Lileikis, 2005; Christodoulou, 2008), alongside cultural and social identity (Čepulis, 2009; Bagdonas, 2007; Vosyliūtė 2010; Kuzmickas, 2011), family as value and the basis of training relationship (Tijūnėlienė, Jonutytė, 2009; Ralys, 2010) and social competence that is a guarantee of sociality and individuality cohesion (Solovjovienė, Barkauskienė, 2006; Daukilas, 2008; Antinienė, Lekavičienė, 2012) and others.

Research studies with mammals have revealed that nepotism is noticeable in investigating behaviour and is strongly associated with alarm. A three-year-investigation by Belding revealed that ground squirrels (*Spermophilus belding*) transfer an alarm signal when land predators are approaching. Animals thus protect others in this way (Christodoulou, 2008). De Chardin (2008) stated that clearly recognizable social solidarity as an expression form of organized substance can be identified in those mammals the behaviour of which is 'close' to people. Love as being's sympathy to another being is 'biological reality' (Lileikis, 2005). In his words, biological nepotism interprets altruism as natural protection of the kindred. In socio-biologists' point of view, animals and people, when helping their relatives, save a part of their self, because they share common genes. It is like a genetic code, by which the society is divided into "their own", and "alien".

Anthropologists, according to Palidaukaitė (2005), analyze this problem from the perspective of society's social relations: bribery is considered to be a traditional and informal practice of giving presents. Favouritism, nepotism and clientelism are assessed from the perspective of social contacts. Fight against corruption is often interpreted as disruption of social networking. Ulrik (2012) analyzed African and Latin American culture and social relations and attributed this phenomenon to developing countries. According to the author, nepotism is the most typical of those cultures, which have preserved strong traditions of peasant and tribal worldview. Tribal relationships are strong in many an Asian country in which taking care of family or genus members is considered to be not only ethical; one is morally obliged to take care of others. Bagdonas et al. (2007) emphasized the importance of social identity. Social identity is an expression of human self-awareness arising from a sense of belonging to a certain group of people. This characteristic is typical of not humans only, but also of animals; it gradually develops from simple affection. However, it would be a mistake to firmly state that nepotism is a problem of developing, the post-Soviet and Asian countries. When evaluating the test results, attention should be drawn to the fact that the traditionally prevailing concept of nepotism has been changing. The spectre of nepotic relationships includes not only relatives but also staff and friends of the leaders and even partners of organizations. Christodoulou (2008) noted that not only relatives but also other people who do somebody a favour for the favour are included into the so-called 'family circle'. Although such exchanges are called non-monetary, they do have clear monetary value in the final version. That is, they have mutual benefit that should not be gained by the parts participating in the agreement if they acted legally and in accordance with the formal rules of the public 'game'. Attention can be drawn to the fact that there is a strong point of selective discrimination in the content of nepotism; in accordance to which applicants are divided into certain resources by a rank, i.e., at one end of which is a 'homey', while at the other is 'a stranger'. However, the bookish definitions of discrimination are not valid any more in the public policy. However, stipulations are made in the public policy of the Western democracies that serve as a model for developing countries, seeking to institutionalize certain aspects of discrimination and legalize them as defence of equal rights (Vveinhardt, 2012a). Foreign authors draw significantly greater attention to the analysis of the economic aftermath of nepotism, as a phenomenon extending its range in business organizations. Chervenak and McCullough (2007) raise the problem of competence that makes itself evident when employees are assigned responsibilities on the grounds of subjective hobnob and family relations but not the objective criteria of capabilities. This is just one of the risks that might be threatening to organizations tolerating nepotism.

So, nepotism is an acute problem not only in those countries with poorly developed industry and not having long-lasting city culture; where the peasant like tradition is deeply rooted and believed that once you have been granted a leading position it is wrong not to take care of your brothers sisters, relatives and the community of your native town or village. Neither economic processes nor the

growth of capital and general welfare of the states or the members of the public would be capable of deleting socio-cultural attitudes deep rooted in the national consciousness in the nearest future. These provisions still exist in the societies of highly developed industrial states, even though to a lesser extent. In other words, nepotism is a phenomenon that accompanies social relationships, unlike in animal community, overgrowing genetic and family relationship and acquiring refined forms. Thus, not accidentally, there is a tendency to justify nepotism ethically.

24.4 The Selective Aspect of Nepotism Ethics

There is a clear ethical dichotomy existing in judgment about nepotism. Attempts are made to provide both a positive and a negative meaning to the same phenomenon; however, the boundary between the opposite aspects usually remains not highlighted. It can be assumed that the origin of selectivity is more natural than artificial self-organization of the system.

Ethics and ethical standards are a corporate instrument of management (Vasiljevienė, 2006a; Galkienė, 2012; Greblikaitė, Navickienė, 2012; etc.), a source of welfare and harmony in an organization and a society (Vasiljevienė, 2006a; Raupelienė, Perkumienė, 2007; Perkumienė, Raupelienė, 2008; Pučėtaitė et al., 2010; Greblikaitė, Navickienė, 2012; etc.).

Ethical sphere has typical segmentation and applicability to various spheres of individual activities (Pruskus, 2003; Vasiljevienė, 2006a, 2006b; Toliušienė, Peičius, 2007; Perkumienė, Paupelienė, 2008; Kalenda, 2009, Spukienė, Urbonienė, 2011; etc.), regulation of social relations such as group agreement having a cultural basis (Vasiljevienė, 2004; Perkumienė, Raupelienė, 2008; Geniušas, 2009; etc.) and ethics in the public and private (business) activities (Pučėtaitė, Lāmsā, 2008; Palidaukaitė, 2011; etc.). Ethical aspects have been analyzed focusing exclusively on Lithuanian scientific research. This research position was taken seeking to reveal the national aspect of organization management.

Thus, there is a tendency when analyzing the problem of ethics to distinguish three major areas of the concept of ethics: personal, professional, and public, as if it were different areas of ethical survival. Furthermore, ethics is divided according to areas of professional activity, such as medical ethics. The selectivity of the content can be seen in Table 24.2.

However, the analysis of ethics should not be mechanically grouped into activities in the public and private sectors and in the public and private life. Such a systemic dichotomy causes ethical confusion. The grouping may be on methodological, but not on the content basis, because ethics is primarily based on the values, the contents of which cannot be treated in dependence on the specifics of social and professional conduct. The distinction unconsciously presupposes attitudes that the ethical dimension experienced by an individual can be transformed optionally in accordance with areas of activities. Any ethical institutionalization does not cover or does not exhaust moral context and is mechanical and dichotomous. Nevertheless, there is a tension between

individuality and sociability-sociality space in ethics, between individual intentions and a social pole, which is raised by the idea of general welfare forcing individual values to socialize. Since social harmony largely depends on the success and the speed of this process, nepotism can be treated as a dysfunctional factor. The idea to extend nepotism limits up to infinity partly overlaps with the idea of Christian love for your close, however, remains segregated.

Table 24.2 – Selectivity of Content

Individual	Segmentation	Separation	<i>Activity area</i>	Social environment
		Generalization	<i>Sub-culture</i>	
	Regulation	Institutionalized	<i>Group agreement</i>	
		Conventional	<i>Survival</i>	
	Functionality	Function	<i>Aiming</i>	
		Dysfunction	<i>Fear</i>	
	Instrumentality	Technological	<i>Relations</i>	
		Social	<i>Management</i>	
	Responsibility	Organizational	<i>Work</i>	
		Communal	<i>Life</i>	
	Quality	Permanence	<i>History</i>	
		Change	<i>Culture</i>	

Source: by Jolita Vveindhardt (2012b).

In order to answer the question whether it is possible to protect the organization and its staff from existing nepotic networks or forming new ones (both in the public and private sector), and how to do it, the first step is to evaluate the reasons how and why ethical selectivity of evaluation is formed. That is, in what contexts and how nepotism is evaluated, as well as what value is given to the term in different socio-cultural contexts.

Ethical selectivity is due to the fact that nepotism is generally accepted to be blamed when it occurs in the public sector – in state and municipal institutions and budgetary organizations under their control. When examining the relations in business organizations such a clear moral divide does not exist. In other words, the aspects of agreement of the society and traditions are highlighted, due to which in something seen as a negative thing in one context, it is tried to discern the advantages and define the standard limits in another. For example, According to Chervenak and McCullough (2007), ethically justified nepotism is not an oxymoron when it comes to the interests of legitimate organizations which pose a danger. In 1973, Association of Professors in America found out that a strict policy of anti-nepotism is an obstacle to increasing a number of female professors at university, as the aim of university is to defend the legitimately grounded interest of organizations. The discrimination based on this selective aspect when protecting the interests of a certain group is called positive. In other words, isolation, for instance, by gender is morally and ethically justified. Similarly, this is what happens with another form of discrimination, i.e., segregation.

Bagdonas et al. (2007) named one example of such segregation, namely, areas for the blind to reside that were developed around enterprises for the blind

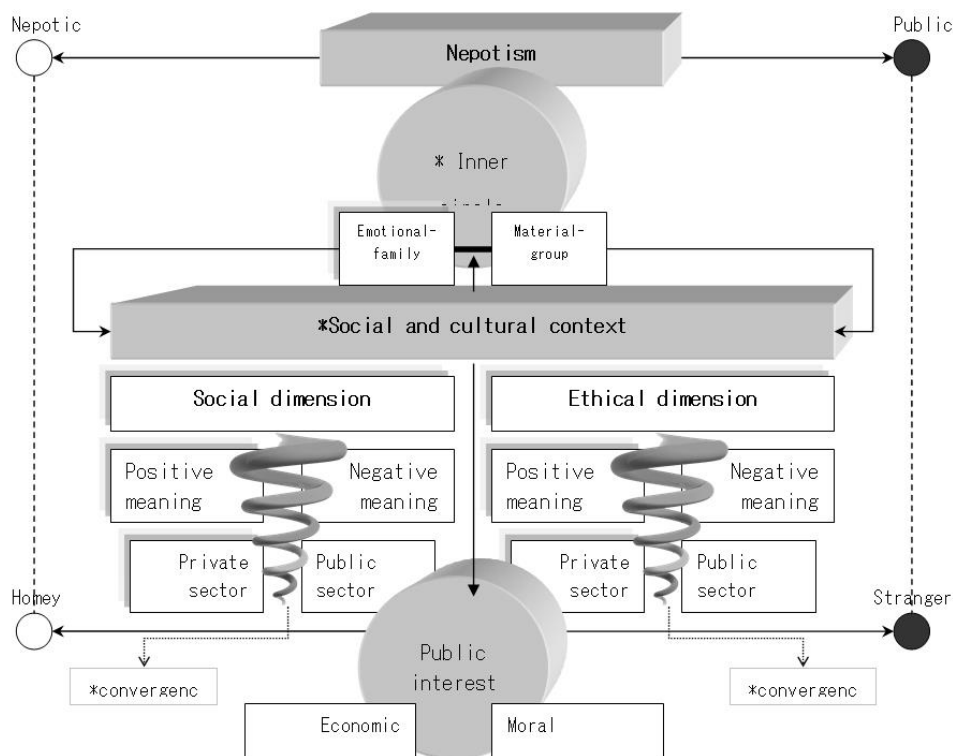
and the visually impaired in major cities (the author's note: in Lithuania, as well as in other republics of the USSR) of the country in the soviet period. In principle, those districts were developed in order to make life for the people with vision disabilities more comfortable, their life and work easier; the side-effect of such localization was social exclusion. So, does not ethics, thus selectively applied, as well as in the case of judging nepotism, create confusion in people's minds? The more so, if it happens in the society where moral conformism and dual ethics have been the norm of regular life for decades. Often the heads of public sector organizations, when hiring the persons related by family or other connections, justify themselves by saying that the procedure of organization of contests is not perfect, and the restrictions hinder from recruiting highly skilled professionals. For example, Pivoras (2012) mentions about manipulations by institution in staff competitions. Manipulations, according to the author, occur not only because of corruption, nepotism and political favouritism (which, no doubt, occurs, too), but also due to desire to limit the risk of when employing completely unacquainted and untested persons. Such manipulation can essentially be called anti-systemic manipulation (creative adjustment) because existing arrangements are inadequate, completely inflexible and even unreasonable. Such rooted contradictions are highlighted in the public opinion polls, the results of which indicate that personal interest wins against the perceived ethical, moral and legal aspects. According to the data of the study (2012) carried by Lithuanian national resistance to corruption system, Lithuanian business companies consider that the most widespread form of corruption in Lithuania is nepotism (79 per cent). However, even if the criminal aspect of corruption is being understood, ordinary citizens tend to use an illegal opportunity to solve their own problems. A survey on opinions conducted by Lithuanian Special Investigation Service (2011) showed that 57 percent of the surveyed population, 40 percent of company representatives and 37 per cent of civil servants were prepared to solve the problems by giving a bribe. 71 per cent of the population would use acquaintances for being employed; 28 per cent of which took this advantage. This suggests that a significant part of the public tends to justify nepotism, even if they publicly declare civic values. There is even more ambiguity established by ethical evaluation liability in the business sector, to which ethical anti-nepotic requirements with regard to public bodies are not formally applied. Although the public favour to nepotic relations cannot be explained solely by cultural, historical or economic factors that have led to the evolution of the values of the society, certain external and internal circumstances can at least encourage positive public interest-oriented processes if not change the values (cultural change is a long-term process). For example, the accession of Lithuania to the European Union was associated not only with economic reasons, but also with reducing corruption in the public sector. Adaptation of the legislative framework, requirements of external institutions and supervision of implementation of open contests had a positive role in the development of the general culture of open contests.

Ethical dichotomy, when assessing nepotic relations, is relevant not only to Lithuania, but also to the countries with much older traditions of democracy and

civil society, i.e., having certain shaped immunity. In this case, the focus is on the public interest, as value of general, functional presence. However, nepotism and the assessment of this phenomenon cause tension in between the individual and the public, or, in other words, between the public interest taken to be the common good. However, actions can ethically be treated differently, while emotional connotation can change due to genetics of the social phenomenon that influences moral norms. Blood relations get sublimated in the course of the development of economic relations, overgrowing economic interests of individuals and groups. A simplified model of the ambiguities caused by nepotism is presented in Picture 24.1.

Social and cultural context is a connecting link or medium, in which personal (family, as a social group), and public interests and tensions formed in these poles in the field are harmonised when making decisions. People and persons involved in various relationships with them participate in different spheres of activity (public and private), therefore, the convergence of norms is the problem which is difficult to avoid. On the other hand, possibilities can also be seen here, when the formation of the higher culture in one sector can have a positive influence on another sector. Evaluation dichotomy emerges when an interest is moving from the ‘social’ towards ‘public’; the latter being treated as strange, especially in the face of transformation when organizing a social life of the society. Ewing (1965) drew attention to ambiguities in the evaluation of business representatives’ opinion on nepotism. Although the majority of executives stated that nepotism is obsolete and causes a lot of problems, however, they acknowledged that it is beneficial when employing relatives. In this case, a discriminatory aspect becomes a significant criterion. Nepotism is discrimination as much as segregation by gender or membership of an ethnic and other groups. However, in this case, discrimination is based on the criteria such as family, tribe, or group basing on monetary or other interests. Although discrimination in recruitment, dismissal, promotion and punishing, etc., is prohibited, this prohibition, except for a few cases included in the Labour Code (of Lithuania) in regard to the leadership of organizations, nepotism relations are bypassed, while business organizations are looking for and find arguments to justify nepotism.

In most cases economic and organizational motives are treated as the aforementioned arguments. Friendship is considered a reliable and relatively inexpensive source of information when looking for an employee, as existing staff does not want to make their employers angry by recommending their friends who might be poor candidates for a particular work position. References by trusted friends are the replacement of a potentially costly source of information, including the recommendations of former employers or teachers, transcripts of academic records and the history of previous employment. As such sources of information are difficult to reach or are more expensive, employers prefer making use of their friends due to monetary reasons (Rees 1996). Additionally, in recruiting a friend, they expect to save a certain amount of funds that might be spent on the remuneration to the man hired ‘from the outside’.



Picture 24.1 – Model of forming a field of nepotism ambiguities

Source: by J. Vveinhardt (2012b).

*Supplemented by J. Vveinhardt (2016).

Notation:

Interests

Nepotism is criticized for its unprofessionalism; its opponents argue that an intellectual, analytical approach to management means the decrease in nepotism and its eventual extinction. It seems, however, that entrepreneurs think very differently (Ewing, 1965). The author noted that, having surveyed several thousands of employers, the results have revealed the striving to justify nepotism. The leaders considered themselves professionals, being able to objectively decide when nepotism can be or cannot be successfully used. In other words, it is being relied on one's own experience, knowledge and insight ignoring inherent subjectivity and emotional traps due to which professionalism and competence of newly formed staff may suffer. Thus, the subjective aspect and sophistry become apparent in the decisions, in order to justify the decisions based on personal reasons.

Christodoulou (2008) noted that nepotism is looked upon favourably in small, family-owned enterprises in Greece. Family members are trained in various forms of management in order to ensure continuity of the company when some

members of the previous generation retire or die. In fact, nepotism is considered a synonym of ‘takeover’ in most small businesses. One of the most common arguments against nepotism is that emotional ties among people, who share a number of other types of relationships, can have a negative impact on their decision-making and professional development. However, not only family members, relatives or friends get employed. Even six percent of the surveyed employees there in Denmark and Canada indicated that they were employed by the same employer, who had recruited their parents (Ferlazzo, Sdoia, 2012). So the working of their relatives in the company had served them as a recruiting ‘recommendation’. The study does not show how these solutions have proved to be successful, however, it should be noted that the reliance on parents can be projected in expectations related to children who grew up in those families. In other words, personal interests and expectations always remain subjective, if they are not supported by objective competence assessment criteria.

24.5 Discriminatory Context of Nepotism: Controversial Connotation in Organization Management

This section deals with the analysis of nepotism in the context of behaviour that discriminates employees when making decisions in organizations, i.e., providing unequal conditions on the basis of subjective criteria: family relations and expansion of social networking related to family benefit. Ethical and economic treatment of nepotic relations in the private sector organizations have been fully formed neither in developing societies nor in traditionally interpreted Western countries. The analysis of scientific studies shows that nepotism is more frequently discussed in the context of management of the public sector organizations; however, the influence of this phenomenon on the private sector organizations is not sufficiently highlighted. Practice and theory of nepotism assessment are not guided on unanimous provisions and are often different.

This research is based on the attitude that nepotism is of discriminatory nature which violates organizational climate, has a negative impact on job satisfaction, employees’ loyalty to the organization and is a favourable environment for interpersonal conflicts. This is just one of the aspects indicating damage of nepotism both in public sector organizations and private companies. Although the origin of nepotism is socially natural, but is focused only on a specific group that operates guiding on motivation by personal interests but not by organization’s goals and, thus, is harmful to organizations in many ways.

24.6 Socio-cultural Limits

To analyze nepotism as an organizational phenomenon, you must first define the socio-cultural limits as well as the limits of the concept use. As it has been mentioned, nepotism is usually understood as use of official position in order to recruit and patronize relatives. In addition to nepotism, the term of favouritism is used, i.e., that defines people being treated with one or another affection or as exceptional are granted privileges when appointing them to high office positions. Both terms mean a surplus of personal and individual motifs and a decision made

on the basis of objective criteria and across-the-board concern. Objective criteria are measured by professional skills, expertise and knowledge. Subjective criteria are measured by personal benefit or solutions based on ties of narrow kinship, friendship and interests. It is violation of system interests (e.g., of an organization or a community of its members). It should be noted that the terms of nepotism, patronage, favouritism and protectionism, are often used almost interchangeably, but their boundaries can be separated. Nepotism, favouritism and protectionism phenomena are related, may exist side by side and together lead to rogue management solutions. The constituents of the analyzed phenomena have components in common, namely, corruption and discrimination, but are unlike because of different object of protectionism and different forms of corruption. Nepotism is characterised by a genetic / family context, which is not typical of favouritism and protectionism. Favouritism can be characterised by emotional content which can serve in favour of seeking for direct or indirect tangible benefits, while protectionism is a systematic operation seeking for benefit to the illegal social system that is evolved by network principle. (Vveinhardt, Petrauskaitė, 2013a).

Nepotism is partially institutionalized in the state acquis. The obligation of Lithuania state and municipal organizations to avoid nepotic solutions is described in the acts of the Public Service and Lithuanian Republic public and private interests in the Public Service Act. The Civil Service Law is based on respect for the individual and the state, justice, selflessness, decency, fairness, responsibility, transparency and exemplarity principles. The law requires the persons employed in the Public Service to avoid conflicts of interest and act in a way avoiding any doubt that such a conflict exists. Also, to avoid situations in which a person employed in civil service must accept or participate in making a decision in relation to his private interests when performing duties or transfer. Private interests of a person working in the civil service are treated equal to the ones of the employed in the civil service (or of their close relative, or a family member) as well as personal pecuniary or non-pecuniary interests that could affect the decisions when in civil service. The internal operating principles of the private sector organizations are formalized (or not) in the Code of Ethics. Labour Code Article 97 prohibits individuals do civil service in a state or a municipal institution as well as in a state or a municipal enterprise if being close by blood or marriage (parents, adoptive parents, brothers, sisters and their children, grandparents, spouses, children, adopted children, their spouses and their children as well as parents, brothers, sisters and their children) if their service is connected together with one of their direct subordination to another, or to a right to control the other.

However nepotic relationships find their ways to circumvent direct prohibitions, such as employing a relative in another company and with gratitude in accordance or a relationship of subordination is ‘transferred’ to another person through transformation of functions. In the first case a peculiar social network is formed which extends beyond family ties, but such kinship relations still play a decisive role. In every case organizational culture is distorted and decisions are

made focusing on personal well-being.

Lithuanian authors use the term of nepotism alongside another synonymous term the roots of which go back to the soviet period (a Russian word ‘Блат’ was used to define private acquaintances) associating both of them with corruption in the public sector. The region that is characterized by the private acquaintances context can be assigned, for example, to protectionism and partially extends beyond the public sector frames as a flawed phenomenon of organizational management. So far, the review of the scarce work by the Lithuanian authors shows that the limits and the contexts of both nepotism and protectionism have not been completely settled, so there is a need to highlight the contexts. The concepts and the contexts are discussed in Table 24.3.

The concept of private acquaintances (‘Блат’) typical of the region in a historical socio-cultural aspect and closely linked with nepotism is examined by Brandišauskas (2005). It is noted, however, that there is a tendency in Lithuania to search for the roots of nepotism in not so much distant historical past. The extent of nepotism, as corruption, in Lithuania is often associated with the influence of the socialist system.

Table 24.2 – Concept Contexts of Rogue Organizational Management Phenomena

Concept	Context	Source
Private acquaintances (‘Блат’)	Corruption, cultural, historical phenomenon	Grigas, 2003; Brandišauskas, 2005.
Nepotism	Recruiting relatives in the private sector, the cause of the conflict in the organization	Pruskus, 2003.
Nepotism	Corruption as well as bribery, favouritism, illegal lobbyism in the public sector	Piliponytė, 2004.
Private acquaintances(‘Блат’), nepotism, favouritism	Abuse of service status in the public sector	Palidauskaitė, 2006.
Nepotism, political favouritism, manipulation	Corruption and anti-systemic manipulation, creative adaptation avoiding risk in recruiting people from outside in the public sector	Pivoras, 2012.
Nepotism	Discrimination (treatment with exception) in organizations of the public and private sector, taking care-of a-close one - social system transfer into the public space	Vveinhardt, 2012a; 2012b.
Nepotism, favouritism,	Protectionism both in the public	Vveinhardt,

Concept	Context	Source
protectionism	and private sector, establishment of exceptionally favourable conditions for the representatives of a certain social network	Petrauskaitė, 2013a.
Nepotism	Symptom of a 'sick' organization culture in the public and private sector	Vveinhardt, Petrauskaitė, 2013b.

Source: by J. Vveinhardt (2013).

A sign of smartness and shrewdness was seen in the ability of bypassing the system, managing of economy, etc., and misappropriating organization property. These relics, indicating levelled values have remained quite bright. For example, in everyday speech, the semantics of the phrase 'official working' includes private businesses, too, as if separating 'my own' from what is not 'my own'. It means there is less value in what is not my own. As Palidauskaitė states (2006), the changes that occurred in the societal system, the importance of the private acquaintances ('Блат') culture, love, contacts and misuse of occupational status did not disappear. The motivation for such activity remained similar, but the activity itself became known as corruption, nepotism, favouritism and a conflict of interest. However, the ethical problem of the phenomenon treatment of the problem remains, especially when it comes to the private sector. Nepotism, favouritism in public sector is directly linked to corruption, but in the private sector, the situation is changing, it is attempted to justify it by arguments in one way or the other. In other words, corruption in one sphere becomes 'as if no corruption' in another sphere, although the content of the phenomenon has not really changed. It is only localization that changes. Such assessment is a fierce ethical dilemma for not only business, but also for the society as a whole, which tolerates nepotism in one area or another (Vveinhardt, 2012a).

Malašenko (2009) states that in the regions of Russia, which is home to semi-traditional communities, corruption and the so-called phone line right is several times more relevant while kinship and nepotism often replace the law. The existence of clans and clusters is associated with quasi-familial structures that were typical of prior feudalism belonging to which becomes a social elevator. As pointed out by many researchers, this is typical of Russia and leads to nepotism, corruption and an inefficiently functioning social system. (Nemirovskij, Nemirovskaja, 2011). Nonetheless, the phenomenon is not only typical of the post-soviet countries, though in fact it is noted that the farther to the East, in Asia, the stronger is nepotism. In addition, when examining nepotism in the cultural aspect, strong manifestations associated with tribal cultural structure are highlighted in the organizations of African and Latin American countries (Ulrik, 2012). In some cultures, entrepreneurs and managers recruit relatives while other cultures escape from the tolerance of nepotism, as well also prohibit it by law (Johnson, Abramov, 2005). However, research and on-going debate show that

nepotism is not confined to developing countries. Chervenak, McCultough (2007) noted that the notion of nepotism comprises favouritism, which manifests itself in the behaviour with others, especially, with subordinates, basing on family ties. Nepotism in the broad sense also means showing favour to others who, if even not connected by family ties, consider themselves superior than other colleagues. Nepotism is in final medical course, nepotism is postgraduate medical studies, nepotism is at universities and in hospitals, nepotism is in medical research, nepotism is in scientific publications and in payments. The research carried out by Ferlazzo and S. Sdoia (2012) shows that nepotism is an acute problem prevailing not just in medicine but in other spheres of activities as well.

According to Chervenak and McCultough (2007), it has been proved that there is a bias in providing awards for achievements in Swedish Scientific Society, showing that women are being discriminated. It appears that this is a manifestation of certain European cultural traditions, when a doctor or a professor is considered to be the intellectual father, or, as the Germans would say - Doktorvater. It includes favouritism, which is based on irrelevant personal relationships, for example, a resident-applicant is someone's spouse or a child, and thus nepotism in the appointment and in the acceptance by health education centres is seen as ethically suspicious (in the best case), or ethically inappropriate or even - in the worst case - illegal.

So, usually the analysis by both Lithuanian and foreign authors is focused on the public sector. The problems of nepotism in the private sector have been dealt with in Western countries for decades. Ewing (1965) pointed out half a century ago that nepotism in the leadership is a very sensitive and risky topic of the US business world. It can be felt not only in the development of leadership, promotion or control. Not only because of the image of business and public relations, but also when it comes to leaders who have or would like to have their relatives in management positions. Business world finds it extremely difficult to talk about this problem because it is very important in the broadest sense. What is the real status of nepotism in business? What is its 'right' size?

24.7 Damage of Nepotism Positive Connotation to Organizations

Business all over the world is guided by the logic that water is running where it is lower, and it is due to human nature. In addition, as it has already been noted, the explanations by the heads of public organizations often remind of sophistry that leads nowhere. Therefore, the discussion about the benefits and the damage of nepotism has not yet reached the optimal result. However, if transparent and reliable communication processes involving all the links and related by feedback are not organized in the organization, it can be expected that employees themselves will start looking for the reasons of the decisions, and, there is no doubt that they will interpret them while looking for the logical relations in the field of personal interests of the management personnel.

A nepotic decision includes subjective motifs by decision-makers, which leads to the risk of causing damage to the reasons of the motif balance. In the ideal case, the balance of the objective and subjective decision criteria should be

guaranteed by high categories of decision-makers. However, such a model would be too theoretical and would not give higher guarantees as moral categories remain an X at an individual level. In addition, to ensure confidence and a favourable climate in the organization would be difficult. Such situations can become derivatives of decreasing loyalty of employees to the organization, job satisfaction, conflicts, increasing rotation and a complicated image of the organization in the eyes of the community, partners and consumers (Picture 24.2).

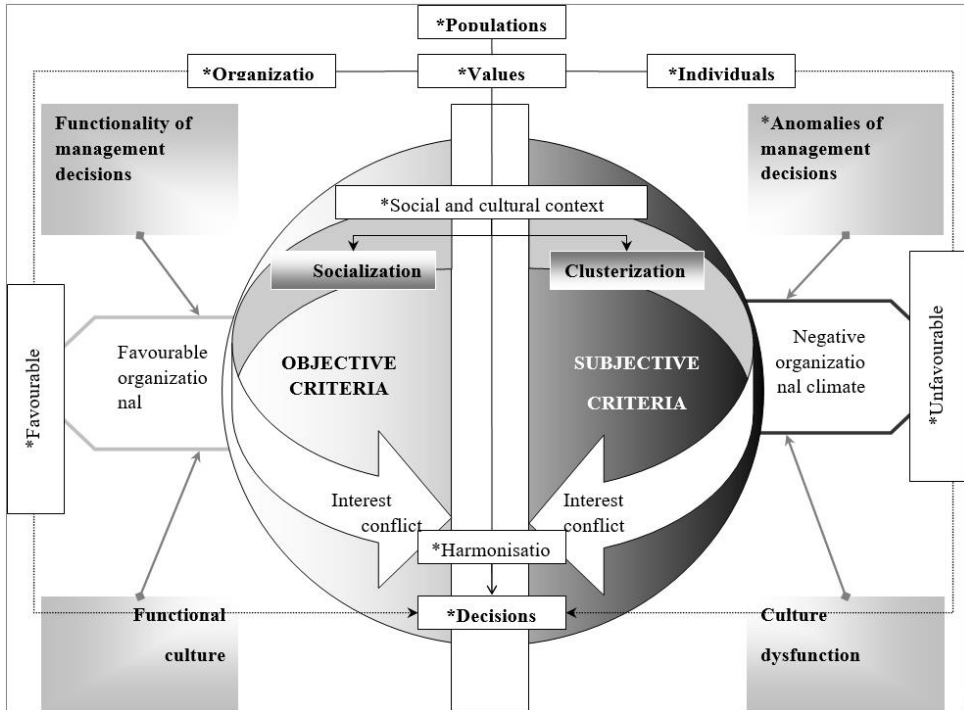
Culture affects many a decision made by managers of organizations, and also includes a conflict of interest arising from nepotism (Johnson, Abramov, 2005). Therefore, the organizations have to evaluate objective and subjective criteria. However, in this process, the formation of the objective criteria in the context of the organization is related to the active actions of the managers.

All this, in one way or another, affects a psycho-social climate in individual departments and organizations that in some sense represents the culture of the organization itself, and determines the interaction between the members of the organization or the clusters. Thus, there exists a vague grey zone X, in which values play the most important role. Morality, despite the drawn trajectories of values, social and moral behaviour, itself is a variable depending on the culture and its component sub-cultures or single individuals, and thus does not guarantee stability. Stability or balance is created by the development of the system of values oriented to openness and equal rights. Publicity, openness, clarity and equality of rights are the characteristic features of ethics. Nepotism represents a double standard, non-equality and unethical behaviour.

The objective of socialization is an objective criterion, leading to the alignment of interest. In contrast, the tension is built by clusterization in accordance with subjective interests, thus causing a conflict between personal and organizational interests. Nepotism as a dysfunction of management culture and a management anomaly reduce the efficiency of the human resources in the organization. Socializing stabilizes while clusterization appears to be a cause of misbalance. The decisions have either a positive or a negative impact on an organizational climate and represent both the managerial and the organization-wide culture.

According to Chervenak and McCultough (2007), there exist two main reasons why nepotism would be possible to oppose. The first reason is incompetence while the second is the discriminatory aspect of such action. The authors in the opposition to nepotism argue that also in the case when a person is qualified, he/she can be taken to work, be granted the privileges just due the family ties shared with any of the authorities of a medical school or residency. Personal interests are highly subjective, changing and confusing when you want to select the most qualified candidate as recruitment cannot be rationally linked to trust and legally justified interests of the organization. Therefore, such personal interests on the basis of which a decisive solution is taken become a cause of discrimination as it is easy to understand why health education centres often have policies that prohibit nepotism and why there is a negative connotation when it comes to this phenomenon. For this reason, recruiting employees and making a

final decision a rise is given to discrimination. Taking this ethical analysis into account, it is easy to understand why policies prohibiting nepotism are complied with. Because, as it has already been mentioned, a clear aspect of discrimination or unequal treatment is highlighted in the case of nepotism.



Picture 24.3 – Relationship of objective and subjective criteria leading to the management decision making with the impact on organizational climate

Source: designed by J. Vveinhardt (2013).

*Supplemented by J. Vveinhardt (2016).

Nepotism is not only discriminatory but also distorting the principles of competition, which is the stimulus of any organization both at the staff and the market levels. The individual, in possession of certain knowledge or skills, which allow him to halve the costs of production is involved in producing it, and having made its price lower at least by a quarter, makes a huge service to the public , not only because of the reduction in price, but also because of additionally reduced costs. However, we can say that only in the presence of competition these costs will decrease (Hayek, 2002).

However, the nature of the social phenomenon influences the ethical evaluation and the positive treatment of the phenomenon in the business sector promotes public tolerance also to nepotism in the public sector. In order to strengthen the intervention into nepotic relations, considerably more attention should be paid to the analysis of this phenomenon in the private sector, investigating not only ethical, but also the practical aspects of the impact on the

organizational climate, the economic activities and the education of business executives, with emphasis on economic and moral losses of business organization (Vveinhardt, 2012b). Chervenak and McCultough (2007) emphasize in the study of the medical sector that experience has shown in some cases the occurrence of nepotism when hiring incompetent academic staff, providing admission privileges to doctors who are incompetent or low competent, recruiting unqualified or poorly qualified specialists to working in medical schools and residency. The results were found very much dissatisfying with those who were responsible for the services provided by hospitals or medical schools as they wanted to protect their patients / clients from troubles and thus validate the organizational interest. Those who benefit from nepotism are possibly protected from accountability and sanctions, because they have powerful guardians and thus the risk for patients, morale and productivity is only increased. However, the authors pose the question of whether always speaking about nepotism must be a negative connotation. Unskilled or insufficiently qualified doctors and trainees, in the absence of any need, took risk of health and life of their patients, which clearly damaged trust in regard to patients. Incompetence also repels or even eliminates all the other doctors and negatively affects their morale and productivity.

According to Kaufman (1983), employers may be more inclined to employ friends (or one of friends of their employees) than a stranger, paying him or her same amount of salary for several reasons. According to the theory of economic discrimination invented by Becker (1962), employing friends may be beneficial to employers, even if it is not in monetary terms. The benefit of this logic is rather vital especially due to higher confidence in man being in close interaction. It is believed that a relationship of friendship will shift into an employee - employer relationship, and some of the financial aspects might be redeemed by moral ones.

According to Rees (1996) and many others, employing friends (or friends of current employees) may also be a financial benefit, or help employers to save. The newly employed might possibly feel extra pressure that they have to work well (thus increasing their productivity) so that not to disappoint their benefactor. Friendship also provides a reliable and relatively inexpensive source of information about job seekers; as the present employees do not want make the employer angry by recommending friends who might be worse candidates for the position to occupy. Recommendations by trusted friends are the replacement of potentially costly source of information, including references by former employers or teachers, transcripts of academic records and previous work experience. As such sources of information are more difficult to reach, or are more expensive, employers would prefer making use of their friends for monetary reasons.

Nevertheless, according to the theory by Becker (1962), employers who are practicing nepotism can get lower cash income compared with those who are not. Nepotism not only affects the internal field of employees' competitiveness in the organization. Discriminatory exclusion undermines an organizational climate. Many other principles as well as the evaluation of employees, career, job task distribution and control become unclear and questionable.

This is a signal by the management that the desired objectives of the organization can be achieved not by increasing competence and improving performance but using other ways that might not necessarily be ethical. Despite attempts to justify nepotism, this phenomenon is to be negatively treated not only in the public sector organizations, but also in private business, as one of the factors that have a negative effect on the organizational culture. Nepotism violates the functionality of the organizational processes (Vveinhardt, Petrauskaitė; 2013b). Ulrik (2012) noted that managers always have the opportunity to choose from several methods of leadership, for example, putting up with nepotistic ambiguities or strengthening a modern organization.

Becker (1962) hoped that the economic logic and the principle of survival in the long run will eliminate the employer nepotism. If all employees were homogeneous and agreed to work for lower wages, if they could work together with their friends, all the companies would become isolated, as in this case employees in all companies would be friends. In addition, all employees would be paid the same amount of salary. On the other hand, if the workers were heterogeneous and the qualified staff worked for lower wages, if they could work together with unskilled workers, then the low-skilled workers who are not friends to the skilled might possibly be recruited, if only they agreed to work for lower wages.

The study by Ferlazzo and Sdoia (2012) showed that there are quite many who admit that nepotistic relationships are harmful. Ewing (1965) stated that most of the authors are sceptical about the practices of recruiting relatives to leadership positions in the business world. The scientists of American Management Institute have difficulty to understand how a company can generally tolerate any form of nepotism if they consider their management to be working perfectly. When some articles about nepotism appeared in *The Wall Street Journal*, *Fortune*, *Sales Management* and other dailies, the examples of nepotism as well as other bad *experience* forthwith became a hot topic for the items (e.g., "Large Nephews Price"). Moreover, practices of employing relatives in leadership positions are in contrary to some of the values advocated by businessmen. As Ewing (1965) stated, many managers believe that this kind of practice is not democratic as those who will argue are nepotists themselves or the guardians to the nepotists (i.e., that senior managers next of kin to the nepotists).

Conclusions and Discussion

Nepotism comes from social relations that have naturally formed in different groups a group collective self-defence mechanism that encourages defending and protecting the interests of its representatives. Tribal, family and local criteria in modern societies are supplemented by many other criteria that are based on indirect monetary benefit exchange that allows forming a rather closed clan. When evaluating in the public context, nepotism ethically can be considered as a certain social dysfunction and discrimination. Nepotism is characteristic to many socio-cultures, although it manifests itself differently depending on the traditions and civil as well as moral maturity of the society. For this reason ethical

dichotomy of nepotism evaluation is selective. Social nature of the phenomenon influences ethical evaluation; positive treatment of the phenomenon in business sector promotes social tolerance to nepotism in the public sector. When strengthening intervention to nepotistic relations, significantly more attention should be paid to the analysis of the phenomenon in private sector, exploring not only ethical but also practical aspects of the impact on the organization's climate and economic activity as well as losses of business companies executives' education, emphasizing economic and moral business organizing.

In the Lithuanian public discourse nepotism is usually discussed as a corrupt agreement in the public sector, interchangeably with the concept of 'Блат'. This kind of treatment of the phenomenon is not sufficient enough and excludes private sector organizations. In Lithuanian public life deeply-rooted nepotism is associated with systemic-historical heritage of the socialist system, which has levelled values of society, but broader studies involving the inherent mechanisms of the phenomenon are needed. Institutionalization of the phenomenon in the Lithuanian legal system is not sufficient to effectively prevent it; organizations need management culture change in both public and private sectors. Since nepotism is a social and cultural phenomenon, management culture of public sector organizations depends directly on the treatment of it in the private sphere.

Nepotism phenomenon is often attributed to developing countries with a strong peasant, tribal culture, but nepotistic relation issues are relevant to economically strong, developed countries in Europe and North American continents. Weaker than in other regions expression of nepotism is to be treated as a result of the development of organizational culture. Just like in the studies by Lithuanian authors the phenomenon of nepotism focuses more on the public sector and the treatment of the phenomenon in business sphere still remains debatable. In scientific studies there is a lack of more developed analysis of the discriminatory aspects of nepotism, thus there remains an under-exploited opportunity to prevent nepotism, especially when it is conveyed not in direct but in disguise forms. Nepotism in the public sector is connoted as unambiguously negative, but in the business case there exists a grey area, which together tells about liability of values and moral conformity. The logic of nepotism in business, which is the part of the same society system, remains controversial and the vice of management culture in business practice is underestimated. It is associated with human resources logic in the efficient organization, organizational climate condition and the impact on performance.

References

1. Antinienė, D., Lekavičienė, R. (2012). *Socialinės kompetencijos samprata ir dinamika pastarąjį dešimtmetį: Lietuvos studentų tyrimas. Psichologija. Psychology*, 45, 89–102. [The dynamics of social competence in the last decade: a research of Lithuanian students, in Lithuanian].
2. Arasli, H., Tumer, M. (2008). *Nepotism, favoritism and cronyism: a study of their effects on job stress and job satisfaction in the banking industry of North Cyprus. Social Behavior and Personality*, 36(9), 1237–1250.

3. Bagdonas, A., Lazutka, R. Vareikytė, A. Žalimienė, L. (2007). *Skirtingi, bet lygūs visuomenėje ir darbuotoje. Monografija. Vilnius: VU Specialiosios psichologijos laboratorija, Lietuvos darbo rinkos mokymo tarnyba. [Different, but Equal in the Society and in the Workplace, in Lithuanian].*
4. Becker, G. (1962). Comments on article by A. Alchian and R. Kessel, „Cometition, Monopoly, and the Pursuit of Pecuniary Gain“. In: *Aspects of Labor Economics*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
5. Brandišauskas, D. (2005). *Neformalūs korupciniai santykiai šiandieninėje Lietuvoje: sampratos ir praktikos (bandymai analizuoti blato raidą). Lietuvos istorijos studijos. Lithuanian history studies, 15, 70–79. [Informal networks of corruption in contemporary Lithuania: between practice and interpretation (an attempt to study evolution of blat), in Lithuanian].*
6. Budak, J., Rajh, E. (2014). Corruption as an obstacle for doing business in the Western Balkans: a business sector perspective. *International Small Business Journal*, 32(2), 140–157.
7. Bute, M. (2011). The effects of nepotism and favoritism on employee behaviors and human resource management practices: a research on Turkish public banks. *Amme İdaresi Dergisi*, 44(1), 135–153.
8. Čepulis, N. (2009). *Akivaizdaus tapatumo kerai. Religija ir kultūra. Religion and Culture, T. 6, 1(2), 84–101. [Charms of evident identity, in Lithuanian].*
9. Chervenak, F. A., McCullough, L. B. (2004). An ethical framework for identifying, preventing, and managing conflicts confronting leaders of academic health centers. *Journal of the Association of American Medical Colleges Academic medicine*, 79(11), 1056–1061.
10. Chervenak, F. A., McCullough, L. B. (2007). Is ethically justified nepotism in hiring and admissions in academic health centers an oxymoron? *The Physician Executive*, 33(5), 42–45.
11. Christodoulou, I. (2008a). Nepotism in medicine and the concept of franchising. *The International Journal of Medicine*, 1(2), 58–61.
12. Christodoulou, I. (2008b). The end of a bloody black period for Greek medicine. *The International Journal of Medicine*, 1(1), 3–5.
13. Colarelli, S. M. (2013). Nepotism in organizations. *Personnel Psychology*, 66(3), 785–789.
14. Cornblit, O., Di Tella, T. S., Gallo, E. (1968). A model for political change in Latin America. *Social Science Information*, 7(2), 13–48.
15. Daukilas, S. (2008). *Metodologinės paradigmos ir pedagoginės technologijos: individualumo ir socialumo ugdymas. Profesinis rengimas: tyrimai ir realijos. Professional Training: Research and Realia, 16, 40–50. [Methodological Paradigms and Pedagogical Technologies: Development of Individuality and Sociability, in Lithuanian].*
16. De Massis, A., Kotlar, J., Frattini, F., Chrisman, J. J., Nordqvist, M. (2016). Family governance at work: organizing for new product development in family SMEs. *Family Business Review*, 29(2), 189–213.
17. Dheer, R., Lenartowicz, T., Peterson, M. F., Petrescu, M. (2014).

Cultural regions of Canada and United States: implications for international management research. *International Journal of Cross Cultural Management*, 14(3), 343–384.

18. Drury, A. C., Kriekhaus, J., Lusztig, M. (2006). Corruption, democracy, and economic growth. *International Political Science Review*, 27(2), 121–136.

19. Ewing, D. W. (1965). Is nepotism so bad? *Harvard Business Review* (January/February 1965), 223–226.

20. Ferlazzo, F., Sdoia, S. (2012). Measuring nepotism through shared last names: are we really moving from opinions to facts? *Plos One*, 7(8), 1–6.

21. Galkienė, A. (2012). Nepriklausomos Lietuvos jaunimo harmoningos visuomenės tapsmo samprata. *Pedagogika. Pedagogy*, 107, 31–41. [Harmonious society development phenomenon in the conception of youth growing in the independent Lithuania, in Lithuanian].

22. Geniušas, S. (2009). Ethics as second philosophy, or the traces of the pre ethical in Heidegger's being and time. *Santalka. Filosofija. Coactivity. Philosophy*, 17(3), 62–70.

23. Gilinskiy, Y. (2006). Crime in contemporary Russia. *European Journal of Criminology*, 3(3), 259–292.

24. Greblikaitė, J., Navickaitė, I. (2012). Enterprise ethics: does it guarantee effective ethical managerial decisions? *Management Theory and Studies for Rural Business and Infrastructure Development*, 1(30), 60–71.

25. Grigas, R. (2003). Šiuolaikinio lietuvių nacionalinio būdo bruožai. 2. Nerimą keliančios trajektorijos (sociofinė kritinė apžvalga). *Filosofija. Sociologija. Philosophy. Sociology*, 1, 22–30. [Features of contemporary national Lithuanian character. 2. Worrying trajectories (sociofinic critical review), in Lithuanian].

26. Hsueh, R. (2012). China and India in the age of globalization: sectoral variation in postliberalization reregulation. *Comparative Political Studies*, 45(1), 32–61.

27. Jabbra, J. G. (2008). The global context of our globalizing world. *International Review of Administrative Sciences*, 74(1), 147–158.

28. Jaros, S. (2012). Nepotism in organizations. *Management Learning*, 43(3), 362–365.

29. Johnson, K., Abramov, I. [Абрамов, И.] (2005). Деловая этика. Руководство по управлению ответственным предприятием в развивающейся рыночной экономике. Вашингтон: Министерство торговли США.

30. Jones, R. G., Stout, T. (2015). Policing nepotism and cronyism without losing the value of social connection. *Industrial and Organizational Psychology-Perspectives on Science and Practice*, 8(1), 2–12.

31. Kalenda, Č. (2009). Taikomoji etika: iškilimas ir ypatybės Lietuvoje. *Filosofija. Sociologija. Philosophy. Sociology*, 20(1), 55–62. [Applied ethics: emergence and peculiarities in Lithuania, in Lithuanian].

32. Karakose, T. (2014). The effects of nepotism, cronyism and political

favoritism on the doctors working in public hospitals. Studies on Ethno-Medicine, 8(3), 245–250.

33. Kaufman, R. T. (1983). *Nepotism and the minimum wage. Journal of Labor Research*, 4(1), 81–89.

34. Kuzmickas, B. (2011). *Individo kultūrinis tapatumas. Problemos*, 80, 65–74. [Cultural identity of an individual, in Lithuanian].

35. *Lietuvos korupcijos žemėlapis [Map of Corruption in Lithuania, in Lithuanian]* (2011). Available at: http://www.stt.lt/documents/soc_tyrimai/Korupcijos_zemelapis.pdf [2016-15-02].

36. *Lietuvos nacionalines atsparumo korupcijai sistemos tyrimas [Study of the Lithuanian National System of Resistance to Corruption, in Lithuanian]* (2012). Available at: http://www.transparency.lt/new/images/lietuvos_nacionalines_atsparumo_korupcijai_sistemos_tyrimas.pdf [2016-05-02].

37. *Lietuvos respublikos darbo kodekso patvirtinimo, įsigaliojimo ir įgyvendinimo įstatymas [The Law on Approval, Entry into Force and Implementation of the Labour Code of the Republic of Lithuania, in Lithuanian]*, 2002 m. birželio 4 d. Nr. IX–926 (Aktuali redakcija nuo 2012–12–01). Available at: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=437930&p_query=&p_tr2=2, [2016-05-02].

38. Lileikis, S. (2005). *Altruizmo prigimtis ir ugdymas. Soter*, 15(43), 111–118. [Nature and upbringing of altruism, in Lithuanian].

39. Lukošaitis, A. (2011). *Lobizmas užsienio šalyse ir Lietuvoje: teisinio reguliavimo ir institucionalizacijos problemos. Politologija*, 2(62), 3–42. [Lobbying in Lithuania and abroad: the problems of legal regulation and institutionalization, in Lithuanian].

40. Malašenko, A. [Малашенко, А.] (2009). *Рамзан Кадыров: российский политик кавказской национальности. Москва: РОССПЭН.*

41. McGoldrick, T. (1998). *Episcopal Conferences Worldwide on Catholic Social Teaching. Theological Studies*, 59(1), 22–50.

42. Melnikas, B. (2002). *Transformacijos. Monografija. Vilnius: Vaga.* [Transformations, in Lithuanian].

43. Mutlu, K. (2000). *Problems of nepotism and favouritism in the police organization in Turkey. Policing-An International Journal of Police Strategies & Management*, 23(3), 381–389.

44. Nemirovskij, V. G., Nemirovskaja, A. V. [Немировский, В. Г., Немировская, А. В.] (2011). *Социальная структура и социальный капитал населения Красноярского края: монография. Красноярск: Сибирский федеральный университет.*

45. Palidauskaitė, J. (2005). *Korupcijos ir atsakomybės problema viešojo administravimo sistemoje. Viešojo politika ir administravimas. Public Policy and Administration*, 13, 25–38. [Problems of corruption and responsibility in public administration, in Lithuanian].

46. Palidauskaitė, J. (2006). *Korupcijos sklaidos formos Lietuvoje: tarp*

sovietinio palikimo ir rinkos padiktuoto pragmatizmo. Viešojo politika ir administravimas. Public Policy and Administration, 18, 57–71. [Spread of corruption in Lithuania: between soviet legacy and market pragmatism, in Lithuanian].

47. Palidauskaitė, J. (2008). *Vertybinis valstybės tarnautojo profilis šiuolaikinės Lietuvos politinės kultūros kontekste. Politologija. Political Science*, 2(50), 23–52. [Profile of Civil Servant Values in the Context of the Modern Political Culture in Lithuania, in Lithuanian].

48. Palidauskaitė, J. (2011). *Ethical problems in public life and their solution: Lithuanian scenario. Socialiniai mokslai. Social Sciences*, 1(71), 15–23.

49. Palidauskaitė, J., Staponienė, V. (2005). *Rinkos ir demokratijos vertybių susidūrimas valstybės tarnyboje: priešprieša ar suderinamumas? Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos. Economy and Management: Issues and Perspectives*, 5, 292–295. [The Collision of Market and Democracy Values in the Public Service: Confrontation or Compatibility? in Lithuanian].

50. Palmer, D. K., Fleig-Palmer, M. M. (2015). Integrating trustworthiness for a more nuanced understanding of nepotism and cronyism. *Industrial and Organizational Psychology-Perspectives on Science and Practice*, 8(1), 22–27.

51. Patel, L., Wilson, T. (2004). Civic service in Sub-Saharan Africa. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 33(4), 225–385.

52. Pearce, J. L. (2015). Cronyism and nepotism are bad for everyone: the research evidence. *Industrial and Organizational Psychology-Perspectives on Science and Practice*, 8(1), 41–44.

53. Perkumienė, D., Raupelienė, A. (2008). *Ethics and working culture of employees in the public sector. Organizacijų vadyba: sisteminiai tyrimai. Management of Organizations: Systematic Research*, 46, 99–116.

54. Raupelienė, A., Perkumienė, D. (2007). *Problems of the ethical and working culture of employees in public sector. Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos. Economy and Management: Issues and Perspectives*, 1(8), 248–252.

55. Piliponytė, J. (2004). *Korupcija: teoriniai bandymai apibrėžti ir paaiškinti. Sociologija. Mintis ir veiksmai. Sociology. Thought and Action*, 2, 83–95. [Corruption: Theoretical Experimentation Defined and Explained, in Lithuanian].

56. Pivoras, S. (2012). *Konkursinės atrankos į Lietuvos valstybės tarnybą tobulinimas gero valdymo iššūkių perspektyvoje. Viešojo politika ir administravimas. Public Policy and Administration*, 11(3), 473–487. [Improving the competitive selection for civil service in Lithuania with respect to the challenges of good governance, in Lithuanian].

57. Pruskus, V. (2003). *Verslo etika. Vilnius: Enciklopedija. [Business Ethics in Lithuanian]*.

58. Pučėtaitė, R. Lāmsä, A. M. (2008). *Developing organizational trust through advancement of employees' work ethic in a post-socialist context. Journal of Business Ethics*, 82(2), 325–337.

59. Pučėtaitė, R. Lāmsä, A. M., Novelskaitė, A. (2010). *Building*

organizational trust in a low-trust societal context. Baltic Journal of Management, 5(2), 197–217.

60. Ralys, K. (2010). *Šeima kaip vertybė katalikų tikėjimo, amžiaus ir lyties aspektu. Ugdymo psichologija. Educational Psychology, 21, 42–48. [Family as the value in aspects of catholic faith, age and gender, in Lithuanian].*

61. Rees, A. (1966). *Information Networks in Labor Market. American Economic Review, 56, 559–566.*

62. Rubin, M. (2011). *Perceptions of corruption in the South African housing allocation and delivery programme: what it may mean for accessing the State. Journal of Asian and African Studies, 46(5), 479–490.*

63. Safina, D. (2015). *Favouritism and nepotism in an organization: causes and effects. Edited by: Jacob, AI. Conference: 2nd Global Conference on Business, Economics and Management and Tourism (BEMTUR). Book Series: Procedia Economics and Finance, 23, 630–634.*

64. De Chardin, P. T. (2008). *The Phenomenon of Man. Harper Perennial Modern Classics.*

65. Solovjovienė, K., Barkauskienė, R. (2006). *Mokymosi negalių turinčių vaikų socialinės kompetencijos ypatumai. Specialusis ugdymas. Special Education, 2(15), 55–63. [Features of Social Competence in Children with Learning Disabilities, in Lithuanian].*

66. Spukienė, R., Urbonienė, L. (2011). *Development of corporate social responsibility in Lithuania: present situation and future perspectives. Economy Transdisciplinarity Cognition, 14(1), 81–88.*

67. Tijiūnėlienė, O., Jonutytė, I. (2009). *Skirtingo išsilavinimo tėvų nuostatos į vaikų socialinės kompetencijos ugdymą(si) priešmokykliniame amžiuje. Socialinis ugdymas. Social Education, 9(20), 70–83. [Attitudes of parents with different education background to development of social competence at pre-primary age, in Lithuanian].*

68. Toliušienė, J., Peičius, E. (2007). *Changes in nursing ethics education in Lithuania. Nursing Ethics, 14(6), 753–757.*

69. Ulrik, K. S. (2012). *The anthropology of nepotism: social distance and reciprocity in organizations in developing countries. International Journal of Cross Cultural Management, 12(2), 247–265.*

70. Vasiljevienė, N. (2004). *Etikos infrastruktūros diegimas sveikatos priežiūros organizacijose. Vilnius: Ciklonas. [Implementation of the Ethics Infrastructure in Health Care Organizations, in Lithuanian].*

71. Vasiljevienė, N. (2006a). *Organizacijos etika kaip naujų vadybos technologijų raiška. Organizacijų vadyba: sisteminiai tyrimai. Management of Organizations: Systematic Research, 37, 169–184. [Organizational ethics as a new phenomenon of managerial technologies, in Lithuanian].*

72. Vasiljevienė, N. (2006b). *Organizacijų etika: institucinės etikos vadybos sistemos. Vilnius: Ciklonas. [Organizational Ethics: Institutional Ethics Management Systems, in Lithuanian].*

73. Vosyliūtė, A. (2010). *Moterys: vienišumo reikšmės. Lyčių studijos ir tyrimai. Gender Studies & Research, 8, 109–115. [Women: meanings of*

loneliness, in Lithuanian].

74. Vveinhardt, J. (2012a). *Nepotism variations: public and private sectors. Достижения высшей школы '2012. Achievements of Higher Education Institution*, 28–34.

75. Vveinhardt, J. (2012b). *Nepotizmo vertinimo dichotomija: socialinės ir etinės dimensijos. Organizacijų vadyba: sisteminiai tyrimai. Management of Organizations: Systematic Research*, 64, 123–134. [Nepotism evaluation dichotomy: social and ethical dimensions, in Lithuanian].

76. Vveinhardt, J. (2013). *Diskriminacinis nepotizmo kontekstas: prieštaringa konotacija organizacijų valdyme. Studijos šiuolaikinėje visuomenėje. Studies in Modern Society*, 4(1), 63–72. [Discriminatory context of nepotism: controversial connotation in management of organisations, in Lithuanian].

77. Vveinhardt, J., Petrauskaitė, L. (2013a). *Nepotizmo, favoritizmo ir protekcionizmo trianguliacijos koncepcinis modelis. Organizacijų vadyba: sisteminiai tyrimai. Management of Organizations: Systematic Research*, 65, 137–148. [A conceptual model of nepotism favoritism and protectionism triangulation, in Lithuanian].

78. Vveinhardt, J., Petrauskaitė, L. (2013b). *Išsigimusių organizacijos kultūrų ir nepotizmo organizacijose įžvalgos. Management Theory and Studies for Rural Business and Infrastructure Development*, 35(1), 151–161. [Insights of degenerate organizational cultures and nepotism in the organizations, in Lithuanian].

79. Wenneras, C., Wold, A. (1987). *Nepotism and sexism in peer-review. Nature*, 387(6631), 341–343.

РОЗДІЛ 25

КОРПОРАТИВНА ВЛАДА ТА ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ В ДОБРОВІЛЬНИХ ОБ'ЄДНАННЯХ

(ОНИЩЕНКО ОКСАНА АНАТОЛІЇВНА - кандидат наук з державного управління, доцент кафедри менеджменту організацій та логістики Запорізького національного університету (Запоріжжя, Україна)

25.1 Сутність та значення корпоративної влади та публічного адміністрування в добровільних об'єднаннях

25.2 Система корпоративної влади та публічного адміністрування в добровільних об'єднаннях

25.3 Публічне адміністрування в некомерційних організаціях

25.4 Корпоративна влада в господарських товариствах

25.5 Міжнародний та зарубіжний досвід публічного адміністрування та корпоративної влади

Література

25.1 Сутність та значення корпоративної влади в добровільних об'єднаннях

Розглядаючи питання корпоративної влади та публічного адміністрування в добровільних об'єднаннях, необхідно виокремити корпоративні та публічні фактори, які властиві різного роду об'єднанням громадян.

Основним критерієм розмежування добровільних об'єднань є цілі, для досягнення яких вони створюються. Так, основною ціллю некомерційних організацій є реалізація суспільних інтересів, що досягається саме застосуванням механізмів публічної влади та публічного адміністрування (публічний фактор). Публічне адміністрування є різновидом управлінської діяльності інституцій публічної влади, завдяки якій держава та громадянське суспільство забезпечують самокерованість (самоврядність) усієї суспільної системи та її розвиток у певному, визначеному напрямку [7, с.489].

На відміну від некомерційних організацій, основною ціллю діяльності господарських товариств є отримання комерційного прибутку (корпоративний фактор), адже у широкому розумінні корпоративне управління розглядають як систему, за допомогою якої спрямовують та контролюють діяльність саме господарських товариств. Крім того, належна система корпоративного управління дозволяє членам корпорації (як добровільного комерційного об'єднання) контролювати та, за необхідністю, корегувати дії та повноваження призначеного керівництва товариства щодо використання інвестицій та здійснення фінансово-господарської діяльності в цілому.

У рамках корпоративного управління визначається, яким чином інвестори здійснюють контроль за діяльністю менеджерів, а також яку відповідальність несуть менеджери перед інвесторами за результати

діяльності товариства.

Таким чином, корпоративне управління – це система взаємовідносин між власниками (акціонерами) та виконавчими органами господарського товариства щодо управління його діяльністю [10, с.9].

Корпоративну владу в добровільних об'єднаннях можна розглядати в двох аспектах:

по-перше, це влада, здійснювана вповноваженими органами управління в межах самих добровільних об'єднань, яка структурує та контролює діяльність елементів своєї системи, формуючи свою діяльність відповідно до вимог зовнішньої середи;

по-друге, це корпоративна влада, яка концентруючи всю міць взаємодії елементів, які входять до організації (формування), виробляє значний синергетичний ефект, який має змогу значно впливати на зовнішню середу.

Корпорація (ср.-лат. *corporatio* об'єднання, спільнота) – спільнота, об'єднання осіб, створене на основі професійних або станових інтересів, які діють відповідно до затвердженого в установленому порядку статуту з ціллою задоволення потреб своїх членів та захисту їх інтересів [1, с.401].

І.М. Кучеренко пропонує підхід до визначення поняття «корпорація» у відмінності від поняття «установа», згідно з яким корпорації являють собою сукупність фізичних осіб, які пов'язані і юридичною особою членством і реалізують спільну мету, тоді як установи задовольняють потреби фізичних осіб, що не є їх членами [9, с.270].

В прямому етимологічному значенні корпорація вказує на об'єднання в одному цілому множини тіл (лат.-*corpus*, тіло). Тобто корпорація являє собою певну організацію елементів, які входячи до неї, делегують їй свої інтереси та цілі, наділяючи тим самим владними повноваженнями, відповідно до яких, корпорація через органи влади здійснює кооперацію та управління структурними елементами.

Підкорення індивіда корпоративній владі, тобто владі колективу, є навіть більш суттєвим та має глобальніші наслідки, аніж підвладність класичним державним структурам, опис яких бачимо ще в трудах Т.Гоббса. Адже держава не втручається на територію індивідуальних бажань та духовних уявлень своїх громадян, відповідно до встановлених законом норм. Державі достатньо лише сумлінного виконання обов'язків громадянами [3]. З іншого боку, при об'єднанні в єдину корпоративну спільноту спостерігаємо формування єдиного суб'єкта із власними духовними, ідеологічними, метафізичними та іншими аспектами, які впливають на кожний його елемент, не зважаючи на його бажання та початкові матеріальні та нематеріальні внески. Особливо це проявляється в громадянських формуваннях ідеологічного або релігійного характеру.

В соціально-політичному та економічному значеннях в такому розуміння корпоративна влада в добровільних об'єднаннях має як позитивні, так і негативні властивості, адже, передаючи частину своїх суверенних прав, елемент корпорації певною мірою нівелює свою суб'єктивну активність та незалежність.

З іншого боку, об'єднуючись навколо авторитетного об'єкту або символу, елементи набувають корпоративного авторитету та перестають бути розрізненими атомами. При цьому зміст такого об'єднання зазвичай не відіграє суттєвого значення, головним вважається забезпечення згуртування і впевненості.

Таким чином, синергетичний ефект корпорації в добровільних об'єднаннях надає можливість спостерігати більш високий рівень ефективності та мобільності реалізації інтересів її суб'єктів.

В іншому контексті, розглядаючи корпоративну владу в добровільних об'єднаннях, необхідно насамперед зауважити створюваний нею значний ефект, який має непересічне соціально-політичне значення та досягається за рахунок реалізації цілей об'єднання.

Питання соціального та політичного значення добровільних об'єднань та корпоративної влади, здійснюваних ними всередині та зовні абсолютно закономірне та пояснюється реформаційними процесами в державі, де в якості необхідного елемента суспільних перетворень та трансформацій знаходить своє місце ідея будівництва громадянського суспільства якісно нового рівня. Адже активна громадянська позиція добровільних формувань як індикатор розвитку суспільної свідомості є саме тією специфічною рушійною силою, здатною істотно вплинути на процеси необхідного реформування соціально-політичної сфери.

Якщо в громадянському суспільстві дії людей зумовлені їхніми реальними потребами, то, за думкою В.І. Тимцуника, пріоритетами держави є формальний бік справи [15, с.37]. Але, не зважаючи на відмінності, громадське суспільство та держава не є антагоністами, вони є взаємозумовленими аспектами життя людей, суспільного буття.

Таблиця 25.1 – Порівняльна характеристика громадського суспільства та держави

Ознаки	Громадське суспільство	Держава
Джерело права	Природні права	Законні права
Сфера інтересів	Економіка	Політика
Характер діяльності	Приватний	Публічний
Ступінь свободи	Громадянські свободи	Обов'язок

Проте концепція громадянського суспільства не втрачає актуальності оскільки володіє значним аналітичним, нормативним і політичним потенціалом. Причому тепер вона прийшла в науку надовго. Аналіз останніх наукових досліджень в соціальній сфері дозволяє зробити висновки, що сьогодні центр ваги у вивченні соціальних проблем перенесено з соціалізму на демократію. А в арсеналі демократичної теорії найбільш підходящою для аналізу соціальних проблем є саме концепція громадянського суспільства [15, с.37].

Особливо виділяється суспільний сектор із розгалуженою мережею

добровільних громадських об'єднань, які міцно зайняли свою нішу і, разом із іншими інститутами громадянського суспільства, мають значний вплив на соціально-політичні події, що відбуваються в державі.

Громадянське суспільство – це суспільство громадян із високим рівнем економічної, соціальної, політичної, культурної і моральної властивостей, яке спільно з державою утворює розвинені правові відносини; суспільство рівноправних громадян, яке не залежить від держави, але взаємодіє з нею заради спільного блага [12, с.184].

Сильне громадянське суспільство, яке базується на принципах плюралізму здатне об'єднати широкі пласти населення та являє собою критично важливий фактор в процесі соціально-політичних перетворень в державі.

Одним з провідних механізмів залучення громадян до прийняття державних рішень стало створення при органах державної влади та місцевого самоврядування громадських рад. Їх діяльність протягом всіх років розбудови незалежної держави зазнавала чималих змін, відповідно змінювалися й назви (колегія, рада, консультативна рада тощо), персональний склад учасників, рівень представництва, нормативні робочі документи тощо. Незмінною залишалася тільки основна громадянська місія – активізація процесу формування свідомої й активної позиції громадянськості щодо подальшого розвитку державної політики та підтримки громадських ініціатив стосовно участі в державотворчому процесі [2, с. 27].

Крім того, добровільні об'єднання громадян формують таке явище як «Третій сектор». Найменування запозичене із західної термінології, а сама ідея «Третього сектора» досить нова, оскільки в розвинутих країнах вона увійшла до суспільної свідомості лише на початку 1990х років, коли в багатьох країнах спостерігався значний ріст кількості добровільних об'єднань.

Зміст поняття «третього сектора» є й досі нечітким для більшості людей, які вперши із ним стикаються. Його плутають із «третьою силою», «третім шляхом» або навіть із «третім сектором економіки». Насправді, поняття саме означає сектор недержавних некомерційних організацій, які є різновидом добровільних об'єднань.

Теоретична концепція третього сектора знаходиться на стадії формування. Прикладом підходу до визначення третього сектору є бачення Л.І Якобсона [19, с. 22-23]. За його думкою, третій сектор представляє собою сукупність осередків регулярного і більш-менш організованого співробітництва людей. В поле зору потрапляють осередки, які відповідають таким ознакам:

- співпраці в рамках осередку притаманний певний склад учасників і певні і стабільні цілі; як правило, цілі мають альтруїстичний характер або належать до творчої самореалізації учасників або до колективного облаштування їх приватного життя;
- в будь-якому випадку цілі безпосередньо не пов'язані ні з отриманням прибутку, ні з оволодінням або застосуванням політичної

влади; відповідно, осередок безпосередньо не належить до сфер бізнесу або держави;

- осередок виникає, функціонує і зникає на основі добровільної та свідомої самоорганізації; її входи і виходи відкриті; членство незумовлюється походженням (тому, зокрема, до третього сектору невідносяться сім'ї, клани тощо).

Важливе значення діяльності «третього сектору» відзначає Пітер Ф. Друкер [6, с.396]. За його баченням, найважливішим результатом діяльності некомерційних організацій є формування свідомого громадянина, адже сучасна мегадержава аж ніяк не сприяє вихованню громадянськості. Щоб відродити у людини громадянські почуття, пост капіталістичній державі, крім двох загальновизнаних секторів – «приватного» (тобто бізнесу) і «державного» – потрібен так званий «третій сектор». Іншою мовою, державі потрібен автономний соціальний сектор.

25.2 Система корпоративної влади публічного адміністрування в добровільних об'єднаннях

В процесі специфічної взаємодії держави та громадянського суспільства створюються різного роду об'єднання, формування, засновані відповідно до їх властивих ознак. Чіркін В.Є., в якості таких ознак, відмічає:

- територіальні (за місцем проживання);
- формування, які складаються незалежно від бажання людей (розподіл по класах або соціальним верствам суспільства);
- формування, які складаються свідомо задля досягнення суспільних благ (наприклад, політичні партії);
- формування, які відображають приватні інтереси своїх членів (наприклад, союзи охотників та риболовів);
- такі, що виникають стихійно (натовп, що біжить в паніці в одному напрямку);
- такі, що відрізняються антигромадянським характером (банд формування тощо) [16, с.332].

Згідно із ст.36 Конституції України, громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей.

Визначення об'єднання громадян надано в Законі України «Про громадські об'єднання», відповідно до якого громадське об'єднання – це добровільне об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів.

Таблиця 25.2 – Класифікація громадських об'єднань відповідно до організаційно-правової форми утворення за Законом України «Про громадські об'єднання»

Громадське об'єднання		
Громадська організація		Громадська спілка
Засновники	Фізичні особи	Юридичні особи приватного права
Члени (учасники)	Фізичні особи	Юридичні особи приватного права та фізичні особи

У разі здійснення діяльності зі статусом юридичної особи, громадське об'єднання все одно вважається непідприємницьким товариством, основною метою якого не є одержання прибутку.

Крім того, до добровільних об'єднань слід відносити і підприємницькі організації, які також створюються громадянами на добровільній основі, але здійснюють свою діяльність з метою одержання прибутку.

Таким чином, серед різноманіття формувань слід виділяти добровільні об'єднання, які діють у публічній та приватній сферах.

Головна особливість управління в організаціях публічної сфери полягає у тому, що вони покликані досягати політичних і/або соціальних цілей, на відміну від приватних організацій, які створюються для досягнення економічних специфічних цілей за допомогою планованої та координованої діяльності, для отримання прибутку[4, с. 24–33].

Такими є, наприклад, господарські об'єднання–сукупність самостійних суб'єктів господарювання, які об'єднують свою виробничу, наукову, комерційну та іншу господарську діяльність для захисту спільних інтересів, координації зусиль у вирішенні складних технічних, технологічних, фінансових, соціально-економічних завдань, реалізації цільових програм та проєктів інвестиційного та науково-технічного характеру[20, с.89].

За критерієм мети створення та діяльності, добровільні об'єднання поділяють на: підприємницькі (комерційні) та непідприємницькі (некомерційні) організації:

Підхід щодо віднесення кооперативних організацій до категорії підприємницьких пояснюється невизначеністю в українському законодавстві поняття «суб'єкт підприємницької діяльності», яке сформульоване опосередковано через поняття «господарської діяльності»– діяльності, що здійснюється для досягнення економічних і соціальних результатів та з метою одержання прибутку. І, відповідно до ч.2 ст.3 Господарського кодексу України, є підприємництвом, а суб'єкти підприємництва – підприємцями. А, так як корпоративні організації (кооперативи та кооперативні об'єднання), відповідно до ст.2 Закону України «Про кооперацію» утворюються для ведення спільної господарської та іншої діяльності з метою задоволення своїх економічних, соціальних та інших потреб на засадах самоврядування, відносимо їх до категорії підприємницьких організацій.

Таблиця 25.3 – Класифікація добровільних об'єднань

Підприємницькі (комерційні) організації				Непідприємницькі (некомерційні) організації
Господарські товариства	Кооперативні організації			– Політичні партії
– Акціонерні товариства	Кооперативи		Кооперативні об’єднання	– Територіальні громади
– Товариства з обмеженою відповідальністю	За напрямом діяльності	За характером діяльності	– Спілка	– Об’єднання співвласників багатоквартирних будинків
	– Сільськогосподарські	– Виробничі		
– Товариства з додатковою відповідальністю	– Житлово-будівельні	– Обслуговуючі	– Асоціація	– Торгово-промислові палати
– Повні товариства	– Садово-городні	– Споживчі	– Ліга	– Релігійні організації
– Командитні товариства	– Торговельно-закупівельні		– Альянс і т.п.	– Благодійні фонди
	– Гаражні і т.п.			– Творчі спілки
			– Профспілки	
			– Організації роботодавців	
			– Молодіжні, – дитячі, – жіночі і т.п.	

Не всі з наведених підприємницьких організацій-добровільних об'єднань (наприклад, гаражні, житлово-будівельні, садово-городні, освітні кооперативи), хоча і створюються з метою задоволення економічних, соціальних та інших потреб своїх членів, належать до прибуткових організацій, адже їх діяльність не передбачає одержання прибутку згідно з нормами відповідних законів.

Навпаки, громадські організації, які мають статус юридичної особи мають право займатися підприємницькою діяльністю, якщо це передбачено статутом за умови, що така діяльність відповідає меті об'єднання та сприяє її досягненню. Відомості про здійснення підприємницької діяльності

громадським об'єднанням включаються до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, відповідно до ст.21 Закону України «Про громадські об'єднання».

Не зважаючи на різноманітні форми та характер добровільних об'єднань, різні підходи до управління в них, всім ним притаманні певні загальні ознаки:

- добровільність (передбачає вільну участь або неучасть у громадському об'єднанні, вступ, участь та вихід з нього відповідно до індивідуальних інтересів);
- самоврядність (в своїй внутрішній діяльності добровільні об'єднання керуються власними корпоративними нормами, прийнятими та регульованими створеними з цією метою органами);
- законні цілі (добровільні об'єднання можуть бути створені із різними цілями: досягнення соціальних або політичних цілей, але всі ці цілі повинні відповідати вимогам чинного законодавства та не заважати реалізації прав і свобод інших суб'єктів суспільних відносин);
- прозорість та відкритість (всі члени (учасники) громадського об'єднання мають вільний доступ до інформації про його діяльність, прийняті об'єднанням рішення та здійснені заходи).

Таблиця 25.4 – Публічне адміністрування в добровільних об'єднаннях регулюється правовими та неправовими нормами:

Правові норми	Неправові норми
Закони, підзаконні акти	Звичай, традиції
Статут та внутрішні акти об'єднання	Норми моралі, етики тощо

Добровільні об'єднання діють на основі статутів та інших установчих актах (установчі договори, протоколи зборів засновників). За загальними вимогами в установчих актах міститься наступна інформація:

- найменування (повне та скорочене);
- цілі та напрями діяльності;
- місцезнаходження;
- порядок і умови вступу в об'єднання;
- порядок набуття і припинення членства в об'єднанні;
- права та обов'язки членів об'єднання;
- порядок ліквідації об'єднання;
- організаційна структура;
- повноваження органів управління;
- джерела надходження і порядок використання коштів та майна;
- порядок прийняття та оскарження рішень;
- порядок внесення змін до статуту.

Установчі акти окремих добровільних об'єднань повинні містити специфічні положення. Наприклад, в статуті сільськогосподарських кооперативів зазначаються умови сплати вступних та пайових внесків; в

статуті політичних партій вказується розмір квот, що визначає мінімальний рівень представництва жінок і чоловіків у виборчому списку кандидатів у народні депутати України від партії; статuti профспілок – вказівку на професійні групи об'єднання громадян тощо.

За типовою схемою організаційної структури управління більшості добровільних об'єднань громадян, відповідно до норм законодавства та статутів, вищим керівним органом є загальні збори членів добровільного об'єднання.

Таблиця 25.5 – Система органів управління в добровільних об'єднаннях

Загальні збори членів об'єднання	Керівний орган (одноосібний керівник/ Колегіальний орган): Голова Заступник Секретар	Наглядова рада	Контрольні та ревізійні комісії, служби внутрішнього аудиту	Організаційні комітети	Органи із зв'язків з установами та організаціями
----------------------------------	---	----------------	---	------------------------	--

Статутом організації може бути встановлена періодичність зборів, а також можливість проведення позачергових зборів. На загальних зборах підіймаються та вирішуються питання, які виникають у зв'язку із реалізацією діяльності добровільного об'єднання. Для вирішення питань передбачена процедура голосування, де рішення приймаються (в залежності від їх значення) простою більшістю (більше половини присутніх), кваліфікованою більшістю (2/3 присутніх) або одноголосно.

Виконавчим органом добровільних об'єднань виступає керівний орган. Згідно із статутом об'єднання, керівним органом вважається одноосібний керівник або колегіальний орган (рада директорів, комітет, правління та інше). В рамках колегіального керівного органу зокрема обирають голову, заступника або заступників голови, секретаря (секретарів) та інших посадових осіб за необхідністю та відповідно до статуту добровільного об'єднання.

Для здійснення контролю за діяльністю виконавчого органу та захисту прав акціонерів підприємницьких організацій створюються наглядові ради.

Метою діяльності наглядової ради є представництво інтересів та захист прав акціонерів, забезпечення ефективності їхніх інвестицій, сприяння реалізації статутних завдань організації, розробка стратегії, спрямованої на підвищення прибутковості та конкурентоспроможності організації.

Статутом організації або за рішенням загальних зборів на наглядову раду може покладатися виконання окремих функцій, що належать до компетенції загальних зборів, крім тих, що віднесені законом до виключної компетенції загальних зборів.

Наглядова рада звітує перед загальними зборами акціонерів про свою діяльність, загальний стан організації та вжиті нею заходи, спрямовані на

досягнення статутної мети.

З метою контролю та перевірки різних аспектів діяльності добровільного об'єднання створюються контрольні та ревізійні комісії, які наділені широкими повноваженнями з контролю реалізації діяльності об'єднання та його членів (окрім загальних зборів членів та керівного органу, відповідно до субординації).

З ціллю організації та реєстрації добровільного об'єднання засновуються організаційні комітети, вповноважені представляти добровільне об'єднання в органах державної влади.

Специфічними видами добровільних об'єднань у внутрішній системі адміністрування можуть створюватися відповідні органи із зв'язків з громадськістю або відповідних установ та організацій.

В окремих видах добровільних об'єднань організаційна структура управління має відповідні особливості, які будуть розглянуті в наступних розділах.

25.3 Публічне адміністрування в некомерційних організаціях

Головною ціллю діяльності добровільних об'єднань категорії неприємницьких (некомерційних) організацій є захист прав і свобод їх членів (учасників), а також задоволення їх суспільних інтересів (соціальних, економічних, політичних, ідеологічних, культурних та інших). П.П. Шляхтун [18, с. 289-293] розрізняє добровільні об'єднання виду громадських організацій за їх соціальною основою, сферами діяльності, організаційною побудовою, цілями, методами й засобами діяльності, і, на цій основі, класифікує за наступними підставами (ознаками):

1) за соціальною основою (спільнотою людей, інтереси якої організація виражає і представників якої організаційно об'єднує):

- соціально-класові (суспільні класи, внутрішньокласові та міжкласові соціальні верстви і групи): профспілки та організації роботодавців;
- етнічні (племена, народності, нації);
- демографічні (чоловіки, жінки, діти, молодь, особи середнього та старшого віку): жіночі, дитячі, молодіжні, ветеранські об'єднання;
- професійні (робітники, селяни, службовці, спеціалісти, підприємці): організації робітників, селян, службовців, спеціалістів, підприємців, письменників, художників, композиторів, акторів, журналістів тощо;
- територіальні (жителі окремих адміністративно-територіальних одиниць – сіл, селищ, міст, районів, областей): територіальні громади, об'єднання осіб однієї національної належності.

2) за сферою суспільного життя:

- організації, що діють в економічній сфері: профспілки й об'єднання роботодавців, а також організації споживачів, товариств економічної взаємодопомоги, кооперативів невиробничого характеру тощо;
- організації, що діють в соціальній сфері та задовольняють соціальні потреби людей в охороні здоров'я і медичній допомозі, житлі, соціальному захисті: лікарняні каси, товариства Червоного Хреста, товариства інвалідів

(сліпих, глухонімих та ін.), благодійні фонди, житлово-будівельні та гаражно-будівельні кооперативи, об'єднання співвласників багатоквартирних будинків тощо;

- організації, що діють в політичній сфері та тією чи іншою мірою пов'язують свою діяльність із здійсненням публічної влади: політичні партії, молодіжні, жіночі, ветеранські, правозахисні, екологічні, антивоєнні об'єднання, комітети виборців тощо;

- організації, що діють в соціально-культурній сфері: творчі спілки, наукові й спортивні товариства, аматорські об'єднання тощо. До цієї сфери віднесені також релігійні організації [18, с. 292].

3) за організаційною побудовою:

- централізовані – мають централізовану організаційну структуру, систему місцевих і регіональних чи галузевих організацій та їхніх керівних органів, фіксоване членство, яке передбачає сплату членських внесків (наприклад, профспілки);

- децентралізовані – для участі в таких організаціях достатньо лише заяви (молодіжні, жіночі, ветеранські об'єднання).

4) за ідейною орієнтацією:

- комуністичні,
- соціал-демократичні,
- ліберальні,
- консервативні,
- клерикальні,
- анархістські та інші організації.

Конституцією України в ст.36 за громадянами закріплено право об'єднуватися у політичні партії та об'єднання громадян з метою здійснення прав і свобод, а також задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів.

Під «громадським об'єднанням», відповідно до ст.1 Закону України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 року, слід розуміти добровільні об'єднання фізичних та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів. Законом передбачено дві можливі організаційно-правові форми громадських об'єднань:

- громадські організації;
- громадські спілки.

Громадською організацією, у свою чергу, вважається громадське об'єднання, засновниками та членами (учасниками) якого є фізичні особи. А громадською спілкою – об'єднання, засновниками якого є юридичні особи приватного права, а членами (учасниками) можуть бути як юридичні особи приватного права, так і фізичні особи.

Громадяни України, інших держав та особи без громадянства можуть засновувати громадські організації, за умови досягнення ними 18 років. Стосовно молодіжних та дитячих організацій вікова межа знижена до 14

років. Засновниками громадської спілки можуть бути юридичні особи приватного права, у тому числі громадські об'єднання зі статусом юридичної особи.

Членами громадських організацій можуть бути особи, які досягли 14 років. Вік членів молодіжних та дитячих громадських організацій може бути ще менший, що визначається їх статутами в межах, встановлених законами України.

Громадські організації заснуються шляхом прийнятті відповідного рішення на установчих зборах, що оформлюється протоколом, та діють на основі.

Задля досягнення статутних цілей, громадські організації можуть:

- вільно поширювати інформацію про свою діяльність;
- отримувати публічну інформацію від органів державної влади;
- пропагувати свою мету;
- брати участь у розробленні проектів нормативно-правових актів;
- проводити мирні зібрання;
- засновувати підприємства та товариства (на відміну від політичних партій, які не мають такої можливості, відповідно до чинного законодавства);
- здійснювати підприємницьку діяльність (за умови наявності правового статусу юридичної особи);
- засновувати з метою досягнення своєї статутної мети (цілей) засоби масової інформації;
- брати участь у здійсненні державної регуляторної політики;
- брати участь у порядку, визначеному законодавством, у роботі консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, що утворюються органами державної влади;
- здійснювати інші права, не заборонені законом.

Політичні партії є одним з найбільш вповноважених в сфері здійснення публічної влади видів добровільних об'єднань. Згідно з визначенням, наданим ст.2 Закону України «Про політичні партії в Україні» від 5 квітня 2001 року, це добровільне об'єднання громадян навколо певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, яке має на меті сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян. Для реалізації поставлених цілей політичні партії беруть участь у виборах та інших політичних заходах.

Створення політичної партії – досить складна процедура, у порівнянні зі створенням інших добровільних об'єднань. Відповідно до ст.10 Закону України «Про політичні партії в Україні», рішення про створення політичної партії приймається на її установчому з'їзді (конференції, зборах), та підтверджується протоколом. Це рішення має бути підтримано підписами не менше 10 тисяч громадян України, які відповідно до Конституції України мають право голосу на виборах, зібраними не менш як у двох третинах районів не менш як двох третин областей України, міст Києва і Севастополя та не менш як у двох третинах районів Автономної Республіки Крим.

Політична партія створюється групою громадян України у складі не менш як 100 осіб. Діяльність політичної партії може здійснюватися лише після її реєстрації, процедура якої регулюється Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань». Крім того, політичні партії підлягають обов'язковій реєстрації Міністерством юстиції України.

Наявність формальної організаційної структури та чітких зв'язків між її елементами відрізняє політичні партії від більшості інших добровільних формувань. Політичні партії діють на основі статутів, відповідно до положень яких відбувається розподіл ролей, повноважень, а також поділ праці та відповідальність за її виконання. Важливими елементами публічного адміністрування та корпоративної влади в політичних партіях є роль первинних партійних організацій, партійного керівництва різного рівня, процедура прийняття партійних рішень.

До структури органів політичних партій входять партійні осередки, місцеві, регіональні партійні організації та центральні органи партії. Партійні організації утворюються і діють за територіальною та іншими ознаками, що не суперечать чинному законодавству України.

Адміністративне управління діяльністю політичної партії здійснюється створеними партійною структурою керівними органами. Вищий керівний орган політичної партії – її з'їзд (конференція). З'їзд партії зазвичай складається з делегатів, обраних на регіональних конференціях партії, або партійними осередками. На з'їзді обираються вищі постійно діючі керівні органи партії: центральний комітет, правління, президія та ін. Як і в системі більшості інших добровільних об'єднань, політичними партіями також засновуються контрольно-ревізійні внутрішні підрозділи та департаменти. Діяльність партійних осередків зазвичай регулюється внутрішнім статутом політичної партії.

Шляхом прийняття адміністративних рішень та реалізації корпоративної влади, політичні партії для досягнення цілей, згідно статуту, реалізують свої права, до яких відповідно до ст.12 Закону України «Про політичні партії в Україні», належать:

- вільне провадження діяльності у межах, передбачених Конституцією України, Законом України «Про політичні партії в Україні» та іншими законами України;

- можливість участі у виборах Президента України, до Верховної Ради України, до інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб у порядку, встановленому відповідними законами України;

- використання державних засобів масової інформації, а також заснування власних ЗМІ;

- підтримка міжнародних зв'язки з політичними партіями, громадськими організаціями інших держав, міжнародними і міжурядовими організаціями, заснування (вступ між собою у) міжнародних спілок з додержанням вимог Закону;

– ідейна, організаційна та матеріальна підтримка молодіжних, жіночих та інших об'єднань громадян, надання допомоги у їх створенні.

Для здійснення своїх статутних завдань політичні партії володіють власними коштами та майном. Законодавство передбачає два способи набуття такого майна та коштів:

– внески на підтримку партії(грошові кошти чи інше майно, переваги, пільги, послуги, позики (кредити), нематеріальні активи, будь-які інші вигоди нематеріального або негрошового характеру, у тому числі членські внески членів політичної партії, спонсорство третіми особами заходів чи іншої діяльності на підтримку політичної партії, товари, роботи, послуги, надані або отримані безоплатно чи на пільгових умовах (за ціною, нижчою за ринкову вартість ідентичних або подібних робіт, товарів та послуг на відповідному ринку);

– державне фінансування (фінансування статутної діяльності політичних партій, не пов'язаної з їхньою участю у виборах народних депутатів України, виборах Президента України і місцевих виборах, у тому числі оплата праці працівників статутних органів політичної партії, її місцевих організацій в порядку, передбаченому законодавством; відшкодування витрат політичних партій, пов'язаних з фінансуванням передвиборної агітації під час чергових та позачергових виборів народних депутатів України).

У разі порушення політичними партіями Конституції України, законів України передбачено застосування до них наступних заходів:

- попередження про недопущення незаконної діяльності;
- заборона політичної партії.

Корпоративна влада та публічне адміністрування в більшості добровільних об'єднань здійснюється за принципами управління та адміністрування в громадських об'єднаннях. Специфічні особливості управління властиві, наприклад, релігійним об'єднанням, профспілкам, організаціям роботодавців, добровільним об'єднанням територіальних громад, об'єднанням співвласників багатоквартирних будинків, благодійним організаціям, творчим спілкам, торгово-промисловим палатам, жіночим, молодіжним та дитячим організаціям, що регулюється відповідно Законом України «Про свободу совісті та релігійні організації» від 23 квітня 1991 року, Законом України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» від 15 вересня 1999 року, Законом України «Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності» від 22 червня 2012 року, Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 року, Законом України «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку» від 29 листопада 2001 року, Законом України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» від 5 липня 2012 року, Законом України «Про професійних творчих працівників та творчі спілки» від 7 жовтня 1997 року, Законом України «Про торгово-промислові палати в Україні» від 2 грудня 1997 року, Законом України «Про молодіжні та дитячі громадські організації» від 1 грудня 1998 року.

25.4 Корпоративна влада в господарських товариствах

Господарські товариства є найбільш поширеною формою колективної підприємницької діяльності, яка передбачає можливість здійснення будь-яких (за винятком таких, що суперечать законодавству) видів підприємницької діяльності.

Відповідно до ст.1 Закону України «Про господарські товариства» від 19 вересня 1991 року, господарськими товариствами визнаються підприємства, установи, організації, створені на засадах угоди юридичними особами і громадянами шляхом об'єднання їх майна та підприємницької діяльності з метою одержання прибутку.

Законодавством України передбачено п'ять видів господарських товариств: акціонерні товариства, товариства з обмеженою відповідальністю, товариства з додатковою відповідальністю, повні товариства та командитні товариства.

З метою впровадження загальновизнаних цивілізованих, доброчесних ділових відносин у процесі здійснення корпоративного управління, регламентації та регулювання реалізації корпоративної влади в Україні, Державною комісією з цінних паперів та фондового ринку було ухвалене рішення про затвердження принципів корпоративного управління від 11 грудня 2003 року[13], згідно із яким, сутністю корпоративного управління є система відносин між інвесторами - власниками товариства, його менеджерами, а також заінтересованими особами для забезпечення ефективної діяльності товариства, рівноваги впливу та балансу інтересів учасників корпоративних відносин.

Крім того, зазначається важливість корпоративного управління як для товариств, так і для держави. Важливість корпоративного управління для товариств полягає у його внеску до підвищення їх конкурентоспроможності та економічної ефективності завдяки забезпеченню:

- належної уваги до інтересів акціонерів;
- рівноваги впливу та балансу інтересів учасників корпоративних відносин;
- фінансової прозорості;
- запровадження правил ефективного менеджменту та належного контролю.

Важливість корпоративного управління для держави обумовлена його впливом на соціальний та економічний розвиток країни через:

- сприяння розвитку інвестиційних процесів, забезпечення впевненості та підвищення довіри інвесторів;
- підвищення ефективності використання капіталу та діяльності товариств;
- урахування інтересів широкого кола заінтересованих осіб, що забезпечує здійснення товариствами діяльності на благо суспільства та зростання національного багатства.

Таблиця 25.6 – Види господарських товариств

Господарські товариства					
Акціонерні товариства		Товариства з обмеженою відповідальністю	Товариства з додатковою відповідальністю	Повні товариства	Командитні товариства
Відкриті: акції розповсюджуються шляхом відкритої підписки та купівлі-продажу на біржах	Закриті: акції розподіляються між засновниками і не розповсюджуються шляхом підписки або купівлі-продажу на біржі				
Мають статутний капітал, поділений на визначену кількість акцій рівної номінальної вартості, несуть відповідальність за зобов'язаннями тільки майном товариств		Мають статутний капітал, розділений на частки, розмір яких визначається установчими документами. Учасники (максимальна кількість – 100 осіб) несуть відповідальність в межах їх вкладів	Статутний капітал поділений на частки визначених установчими документами розмірів. Учасники відповідають за боргами своїми внесками до статутного капіталу, а при недостатності сум – додатково своїм майном в однаковому для всіх учасників кратному розмірі до внеску кожного учасника	Учасники займаються спільною підприємницькою діяльністю і несуть солідарну відповідальність за зобов'язаннями товариства усім своїм майном	Разом з учасниками, які здійснюють від імені товариства підприємницьку діяльність і несуть відповідальність всім своїм майном, є один або більше учасників, які не беруть участі в діяльності товариства і відповідальність яких обмежується вкладом у майні товариства.

Відповідно до принципів корпоративного управління, мета товариства полягає у максимізації добробуту акціонерів за рахунок зростання ринкової вартості акцій товариства, а також отримання акціонерами дивідендів. Також товариство повинно забезпечувати захист прав, законних інтересів акціонерів та рівне ставлення до всіх акціонерів незалежно від того, чи є акціонер резидентом України, від кількості акцій, якими він володіє, та інших факторів.

Товариство повинно сприяти реалізації та забезпечувати захист прав та

законних інтересів акціонерів, зокрема:

1) право на участь в управлінні товариством шляхом участі та голосування на загальних зборах, а саме:

- брати участь у вирішенні найважливіших питань діяльності товариства;

- вчасно отримувати повідомлення про скликання загальних зборів;

- своєчасно та у зручний для акціонера спосіб знайомитися з матеріалами, пов'язаними з порядком денним загальних зборів, та отримувати додаткову інформацію стосовно питань порядку денного загальних зборів;

- вносити пропозиції та вимагати їх включення до порядку денного загальних зборів;

- брати участь у загальних зборах особисто або через вільно обраного представника;

- брати участь в обговоренні та голосуванні з питань порядку денного, причому процедура голосування на загальних зборах повинна забезпечувати прозорість та надійність підрахунку голосів;

2) право на отримання частини прибутку товариства у розмірі, пропорційному належній акціонерові кількості акцій;

3) право на своєчасне отримання повної та достовірної інформації про фінансово-господарський стан товариства та результати його діяльності, суттєві факти, що впливають або можуть впливати на вартість цінних паперів та (або) розмір доходу за ними, про випуск товариством цінних паперів тощо;

4) право на вільне розпорядження акціями;

5) право на надійну та ефективну реєстрацію та підтвердження права власності на акції;

6) право вимагати обов'язкового викупу товариством акцій за справедливою ціною в акціонерів, які не голосували «за», або принаймні у тих акціонерів, які голосували «проти» певних прийнятих загальними зборами рішень, які обмежують їх права.

Ефективне управління потребує наявності у корпоративній структурі товариства дієвої, незалежної наглядової ради та кваліфікованого виконавчого органу (менеджменту), раціонального і чіткого розподілу повноважень між ними, а також належної системи підзвітності та контролю. Система корпоративного управління повинна створювати необхідні умови для своєчасного обміну інформацією та ефективної взаємодії між наглядовою радою та виконавчим органом. Органи товариства та їх посадові особи повинні діяти добросовісно та розумно в інтересах товариства.

Відповідно до принципів корпоративного управління [13], наглядова рада товариства забезпечує стратегічне керівництво діяльністю товариства, контроль за діяльністю виконавчого органу та захист прав усіх акціонерів. Ефективне управління повинно передбачати систему звітності ради перед загальними зборами товариства.

Виконавчий орган товариства є підзвітним наглядовій раді та загальним

зборам акціонерів, та здійснює керівництво поточною діяльністю товариства.

Контроль за фінансово-господарською діяльністю товариства повинен здійснюватися як через залучення незалежного зовнішнього аудитора (аудиторської фірми), так і через механізми внутрішнього контролю, який здійснюється:

- наглядовою радою через аудиторський комітет ради з метою забезпечення функціонування належної системи контролю, а також здійснення стратегічного контролю за фінансово-господарською діяльністю товариства;

- ревізійною комісією, яка здійснює оперативний контроль за фінансово-господарською діяльністю товариства шляхом проведення планових та позапланових перевірок;

- службою внутрішнього аудиту або внутрішнім аудитором, які здійснюють поточний контроль за фінансово-господарською діяльністю товариства.

25.5 Міжнародний та зарубіжний досвід публічного адміністрування та корпоративної влади

Міжнародні політичні, економічні, соціальні, культурні та інші зносини відзначаються великою кількістю суб'єктів, які є учасниками таких відносин (або правовідносин після оформлення відповідної міжнародної угоди). Найбільш вповноваженими суб'єктами міжнародних публічних відносин є держави, адже вони єдині серед інших учасників наділені абсолютним суверенітетом.

На міжнародній арені діють різноманітні міжнародні організації, які за основною класифікацією (відповідно до критерію суб'єктів створення) розділяють на міждержавні або міжурядові (створені державами) та недержавні або неурядові (зазвичай створені громадськими об'єднаннями різних країн світу). Всі вони також є суб'єктами міжнародних публічних відносин, але не міжнародного публічного права, адже право вступати в міжнародні публічні правовідносини та персоніфікувати державу на міжнародній арені можуть лише міжнародні міжурядові організації через дипломатичних представників держав-учасниць.

В планетарному масштабі публічну владу від імені держав здійснюють всесвітні (універсальні) міжнародні організації. Так, Організація Об'єднаних Націй та її спеціалізовані установи (ЮНЕСКО, МОП, ВООЗ, МВФ, МБРР, ВПС, ІКАО, ІМО та ін.) здійснює публічну владу щодо держав-членів (якими є всі визнані держави світу), а у питаннях з підтримки міжнародного миру та безпеки, і на держав, які не є членами ООН.

Регіональні міждержавні організації здійснюють публічну владу по відношенню до держав-членів відповідного географічного регіону. Зазвичай такі організації створюються за територіальним критерієм (СНД, ЄС, ОАД, ОАЄ, ЛАД), але зустрічаються і виключення, наприклад, Організація північноатлантичного договору сьогодні включає членів з різних

географічних регіонів планети.

Особливістю публічної влади, здійснюваної в міжнародній публічно-правовій сфері, є процедура нормотворення та виконання правових норм. Так, міжнародна спільнота, виражена у формі міжнародних публічних організацій, вповноважена самостійно приймати обов'язкові для виконання самою собою норми та правила. Крім того, міжнародним публічним правом передбачена можливість застосування мір примусового характеру (реторсій та репресалій) самими суб'єктами міжнародних публічних правовідносин до суб'єктів порушників. Таким мірами можуть бути санкції дипломатичного та економічного характеру: призупинення або розірвання дипломатичних та консульських відносин; введення ембарго та бойкоту, замороження вкладів суб'єкта-порушника в банківських установах та інше. В якості крайньої міри, лише за умови відповідного рішення Ради Безпеки ООН (єдиного органа в світі, на який покладено відповідальність за підтримання міжнародного миру та безпеки та єдиного, наділеного відповідними повноваженнями), передбачено можливість застосування санкцій збройного характеру. У разі протистояння зовнішній агресії з метою самооборони, відповідно до ст.51 Статуту ООН, передбачено можливість застосування зброї лише до моменту, поки Рада Безпеки ООН не візьме на себе обов'язки з розв'язання конфлікту.

Останніми роками по всьому світі спостерігається тенденція активізації діяльності громадянського суспільства, що виражається в посиленні ролі добровільних об'єднань, у першу чергу, некомерційних організацій, у трансформаційних соціально-економічних та політичних процесах великої кількості сучасних країн світу. Зростання потужності добровільних об'єднань громадян свідчить про якісно новий рівень усвідомлення значущої ролі громадянського суспільства та його впливу на розвиток країни, що призводить до розподілу публічної влади по всьому суспільно-політичному сектору.

З іншого боку, намічається інша тенденція жорсткого контролю за діяльністю некомерційних організацій з боку держави. Адже у разі реалізації інтересів іноземних інвесторів на шкоду національним організаціям, або, навіть, державі та її безпеці, наслідки діяльності некомерційних організацій матимуть виключно деструктивний та суспільно-небезпечний характер.

Історичний досвід некомерційних організацій у країнах Заходу свідчить про те, що вони:

По-перше, підтримуються та заохочуються державою в рамках загальнодержавної політики зменшення централізованого державного управління у багатьох сферах суспільного життя. Так, у США постійно пропагується участь у громадських волонтерських організаціях з ціллю підтримки високої громадянської якості в суспільстві, а у країнах Європи створюються структури (юридичні особи) публічного права, які наділені правом здійснення деяких державних функцій – це, насамперед, організації професійного самоврядування. Діяльність таких організацій спрямовується переважно на досягнення та вирішення наступних цілей і завдань:

- сприяння організації професійної діяльності, зокрема через її участь у процедурах допуску до професії (ліцензуванні) та виключення з професії (дискваліфікації);
- підвищення професійного рівня членів професії, а також сприяння підготовці осіб, які претендують на право займатись такою діяльністю;
- підвищення рівня матеріальної відповідальності членів професії перед пацієнтом (створення фонду відшкодування);
- представництво інтересів професії та надання інформації про діяльність організації;
- розвиток міжнародних зв'язків, обмін досвідом з іноземними організаціями професійного самоврядування.

По-друге, формуються виключно демократичним шляхом. Зокрема, за визначенням історичних аспектів формування некомерційних організацій в США А. Шліхтера, некомерційні організації формувались знизу, методом самоорганізації для з'ясування питань, які зачіпали інтереси різних категорій суспільства, включаючи питання політичної соціалізації, мовної та культурної адаптації іммігрантів, які прибували до країни [17, с.31].

На протязі двох останніх десятиліть у країнах Заходу спостерігається зростання чисельності людей, які, увійшовши у пенсійний вік, зберігають активну громадянську позицію. Серед них багато людей з високим рівнем освіти: лікарів, юристів, вчителів, які активно виступають у НКО, орієнтовані на захист навколишнього середовища, на боротьбу з бідністю у країнах третього світу. Багато з них є членами антиглобалістського руху [14, с.162].

Роль політичних партій в суспільстві, їх відносини з державою в різних країнах неоднакові. У демократичних країнах (Німеччина, Франція та ін.), де існує багатопартійність, партії сприяють формуванню політичної волі народу і її висловом на виборах. У тоталітарних державах (наприклад, в минулому у фашистській Німеччині, Італії, Іспанії) законодавство дозволяло діяльність тільки однієї партії, на чолі якої стояв фюрер, дуче, кау-дільо. У країнах тоталітарного соціалізму закріплюється керівна роль в суспільстві і державі однієї партії – комуністичної, а інші партії, якщо вони є, повинні бути союзними з комуністичною партією і аж ніяк не опозиційними їй. У зв'язку з цим, хоча органи управління партійними справами зовні можуть бути схожі ми (з'їзди, центральні комітети і т.д.), принципи внутрішнього управління в партіях тієї чи іншої групи країн неоднакові. У демократичних партіях рішення приймаються на основі компромісів, взаємних поступок, узгодження різних позицій; в партіях тоталітарного типу діє, по суті, наказовий порядок, хоча статuti можуть містити положення про внутрішньопартійну демократію [16, с.353-354].

Стосовно комерційного сектору, то питома увага до корпоративного управління обумовлена, передусім міжнародними процесами глобалізації фінансових ринків, лібералізації руху капіталу. Упорядкування та систематизація принципів корпоративного управління в зарубіжних країнах є спробою встановлення загальноприйнятих, прозорих та зрозумілих в

усьому світі «правил гри» на фінансовому ринку. Розробка міжнародних стандартів корпоративного управління є також відповіддю суспільства на світові фінансові кризи та прагненням до стабільності фінансових ринків.

Найбільш поширеними моделями корпоративного управління сьогодні вважаються: англо-американська, німецька та японська моделі.

Англо-американська модель застосовується у корпоративних об'єднаннях Великобританії та США. Для комерційних корпоративних організацій цих країн характерна значна «розпорошеність власності», тобто акціонерні товариства мають багато власників, кожен з яких володіє дрібною часткою корпоративного капіталу.

Внаслідок такої «розпорошеності» акціонерного капіталу в США права акціонерів у значній мірі обмежені — вони мають так названі «залишкові права контролю»:

- обрання (усунення) ради директорів;
- участь у голосуванні з приводу змін у статуті організації;
- участь у розгляді планів роботи з пенсійними фондами приватного сектора;
- участь у прийнятті рішень щодо реорганізації корпорації.

У США та у європейських країнах інтереси акціонерів часто реалізуються через багаторівневу систему представництва на зборах акціонерів. Основна причина різний рівень концентрації акціонерного капіталу і відповідно можливостей прямого представництва.

Ради директорів акціонерних організацій у США є однопалатними (унітарними). Вони складаються з незалежних (зовнішніх — аутсайдерів) і виконавчих (внутрішніх — інсайдерів) директорів. Законодавчо чітко не встановлюється кількість незалежних директорів у раді, не регламентуються також правила роботи її голови. Разом з тим, головний керуючий зазвичай є головою ради директорів.

Коло обов'язків рад директорів у США:

- формулювання місії, основних цілей і стратегії корпорації;
- контроль за процедурами обрання і переобрання ради директорів і вищих керуючих (топ-менеджерів);
- оцінка фінансової діяльності і розподіл фондів (у тому числі інвестицій);
- контроль виконання організацією її соціальних зобов'язань;
- інформування акціонерів про результати управління компанією;
- контроль законності діяльності організації.

Німецька модель корпоративного управління, яка, крім Німеччини, розповсюджена країнами Нідерланди, Канада, Австралія, Скандинавія, частково Нова Зеландія, Франція та Бельгія, відрізняється значною концентрацією власності. Тут в більшості компаній є один великий акціонер — власник контрольного пакету акцій. А склад вищих органів влади акціонерних товариств і їх компетенція визначаються чинним законодавством і рішеннями акціонерів (засновників) корпорацій. Вищим органом влади корпорацій цієї моделі є збори акціонерів. Дирекція виступає

в ролі довірених осіб корпорації і її акціонерів.

Для німецької моделі характерне створення двопалатних рад директорів: спостережна і виконавча. Власники контрольних пакетів акцій представлені у спостережних радах і зацікавлені в розширенні своїх прав в управлінні та контролі за діяльністю виконавчих органів влади, але не приймають участь у виконавчому управлінні. Типова структура спостережної ради в Німеччині: акціонери – 30 %, службовці – 50 %, уповноважені банків, великі постачальники матеріалів і покупці продукції.

Основні обов'язки спостережних рад у Німеччині:

- затвердження балансових звітів;
- затвердження річного звіту;
- прийняття рішень щодо великих капіталовкладень (інвестицій);
- визначення доцільності і виду реорганізації (ліквідації) корпорації;
- визначення рівня дивідендів;
- наймання й укладання угод з виконавчими директорами (на термін до 5 років);
- контроль законності діяльності організації.

В деяких країнах, які застосовують німецьку модель корпоративного управління система керуючих органах відрізняється, відповідно до особливостей національних економічних систем та чинних законодавств. Так, у Нідерландах створюються подвійні ради в управлінні корпораціями, але без участі службовців, а у Швеції — однопалатні за участю службовців.

Ключовими учасниками японської моделі корпоративного управління є керівники корпорацій, банки, уряд та кейрецу – група корпорацій, об'єднана спільним володінням власним капіталом та здійснює торгівлю товарами і послугами в загальних інтересах цілої групи. Кейрецу в Японії працюють на пільгових угодах та промислово і законодавчо підтримуються.

Характерною рисою є те, що банк виступає основним власником акцій корпорацій, тож у складі акціонерів наявний високий відсоток банків, а також інших корпорацій. Акції повністю знаходяться в руках фінансових організацій та корпорацій. До складу 80 % спостережних рад, відповідно до японської моделі корпоративного управління, входять лише директори компанії [8, с.49-56].

Вдосконалення корпоративного управління на національному рівні стало важливим напрямом зусиль багатьох країн. Одним із інструментів, який використовується для досягнення цієї мети, є запровадження національних принципів (кодексів) корпоративного управління. Приводом до появи цих документів стало:

- по-перше, усвідомлення неможливості вирішення всіх проблем, які існують у сфері корпоративного управління, виключно на рівні національного законодавства та необхідності їх врегулювання через запровадження етичних норм у практику корпоративного управління;
- по-друге, сприйняття корпоративного управління як важливого фактору національного розвитку та необхідна вимога існування в умовах міжнародного конкурентного середовища.

Тенденції та закономірності в суспільно-політичному та соціально-економічному житті багатьох країн останніх десятиліть свідчать про усвідомлення важливого значення діяльності суспільного сектору у формі різноманітних добровільних об'єднань громадян.

Формування розгалуженої системи некомерційних громадських об'єднань в різних країнах є наслідком зміни якісних показників суспільства, яке спроможне впливати на політичне та соціально-економічне життя країни нарівні з державними інститутами, відповідно до загальних демократичних принципів. Діяльність підприємницьких організацій у комерційному секторі сьогодні розглядається багатьма країнами як невід'ємна складова ринкової економіки, а корпоративне управління, здійснюване в рамках діяльності комерційних організацій – як необхідна умова для розвитку приватного підприємництва, засіб підвищення конкурентоспроможності на міжнародних ринках та поліпшення показників економічної діяльності в цілому.

В умовах сучасних суспільно-політичних трансформацій в різних країнах все більшої актуальності набувають процеси координації державного та суспільного сектору з метою вирішення певних соціальних проблем, які виникають як наслідок реформаційних змін. В разі відсутності в державі ефективних механізмів її взаємодії із суспільством, спостерігається дуже низький, нестабільний та незбалансований рівень зв'язків між цими інститутами, який не відповідає інтересам а ні суспільства, а ні держави в цілому; а інститути, які мають бути покликаними опосередковувати такі зв'язки або нерозвинені, або відсутні взагалі. В такому випадку, держава неохоче підтримує бізнес (або підтримує певні пов'язані із державним апаратом бізнесові групи), а бізнес здебільшого обходить інтереси держави. Постійно відбувається боротьба груп інтересів. Ці групи отримують можливість прямо впливати на розробку законотворчих і урядових документів, лобіюючи свої інтереси через систему корумпованих установ та окремих її представників.

Система державного регулювання, як фактору організації національного господарства, повинна діяти за законами соціальної, ринкової і загальної природної доцільності. У сфері соціальних відносин державі так само потрібен внутрішній чутливий регулятор, який постійно визначав би, чого не вистачає, а що є в надлишку; який щоразу вимірював би баланс розвитку та рівень обмеженості тих чи інших благ. І наочно показував, як у кожному конкретному випадку необхідно будувати раціональну комбінацію всіх виробничих засобів і ресурсів. Таким регулятором сьогодні, безумовно, виступають добровільні об'єднання громадян та їх діяльність.

Державна політика регулювання національного господарства повинна розглядатися як опрідметнене ставлення держави до суб'єкта суспільних відносин, а критерії, за якими держава намагається впливати на поведінку суб'єкта повинні стати складовими її ідеології, стратегії та політики економічного розвитку.

Суспільство у взаємодії з державою можна розглядати як одну «велику

людину», як макросуб'єкта, що прагне зберегти внутрішню рівновагу і намагається застосовувати різні, інколи навіть заборонені законом методи задля забезпечення і підтвердження послідовності, цілеспрямованості, економічної доцільності щоденної людської поведінки, якщо регуляторні норми не вкладаються в критерії її економічності [5, с.89]. В таких умовах соціальні суб'єкти створюють власні «норми» своєї поведінки, які в результаті витісняють або формалізують і блокують дію офіційних норм, які неможливо виконати або виконання яких обходиться для суб'єктів соціальних відносин надто дорого.

Такі важливі соціально-психологічні, соціально-політичні та економічні аспекти не можуть залишитися поза увагою суб'єктів соціально-політичних відносин – добровільних об'єднань. Адже недосконала регуляторна політика взагалі може призвести до розпаду самої структури регуляторної системи та дестабілізації регуляторного середовища, до розладу процесу взаємодії суб'єкта і об'єкта регулювання, до дезорієнтування соціальних суб'єктів та економічної і політичної неспроможності інститутів держави.

Тобто в процесі соціально-політичних та економічних трансформацій в країні необхідно зважати на важливу закономірність: економічність і доцільність людських дій (фактори самоорганізації) неминуче підпорядковує адміністративно-формальний характер регуляторних норм (фактори організації). Якщо це відбувається, то державна регуляторна політика взагалі втрачає власні основи і, що головне, здатність ефективно корегувати в суспільно необхідному напрямі поведінку суб'єктів ринкових відносин, «виховувати» цивілізованого та відповідального суб'єкта ринку, формувати колективні та індивідуальні мотиви та цілі, які збігаються із загальносуспільними інтересами та є тотожними стратегічним засадам суспільного розвитку.

Якісний розвиток громадянського суспільства можливий лише за умов взаємодії механізмів соціальної самоорганізації, під якими розуміється діяльність добровільних об'єднань, та його державного регулювання та управління, що, у сучасних умовах, означає сполучення відповідального організаційного управління з боку державних органів влади, а також суспільних інститутів [11, с.90-92].

Так, громадянське суспільство, створюване зокрема і добровільними об'єднаннями в контексті участі у соціально-політичних трансформаційних процесах виконує ряд важливих функцій:

- контроль за дотриманням прав людини, укріплення законності та правопорядку;
- виховання правової грамотності населення;
- створення атмосфери громадянської участі в існуванні та розвитку держави, залучення різноманітних суспільних груп до соціально-політичного процесу;
- контроль та, у разі необхідності (наявності ситуацій підвищення повноважень, корупції тощо), обмеження влади чиновників;
- забезпечення гласності шляхом інформування суспільства.

Значення добровільних об'єднань для політичного та соціально-економічного розвитку країни важко переоцінити, адже реалізація їх діяльності є тим самим чутливим індикатором трансформаційних змін, що відбуваються в державі, відповідно до якого повинна будуватися державна політика. Добровільні об'єднання, кожне в своїй сфері: громадські об'єднання – у галузі соціально-значимих відносин, господарські товариства – в економічній сфері, слугують єдиній найважливішій цілі: розвиток всіх галузей держави через задоволення суспільних, соціальних, економічних та інших інтересів її громадян.

Література

1. Большой иллюстрированный словарь иностранных слов: 17 000 слов. – М.: «Издательство АСТ»: ООО «Издательство Астрель»: «Русские словари», 2002. – 960с.
2. Влада і суспільство: діалог через громадські ради: монографія / Шайгородський Ю. Ж., Андрійчук Т. С., Дідух А. Я. [та ін.] ; за заг. ред. Шайгородського Ю. Ж. – К.: ПАЛИВОДА А. В., 2011. – 148 с.
3. Гоббс Т. Избранные произведения: В 2 т. Т. 2. – М.: Мысль, 1964. – 748 с.
4. Дзюндзюк В. Б. Ефективність діяльності публічних організацій: монографія / В. Б. Дзюндзюк. – Х.: ХарРІ УАДУ «Магістр», 2003. – 236 с.
5. Дмитриченко Л.И. Государственное регулирование экономики: методология и теория: Монография. – Донецк: Издательство «УкрНТЭК», 2001. – 329 с.
6. Друкер. Питер Ф. Энциклопедия менеджмента.: Пер. с англ. – М.: Издательский дом «Вильямс», 2004. – 432 с.: ил. – Парал. тит. англ.
7. Енциклопедія державного управління. У 8 т. – Т. 8: Публічне врядування / наук.-ред. кол.: В. С. Загорський [та ін.] – Львів: ЛРІДУ, НАДУ, 2011. – 712 с.
8. Ігнат'єва І. А. Корпоративне управління [текст]: підручник. / І. А. Ігнат'єва, О. І. Гарафонова – К.: «Центр учбової літератури», 2013. – 600 с., с.49-56
9. Кучеренко І.М. Організаційно-правові форми юридичних осіб приватного права. – К.: ІДіП, ДП «Юридичне видавництво «Аста», 2004. – 328 с.
10. Мальська М. П., Мандюк Н. Л., Занько Ю. С. Корпоративне управління: теорія та практика. Підручник. – К.: Центр учбової літератури, 2012. – 360 с.
11. Онищенко О.А. Взаємодія факторів організації та самоорганізації національного господарства як запорука стабільного розвитку економіки країни
//InternationalScientific-PracticalConferenceModernTransformationofEconomicsandManagementintheEraofGlobalization: ConferenceProceedings. January 29, 2016. Klaipeda: BaltijaPublishing. – p. 89-92
12. Політологія: Навчальний посібник / Щедрова Г. П., Барановський Ф.

В., Карчевська О. В., Мазур О. Г., Михайловская О. Г., Новакова О. В., Пашина Н. П., Пробийголова Н. В. – Луганськ: Вид-во СЛУ ім. В. Даля, 2011. – 304 с.

13. Принципи корпоративного управління: Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку. Офіційний веб-сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nssmc.gov.ua/activities/corpmangement>

14. Проблеми міжнародних відносин: [зб. наук. праць/ наук. ред. Канцелярук Б. та ін.]. – К.: КиМУ, 2012. – Вип. 5. – 451 с.

15. Тимцуник В. І. Публічне адміністрування: навчальний посібник / Ю. Г. Кальниш, Т. М. Лозинська, В. І. Тимцуник. – Полтава: РВВ ПДАА, 2015. – 185 с.

16. Чиркин В. Е. Публичное управление: учебник / В. Е. Чиркин. – М.: Юрист, 2004. – 475 с.

17. Шлихтер А. «Третий сектор» (некоммерческий) и гражданское общество США / А. Шлихтер // Мировая экономика и международные отношения. – 2006. – №12. – С. 31–39.

18. Шляхтун П. П. Політологія: історія та теорія: підручник / П. П. Шляхтун. – К.: Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2010. – 451 с.

19. Якобсон Л. И., Санович С. В. Смена моделей российского третьего сектора: фаза импортозамещения // Общественные науки и современность. 2009. №4. С. 22–23.

20. Ястремська О. М. Публічне адміністрування: навчальний посібник / О. М. Ястремська, Л. О. Мажник. – Х.: ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2015. – 132 с.

РОЗДІЛ 26

ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ У ПУБЛІЧНОМУ АДМІНІСТРУВАННІ

(КАПТАНЕНКО НАТАЛІЯ ПЕТРІВНА - кандидат юридичних наук, доцент кафедри менеджменту організацій та управління проектами ЗДІА (Запоріжжя, Україна)

26.1 Правопорушення та відповідальність

26.2 Відповідальність органів державної влади та місцевого самоврядування, державних і комунальних підприємств, установ і організацій, посадових осіб за правопорушення у сфері публічного адміністрування

26.3 Відповідальність недержавних організацій, органів і осіб, які не перебувають на державній службі чи службі в органах місцевого самоврядування, за правопорушення у сфері публічного адміністрування

26.4 Правопорушення та відповідальність при здійсненні міжнародної публічної діяльності

Література

26.1 Правопорушення та відповідальність

Побудова демократичної, правової, соціально-орієнтованої держави є основою формування громадянського суспільства в Україні, яке передбачає наявність сталого правопорядку. Відповідно до ч.1 ст.19 Конституції України правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством [1]. Правовий порядок слід розуміти як фактичний стан правовідносин у певному суспільстві, який полягає в досягнутому рівні впорядкованості суспільного життя різноманітними засобами, що ґрунтуються на правовому законі [2, с. 521]. Основою правового порядку є право, а умовою його виникнення та функціонування виступає режим законності.

Відносини в суспільстві врегульовуються різноманітними соціальними нормами: звичаями, нормами моралі, права, релігії, корпоративних організацій. Поведінку людей, регламентовану певними нормами, уявляється обґрунтованим називати нормативною поведінкою. Залежно від виду соціальних норм нормативна поведінка може бути звичаєвою, релігійною, правовою тощо.

Правова поведінка за соціальним змістом та юридичною оцінкою вчинку суб'єкта права може бути правомірною чи неправомірною (правопорушення). Впорядкованість суспільного життя базується на правомірній поведінці людей, яка полягає в діяннях (дії чи бездіяльності) суб'єктів права, що відповідають приписам правових норм і гарантуються державою.

Правопорушення – це протиправне, суспільно шкідливе (суспільно небезпечне), винне діяння (дія чи бездіяльність) деліктоздатного суб'єкта, за яке передбачена юридична відповідальність.

Аналіз українського законодавства та наукових джерел надає можливість виявити ознаки правопорушення.

По-перше, протиправність, тобто вчинення такого діяння є порушення чинної норми права. Наприклад, дискримінація підприємців органами влади і управління (ст. 166³ Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КпАП України)) [3].

По-друге, суспільна шкідливість полягає в тому, що правопорушення спричиняє шкоду інтересам особи, суспільства, держави в цілому. Наприклад, порушення Присяги державного службовця (п.1 ч.2 ст.65 Закону України «Про державну службу» від 12 грудня 2015 р.) [4]. Крім того, правопорушення у вигляді злочину є суспільно небезпечним, наприклад, службова недбалість (ст.367 Кримінального кодексу України (далі – КК України)) [5].

По-третє, дієвість, тобто правопорушення вчиняється або шляхом дії (провокація підкупу (ст.370 КК України)), або бездіяльності (прогул державного службовця без поважних причин (п.12 ч.2 ст.65 Закону України «Про державну службу» від 12 грудня 2015 р.)). Відтак, думки, бажання, переконання, які не отримали зовнішнього прояву, не можуть бути визнані проступком. Практика переслідування за інакомислення (опозиції) є ознакою тоталітарного режиму в державі [6, с.598–599].

По-четверте, винність діяння передбачає наявність у особи психічного ставлення до вчиненого та його наслідків. Законодавство визнає дві форми вини: умисел і необережність. Так, подання під час вступу на державну службу недостовірної інформації про обставини, що перешкоджають реалізації права на державну службу є умисним дисциплінарним проступком (п.10 ч.2 ст.65 Закону України «Про державну службу» від 12 грудня 2015 р.), натомість необережне тяжке або середньої тяжкості тілесне пошкодження є злочином з виною у вигляді необережності (ст. 128 КК України).

По-п'яте, караність правопорушення означає, що у разі вчинення особою протиправного діяння до неї можуть бути застосовані певні вид та міра юридичної відповідальності у вигляді втрат особистого, майнового та/або організаційного характеру. Так, порушення встановленого законодавством порядку зберігання реєстраційних справ юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб від шістдесяти до вісімдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (ч.3 ст.166¹¹ КпАП України).

Ознаки, що лягли в основу поняття правопорушення, конкретизуються в категорії складу правопорушення — такої його моделі, яку закріплено законодавчо стосовно кожного виду правопорушень. *Склад правопорушення* — це система ознак правопорушення, необхідних та достатніх для застосування до правопорушника заходів юридичної відповідальності [7, с.286].

До складу правопорушення належать такі елементи:

1) об'єкт — це охоронювані законом суспільні відносини і цінності, на

які посягає правопорушення. Розрізняють загальний, родовий та безпосередній об'єкти. Під загальним об'єктом правопорушення розуміють систему суспільних відносин, які базуються на загальновизнаних у суспільстві цінностях (суспільна безпека, політичний лад). Родовий об'єкт — це певне коло однорідних відносин, яким вчинками осіб завдано шкоду (правопорушення, спрямовані проти права власності). Безпосередніми об'єктами є суспільні відносини з приводу конкретних матеріальних (майно, цінні папери тощо) і нематеріальних (життя, здоров'я, честь, гідність) благ, а також права та законні інтереси суб'єктів права;

2) об'єктивна сторона – це сукупність зовнішніх ознак протиправного діяння, до яких належать: діяння (дія чи бездіяльність), його суспільно небезпечні наслідки, причинний зв'язок між діянням та наслідками, а також місце, час, засоби і обставини вчинення правопорушення;

3) суб'єкт – це фізична чи юридична особа, яка вчинила правопорушення. Необхідними умовами визнання особи суб'єктом правопорушення є осудність, деліктоздатність (визнана законом спроможність особи особисто нести відповідальність за вчинок) та досягнення віку відповідальності. У деяких випадках до суб'єкта правопорушення ставляться додаткові вимоги (перебування на державній службі, посаді тощо). Суб'єктами правопорушень можуть бути не тільки фізичні, а й юридичні особи (органи державної влади, органи місцевого самоврядування, громадські об'єднання тощо);

4) суб'єктивна сторона – це сукупність ознак, які характеризують психічне ставлення суб'єкта до вчиненого правопорушення та його наслідків. Ознакою суб'єктивної сторони є вина, яка проявляється у формі умислу (суб'єкт усвідомлює протиправність свого вчинку і бажає (прямий умисел) або свідомо допускає (непрямий умисел) настання негативних наслідків) чи необережності (суб'єкт передбачає можливість негативних наслідків вчинку, але легковажно розраховує на їх запобігання (самовпевненість) чи не передбачає настання наслідків, хоча здатний і повинен був це зробити (недбалість)). В кримінальному праві, крім вини, елементами суб'єктивної сторони визнаються мета і мотиви злочину.

Отже, особа може бути притягнута до юридичної відповідальності лише за умови наявності всіх елементів складу правопорушення в разі дії презумпції невинуватості. Якщо діє презумпція вини, то суб'єктивна сторона складу правопорушення відіграє факультативну роль.

Правознавці залежно від певних критеріїв надають класифікацію правопорушень [8, с.248]: 1) за ступенем суспільної шкоди: злочини (суспільно небезпечні, кримінально карані діяння) і проступки (правопорушення, передбачені іншими галузями права); 2) за галузевою належністю: цивільно-правові, конституційно-правові, сімейно-правові та ін.; 3) за суб'єктами: скоювані деліктоздатною фізичною особою і скоювані юридичною особою; 4) за формою вини: умисне і необережне діяння; 5) за формою зовнішнього виразу: протиправні дії і бездіяльність; 6) залежно від кількості суб'єктів, які вчинили правопорушення: одноосібні і групові

(тобто скоювані за співучасті); 7) залежно від сфер життя суспільства: в економіці, у сфері публічного адміністрування, побуті тощо.

Розглядаючи питання інституту відповідальності, варто відзначити, що юридична відповідальність є різновидом соціальної відповідальності, відтак ці поняття співвідносяться як особливе і загальне. Соціальна відповідальність виникає разом із суспільством і динаміку її розвитку необхідно розглядати в контексті становлення цивілізації. Як явище соціальна відповідальність в процесі дослідження у філософії, політології, соціології, психології, етиці, релігії розглядається як форма взаємозв'язку і взаємодії особи і суспільства [9].

В сучасній юридичній науці існує двохаспектне розуміння юридичної відповідальності. Перспективна (позитивна) юридична відповідальність полягає в сумлінному виконанні суб'єктом всіх правових приписів та застосуванні до нього заходів заохочення, натомість ретроспективна (негативна) юридична відповідальність передбачає застосування державою до правопорушника певних санкцій, передбачених законом. Серед учених-правників відсутній єдиний підхід до такого розуміння юридичної відповідальності [10], однак саме з позицій ретроспективного (негативного) аспекту юридична відповідальність детально регламентується нормами вітчизняного права, про що і буде йти мова далі.

Чинне законодавство не містить визначення юридичної відповідальності, всі дефініції поняття мають дослідницький характер. Відтак, *юридична відповідальність* – це передбачені законом заходи державно-владного примусу, в результаті застосування яких правопорушник зазнає негативних наслідків особистого, майнового та/або організаційного характеру.

Юридична відповідальність має такі ознаки:

- пов'язана з державним примусом, реалізується уповноваженими органами держави (судовими, виконавчими тощо) у відповідності з санкціями норм права, які передбачають вид та міру відповідальності;
- настає тільки за вчинення конкретного правопорушення за наявності в діях особи складу правопорушення;
- тягне застосування до правопорушника санкцій особистого (позбавлення волі, заборона займати певні посади), майнового (штраф, конфіскація майна) та/або організаційного (зупинення дії ліцензії, ліквідація суб'єкта господарювання за рішенням суду) характеру;
- здійснюється в ході правозастосовної діяльності за дотримання процедурно-процесуального порядку і форми відповідно до закону (ЦПК України, КПК України, ГПК України, КпАП України, КАС України).

Теорія права і правозастосовна практика базуються на тому, що юридична відповідальність настає лише за наявності необхідних підстав і відсутності тих підстав, які її виключають. Юридична відповідальність настає за наявності таких підстав:

- 1) юридичних, до яких відносять наявність норм, які визначають діяння правопорушенням, заходи примусу, суб'єктів відповідальності;

2) фактичних, до яких належать юридичні факти, пов'язані з правопорушенням. Фактичною підставою юридичної відповідальності є наявність складу реального правопорушення;

3) процесуальних, до них включено наявність правозастосовного акту – рішення компетентного органу, яким передбачено вид і міра юридичної відповідальності (вирок суду, наказ роботодавця та ін.) [6, с.441].

Важливе значення для забезпечення верховенства права, гарантії прав і свобод людини і громадянина належить нормам, які виключають юридичну відповідальність або звільняють від неї. Виключають відповідальність обставини, чітко передбачені законом і які являють собою виключення з правил, зокрема: необхідна оборона, крайня необхідність, неосудність особи, казус (випадок) тощо [2, с.379].

Залежно від галузевої структури права розрізнять такі види юридичної відповідальності: конституційна, кримінальна, адміністративна, дисциплінарна, матеріальна, цивільно-правова.

Юридична відповідальність базується на вихідних вимогах, які визначають правову природу явища – принципах, до яких слід віднести: законність; справедливість; доцільність; неминучість; відповідальність лише за такі діяння, які визнані протиправними.

Сутність та призначення юридичної відповідальності визначають її функції: правопоновлююча (компенсаційна); виховна; каральна (штрафна).

Таким чином, об'єктивною передумовою нормального функціонування громадянського суспільства є правомірна поведінка його громадян, яка забезпечує свободу й урегульованість суспільних відносин. Правопорушення посягає на суспільний порядок і тому держава для охорони свого сталого розвитку вимушена застосовувати юридичну відповідальність, яка є важливим засобом захисту прав та інтересів особи, суспільства та держави.

26.2 Відповідальність органів державної влади та місцевого самоврядування, державних і комунальних підприємств, установ і організацій, посадових осіб за правопорушення у сфері публічного адміністрування

Особливість сучасного етапу перетворень в Україні полягає в тому, що він має перехідний характер. В процесі демонтажу реліктових залишків тоталітарної системи закладаються нові цивілізаційні основи для якісних перетворень суспільства [11, с.3]. Істотні зміни в економічній, політичній, соціальній, правовій сферах українського суспільства передбачають розбудову сучасної системи публічного управління шляхом упровадження новітніх принципів та цінностей публічного менеджменту в діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, державних і комунальних підприємств, установ і організацій, посадових осіб, зростання результативності їх роботи в контексті євроінтеграційних стандартів.

Становлення демократичної, правової держави відбудеться тоді, коли основним обов'язком держави стане гарантія прав і свобод людини та

громадянина, а в разі порушення цього обов'язку – невідворотність відповідальності органів публічної влади і посадових осіб [12, с.183–184]. Громадянське суспільство передбачає наявність механізму відповідальності та контролю суб'єктів державно-владних повноважень. Важливо це з тих причин, що окрім влади, фінансових ресурсів, публічно-владні інституції наділені повноваженнями використання державного примусу. За таких обставин питання відповідальності у сфері публічного адміністрування є актуальним та важливим для українського суспільства.

Відповідальність у сфері публічного адміністрування є специфічною підсистемою соціальної відповідальності, що обумовлено особливістю суб'єктів та сферою регулювання суспільних відносин. Визнаючи наявність різних видів соціальної відповідальності (політичної, моральної, юридичної) у зазначеній сфері, необхідно передусім звернути увагу на юридичну відповідальність. Специфіка юридичної відповідальності у сфері публічного адміністрування визначається тим, що суб'єктами відповідальності є, передусім, органи державної влади, місцевого самоврядування і посадові особи, також недержавні організації, органи і особи, які не перебувають на державній службі чи службі в органах місцевого самоврядування та юридичні та фізичні особи, як суб'єкти правовідносин, щодо яких спрямована діяльність органів публічної влади.

Згідно ч.2 ст.19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Визнаючи людину найвищою соціальною цінністю (ч.1 ст.3), Конституція України закріплює широке коло прав і свобод, гарантує і забезпечує їх захист, в тому числі від порушення державою, її органами та посадовими особами.

Конституційна відповідальність як один із видів юридичної відповідальності застосовується до органів публічної влади та посадових осіб і все більше набуває актуальності в суспільстві, оскільки є ефективною гарантією реалізації положень Конституції України [13, с.118]. Сутність конституційної відповідальності полягає в тому, що підставою її настання є конституційний делікт, об'єктивна сторона якого полягає в невиконанні приписів Конституції України, як політико-правового акта, інших конституційних актів держави шляхом застосування конституційних санкцій для захисту Конституції [2, с.380]. Окрім загальнотеоретичних розбіжностей щодо поняття і змісту конституційної відповідальності [14], серед науковців існує дискусія щодо самостійності конституційної відповідальності та співвідношення її з політичною відповідальністю [15]. У будь-якому разі, вирішуючи зазначені питання, слід опиратися на рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положень частин другої, третьої статті 124 Конституції України (справа щодо підвідомчості актів про призначення або звільнення посадових осіб) від 7 травня 2002 р. № 8-рп/2002 щодо принципової відмінності між конституційною та політичною

відповідальністю – для конституційної відповідальності характерним є порушення юридичних норм, без чого неможлива реалізація санкції правової норми. Крім того, вказане Рішення Конституційного Суду України визнає наявність політичної відповідальності, закріпленої приписами Конституції України, та можливості виникнення правовідносин, що мають похідний від політичної відповідальності характер, з факту припинення повноважень посадових осіб [16, с.32].

Юридичною підставою конституційної відповідальності є положення Конституції України або інших конституційних актів держави, фактичною – конституційний делікт.

Суб'єктами конституційної відповідальності у сфері публічного управління можуть бути Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Конституційний Суд України, органи місцевого самоврядування, посадові особи, судді.

До суб'єктів конституційних деліктів можуть бути застосовані конституційно-правові санкції, передбачені Конституцією України. Так, наприклад, Верховна Рада України може усунути з поста Президента України в порядку імпідменту (ч.1 ст.111), Президент України має право достроково припинити повноваження Верховної Ради України (ст. 90), Верховна Рада України може прийняти резолюцію недовіри Кабінету Міністрів України (ч.1 ст.87), Конституційний Суд України визнає неконституційними закони та інші правові акти (ч.1 ст.152) тощо. Правозастосовними актами в процесі застосування конституційно-правових санкцій є постанова, указ, рішення.

Адміністративна відповідальність як правове явище залишається одним із найбільш суперечливих питань української адміністративно-правової науки [17, с.288]. Підставою для розмаїття думок правників слугує, передусім, відсутність у вітчизняному законодавстві визначення терміну «адміністративна відповідальність», незважаючи на її широке застосування у численних нормативно-правових актах. Усі дефініції адміністративної відповідальності мають дослідницький характер. Відтак, узагальнюючи напрацювання науковців, слід вважати, що адміністративна відповідальність полягає в застосуванні до учасників правовідносин суб'єктами владних повноважень адміністративних стягнень, передбачених законом, у разі вчинення ними правопорушень та настанні для осіб, що їх вчинили, несприятливих наслідків особистого та/або майнового характеру

Аналізуючи розвиток інституту адміністративної відповідальності як правового явища, в тому числі й щодо сфери публічного адміністрування, варто визнати посилення ролі адміністративної відповідальності в українському суспільстві в забезпеченні правопорядку, починаючи з II пол. 80-х рр. XX ст. і до сьогодні. Конституційний обов'язок держави відповідальності перед людиною призвів до посилення відповідальності посадових осіб органів виконавчої влади [18, с.27]. Проявом такої тенденції є внесення до КпАП України норм права, які передбачають відповідальність посадових осіб органів владних повноважень, зокрема, глави 13-А

«Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією».

Юридичну основу адміністративної відповідальності за правопорушення органів державної влади та місцевого самоврядування, державних і комунальних підприємств, установ і організацій, посадових осіб за правопорушення у сфері публічного адміністрування становить, передусім, Конституція України, яка має найвищу юридичну силу, на основі якої мають бути прийняті закони та інші нормативно-правові акти й повинні відповідати їй (ст. 8 Конституції України).

Необхідно враховувати, що особливість адміністративної відповідальності як одного із видів юридичної відповідальності полягає в наявності великої кількості нормативно-правових актів, які врегульовують питання щодо зазначеної сфери. Особлива роль належить КпАП України, прийнятому 7 грудня 1974 р. (набув чинності 1 червня 1975 р.), який містить як матеріальні норми, так і адміністративно-процесуальні, регулюючи провадження у справах про адміністративні правопорушення та порядок виконання постанов про накладення адміністративних стягнень. На думку О.І.Миколенко, у системі адміністративно-деліктного законодавства КпАП України посідає особливе місце тому, що, по-перше, він не лише перший, а й основний кодифікований акт України, що містить норми про адміністративну відповідальність; по-друге, кодифікований адміністративно-деліктний акт є найбільш повним за змістом нормативним актом, що регулює весь комплекс питань щодо адміністративної відповідальності [19, с.17]. Варто зауважити, що положення КпАП України з плином часу дещо застаріли і не повною мірою відповідають вимогам сучасного періоду, однак є чинними юридичними підставами для притягнення до адміністративної відповідальності. Слід звернути увагу на важливість прийняття Кодексу адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. (далі – КАС України), який визначає повноваження адміністративних судів щодо розгляду справ адміністративної юрисдикції, порядок звернення до адміністративних судів та порядок здійснення адміністративного судочинства.

Разом з КпАП України встановлюють відповідальність й інші закони – Митний кодекс України (розділ XVIII), Кодекс України про надра (глава 6), Повітряний кодекс України (розділ XVIII), Закони України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 р., «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р., «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. та ін.

Фактичну підставу адміністративної відповідальності становить адміністративне правопорушення (проступок) – протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність (ч.1 ст.9 КпАП). Надане визначення поняття розкриває його матеріальний зміст, юридичну природу, соціальну сутність та важливі ознаки правопорушення, за допомогою яких ми отримуємо загальну соціально-психологічну та

юридичну характеристику того чи іншого правового явища [20].

Процесуальні підстави адміністративної відповідальності передбачають наявність процесуальних норм, які забезпечують притягнення винної особи до адміністративної відповідальності, а також наявність документів, оформлених відповідно до вимог закону, за яких до правопорушника застосовуються адміністративні стягнення (протокол про адміністративне правопорушення, постановою по справі, акти перевірки, довідки тощо).

Чинне адміністративно-деліктне законодавство України не надає узагальненого визначення суб'єкта адміністративного правопорушення і такого терміна не вживає, разом з тим аналіз КпАП України надає можливість встановити, що суб'єктом адміністративної відповідальності є фізична особа, осудна, яка має досягти на момент скоєння проступку шістнадцятирічного віку [19, с.48], однак на законодавчому рівні встановлено адміністративну відповідальність і юридичних осіб [21].

Водночас необхідно зазначити, що відповідно до ст.14 КпАП України посадові особи підлягають адміністративній відповідальності за адміністративні правопорушення, зв'язані з недодержанням установлених правил у сфері охорони порядку управління, державного і громадського порядку, природи, здоров'я населення та інших правил, забезпечення виконання яких входить до їх службових обов'язків. Отже, для правопорушень у сфері публічного адміністрування характерним є спеціальний суб'єкт, тобто особа, яка має спеціальні ознаки, наявність яких дає можливість притягнути порушника до адміністративної відповідальності. Спеціальні ознаки можна поділити на групи за певними критеріями, як: особливості трудової діяльності (посадові особи, підприємці); наявність протиправної поведінки в минулому; інші особливості суб'єкта (хворий) тощо [22, с.286]. Особливість суб'єкта правопорушень у досліджуваній сфері полягає в тому, що він виконує управлінські функції. Наприклад, дискримінація підприємців органами влади і управління (ст. 166³ КпАП), не проведення або несвоєчасне проведення органами доходів і зборів, фондів соціального страхування та Пенсійного фонду України перевірок, пов'язаних з припиненням юридичної особи (ч.6 ст. 166⁶ КпАП), несвоєчасне подання без поважних причин декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (ч.1 ст.176² КпАП) тощо.

Інтерес науковців до поняття посадової особи та її правового статусу виникав постійно. Правознавці у галузі кримінального права, досліджуючи особливості кримінальної відповідальності у сфері службової діяльності, розглядають посадову особу як суб'єкт, протиправні дії якої несуть підвищену суспільну небезпеку, і тому використовують поняття службова особа [23, с.74]. Так, відповідно до ч.ч.2, 3 ст.18 КК України службовими є особи, які: 1) постійно чи тимчасово здійснюють функції представників влади чи місцевого самоврядування, а також обіймають постійно чи тимчасово на підприємствах, в установах чи організаціях незалежно від форми власності посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих

чи адміністративно-господарських функцій; 2) або виконують такі функції за спеціальним повноваженням, яким особа наділяється повноважним органом державної влади, органом місцевого самоврядування, центральним органом державного управління із спеціальним статусом, повноважним органом чи повноважною службовою особою підприємства, установи, організації, судом або законом; 3) посадові особи іноземних держав [5].

На відміну від кримінально-правового підходу представники адміністративно-правової науки розглядають статус посадової особи як учасника відносин у сфері управління, передусім, в межах державної служби. Лист Міністерства юстиції України від 22.03.2013 р. № 1332-0-26-13/11 передбачає, що для вирішення питання стосовно визначення поняття «посадова особа» необхідно виходити з правозастосовної практики, яка зазначає, що головним критерієм віднесення особи до кола посадових осіб є наявність в неї організаційно-розпорядчих або адміністративно-господарських функцій (*Примітка.* Листи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади не є нормативно-правовими актами, вони мають лише роз'яснювальний, інформаційний характер і не встановлюють правових норм) [24]. В свою чергу, згідно постанови Пленуму Верховного Суду України від 26 квітня 2002 року № 5 «Про судову практику у справах про хабарництво» організаційно-розпорядчими обов'язками є обов'язки по здійсненню керівництва галуззю промисловості, трудовим колективом, ділянкою роботи, виробничою діяльністю окремих працівників на підприємствах, в установах чи організаціях незалежно від форм власності (такі функції виконують, зокрема, керівники міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, державних, колективних чи приватних підприємств, установ і організацій, їх заступники, керівники структурних підрозділів (начальники цехів, завідувачі відділами, лабораторіями, кафедрами), їх заступники, особи, які керують ділянками робіт (майстри, виконроби, бригадири тощо)). Під адміністративно-господарськими обов'язками розуміються обов'язки по управлінню або розпорядженню державним, колективним чи приватним майном (такі повноваження в тому чи іншому обсязі є у начальників планово-господарських, постачальних, фінансових відділів і служб, завідуючих складами, магазинами, майстернями, ательє, їх заступників, керівників відділів підприємств, відомчих ревізорів та контролерів тощо) [25].

Відтак, відсутність єдиного підходу щодо визначення поняття посадової особи не лише викликає дискусії, але й затрудняє практику реалізації законодавства. За таких обставин варто дослухатися до правників, які пропонують відійти від галузевого підходу до поняття посадова особа, передбачивши в українському законодавстві єдине розуміння зазначеної категорії, та застосовувати єдину методологію дослідження статусу посадових осіб і державних службовців з метою уніфікації законодавства [26].

КАС України містить поняття публічна служба, зазначаючи, що це діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів,

прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування. Також визначено, що суб'єкт владних повноважень – це орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень (п.п.7, 15 ст.3) [27].

Суб'єктами адміністративної відповідальності є державні службовці. Закон України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. (набув чинності 01 травня 2016 р.) було розроблено та прийнято на виконання розпоряджень Кабінету Міністрів України від 7 травня 2014 року № 452 «Про підписання Угоди про фінансування (Контракт для України з розбудови держави)» та від 17 вересня 2014 року № 847 «Про імплементацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони», а також відповідно Програми діяльності Уряду. Закон враховує прогресивні вітчизняні напрацювання та успішний досвід реформ у європейських країнах, насамперед Республіці Польща, а також рекомендації та концептуальні засади професійної державної служби, визначені експертами програми SIGMA/OECD за підсумками проведених експертних місій і отриманого за їх результатами листом від 24 грудня 2014 року № Ares (2014) 4356107 Звіту з оцінки проекту Закону, відповідно до якого проект Закону визнано таким, що узгоджується з Європейськими принципами державного управління.

Відповідно до ст.1 Закон України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. державна служба – це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, а державний службовець – це громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби [4]. Закон запроваджує принципові новації: розмежування політичних та адміністративних посад; врегулювання статусу державного службовця, конкурсних процедур добору на державну службу, в тому числі на посади вищого корпусу державної служби; гарантування рівного доступу до державної служби; поєднання системи винагород з оцінкою роботи; посилення персональної відповідальності за виконання обов'язків; створення умов прозорої діяльності державних органів та гідної оплати праці державних службовців на основі обґрунтованої моделі з мінімальним впливом суб'єктивізму та проходження служби виключно на основі особистих якостей та досягнень (заслуг) тощо.

Об'єктом адміністративного правопорушення органів державної влади

та місцевого самоврядування, державних і комунальних підприємств, установ і організацій, посадових осіб виступають охоронювані адміністративним законодавством суспільні відносини, які виникають у сфері публічного управління та адміністрування. Об'єктивна сторона складу адміністративного правопорушення в зазначеній сфері характеризується діями як у формі дії, так і бездіяльності. Так, перекручення даних державного земельного кадастру, а також приховування інформації про стан земель, розміри, кількість земельних ділянок, наявність земель запасу або резервного фонду посадовими особами кваліфікуються як дії (ч.1 ст.53² КпАП), натомість недотримання вимог керівниками підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності щодо обов'язкового проведення державної експертизи об'єктів з енергозбереження є діями у вигляді бездіяльності (ч.1 ст.101¹ КпАП).

Аналіз адміністративного законодавства свідчить, що в разі вчинення адміністративного правопорушення до суб'єктів владних повноважень можуть бути застосовані такі види адміністративних стягнень: 1) штраф – грошове стягнення, що накладається на громадян, посадових та юридичних осіб за адміністративні правопорушення у випадках і розмірі, встановлених КпАП та іншими законами України (ст.27 КпАП); 2) позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю – призначається судом на строк від шести місяців до одного року, незалежно від того, чи передбачене воно в санкції статті Особливої частини КпАП, коли з урахуванням характеру адміністративного правопорушення, вчиненого за посадою, особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, та інших обставин справи суд визнає за неможливе збереження за нею права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю; позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю призначається судом строком на один рік, коли його спеціально передбачено в санкції статті Особливої частини КпАП (ч.ч.5, 6 ст.30 КпАП); 3) конфіскація: предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; грошей, одержаних внаслідок вчинення адміністративного правопорушення (ст. 29 КпАП).

Згідно ст.25 КпАП конфіскація предметів може застосовуватись як основне, так і додаткове адміністративне стягнення; позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю тільки як додаткове; штраф може застосовуватись тільки як основне. За одне адміністративне правопорушення може бути накладено основне або основне і додаткове стягнення. Застосування адміністративних стягнень на тягне за собою судимість.

Чинний адміністративно-деліктний акт констатує, що справи про адміністративні правопорушення розглядаються: адміністративними комісіями при виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад; виконавчими комітетами сільських, селищних, міських рад та їх посадовими особами, уповноваженими на те КпАП; районними, районними у місті, міськими та міськорайонними судами (суддями), а у випадках,

передбачених КпАП, місцевими адміністративними та господарськими судами, апеляційними судами, вищими спеціалізованими судами та Верховним Судом України; органами Національної поліції, органами державних інспекцій та іншими органами (посадовими особами), уповноваженими на те КпАП (ст. 213). Підвідомчість справ про адміністративні правопорушення врегульована главою 17 КпАП. Правозастосовний акт адміністративно-деліктного провадження – рішення.

Дисциплінарна відповідальність як вид юридичної відповідальності полягає в обов'язку працівника нести відповідальність перед власником або уповноваженим ним органом (далі – роботодавцем) в разі вчинення ним дисциплінарного проступку шляхом застосування дисциплінарних стягнень.

Законодавство України передбачає два види дисциплінарної відповідальності: загальну та спеціальну. Вчинення дисциплінарного проступку суб'єктами владних повноважень у сфері публічного адміністрування зумовлює настання спеціальної дисциплінарної відповідальності, яка характеризується спеціальним суб'єктом та особливим характером дисциплінарного проступку, спеціальними видами дисциплінарних стягнень, особливим порядком накладення та оскарження дисциплінарного стягнення [28, с.543].

Юридичну підставу спеціальної дисциплінарної відповідальності становить передусім Кодекс законів України про працю від 10 грудня 1971 р. (набув чинності 1 червня 1972 р.) (далі – КзПП України), який регулює трудові відносини всіх працівників, декларує принципи суспільно-корисної праці, а також передбачає відповідальність за порушення законодавства про працю та охорону праці (ст.41), порушення обмеження спільної роботи родичів на підприємстві, в установі, організації (ст. 25¹), порядок застосування як заохочення за особливі трудові заслуги, так і стягнення за порушення трудової дисципліни (ст. ст. 139 – 152) тощо [29].

Разом з тим посадові особи несуть дисциплінарну відповідальність за спеціальними законами. Так, державний службовець за невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, визначених Законом України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. та іншими нормативно-правовими актами у сфері державної служби, посадовою інструкцією, а також порушення правил етичної поведінки та інше порушення службової дисципліни притягається до дисциплінарної відповідальності у порядку, встановленому вказаним Законом України (ст.ст.64 –79).

Фактичною підставою для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності є вчинення ним дисциплінарного проступку, тобто протиправної винної дії або бездіяльності чи прийняття рішення, що полягає у невиконанні або неналежному виконанні державним службовцем своїх посадових обов'язків та інших вимог, встановлених Законом та іншими нормативно-правовими актами, за яке до нього може бути застосоване дисциплінарне стягнення. Приписи ст.ст. 64–79 Закону України «Про державну службу» підтверджують розуміння того, що спеціальна дисциплінарна відповідальність вирізняється більш широким

змістом дисциплінарного проступку і суворішими стягненнями [30, с.23]. Справді, зміст дисциплінарного проступку, вчиненого державним службовцем, визначається повнотою ознак, вичерпним переліком дисциплінарних проступків (містять вимоги й етичного характеру), які є фактичною підставою дисциплінарної відповідальності, а саме: порушення Присяги державного службовця; недотримання правил внутрішнього службового розпорядку; прогул державного службовця; перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу злочину або адміністративного правопорушення та ін. (ст.65).

До державних службовців застосовується один із таких видів дисциплінарного стягнення: 1) зауваження; 2) догана; 3) попередження про неповну службову відповідність; 4) звільнення з посади державної служби. Систему юридичних гарантій прав державних службовців під час застосування дисциплінарного стягнення складають: відповідність стягнення ступеню тяжкості вчиненого проступку та вині державного службовця; необхідність врахування характеру проступку, обставин, за яких він був вчинений, обставин, що пом'якшують чи обтяжують відповідальність, результатів оцінювання службової діяльності державного службовця, наявності заохочень, стягнень та його ставлення до служби; застосування стягнення тільки в разі встановлення факту вчинення дисциплінарного проступку та вини державного службовця, виключаючи відповідальність в разі діяння у стані крайньої потреби або необхідної оборони; накладення за кожне порушення службової дисципліни лише одного дисциплінарного стягнення; неможливість застосування стягнення під час відсутності державного службовця на службі у зв'язку з тимчасовою непрацездатністю, під час перебування його у відпустці або у відрядженні; строк застосування дисциплінарного стягнення – не пізніше шести місяців з дня виявлення проступку, без урахування часу тимчасової непрацездатності або перебування у відпустці, або якщо минув рік після його вчинення; право на ознайомлення з матеріалами дисциплінарної справи, на оскарження застосованого дисциплінарного стягнення; право на правову допомогу адвоката або іншого уповноваженого ним представника. Отже, права державних службовців під час застосування дисциплінарного стягнення гарантуються чинним законодавством.

В процесі дисциплінарного провадження зауваження як дисциплінарне стягнення застосовується суб'єктом призначення до державних службовців, які займають посади державної служби категорій «А», «Б», «В», натомість інші види дисциплінарних стягнень до державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А», застосовуються суб'єктом призначення з урахуванням пропозиції Комісії, відповідно, до державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В» – за поданням дисциплінарної комісії. Правозастосовний акт дисциплінарної відповідальності – наказ або розпорядження роботодавця.

Матеріальна відповідальність як один із видів юридичної відповідальності полягає в обов'язку однієї сторони трудового договору

(працівника або роботодавця) відшкодувати шкоду, заподіяну другій стороні в результаті невиконання або неналежного виконання трудових обов'язків. Двосторонній характер матеріальної відповідальності створив підстави для виділення матеріальної відповідальності працівників за шкоду, заподіяну роботодавцю, і матеріальної відповідальності роботодавців за шкоду, заподіяну ним працівникові [31, с.357], хоча не всі правники поділяють такий підхід [32, с.52]. В контексті сучасного розвитку цього інституту трудового права Н. М. Хуторян наголошує на стиранні відмінностей між матеріальною відповідальністю суб'єктів трудових відносин у ринкових умовах, пояснюючи це визнанням роботодавців—фізичних осіб, розвитком колективної і приватної форм власності та появою працюючих роботодавців, пріоритетом договірного методу регулювання трудових відносин [33, с. 115]. Дискусії науковців щодо особливостей матеріальної відповідальності як різновиду юридичної відповідальності продовжуються.

Юридичною підставою матеріальної відповідальності працівників є глава IX КЗПП «Гарантії при покладенні на працівників матеріальної відповідальності за шкоду, заподіяну підприємству, установі, організації», Закон України «Про визначення розміру збитків, завданих підприємству, установі, організації розкраданням, знищенням (псуванням), недостачею або втратою дорогоцінних металів, дорогоцінного каміння та валютних цінностей» від 6 червня 1995 р., Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку визначення розміру збитків від розкрадання, нестачі, знищення (псування) матеріальних цінностей» від 22 січня 1996 р. №116 та інші нормативно-правові акти.

Варто відзначити, що КЗПП не містить розділу або статті, які б спеціально регулювали відповідальність роботодавця стосовно відшкодування шкоди працівникові, заподіяної йому при виконанні трудових обов'язків. Аналіз КЗПП надає можливість визнати, що роботодавець зобов'язаний відшкодувати працівникові шкоду: 1) заподіяну внаслідок порушення права на працю (необґрунтована відмова у прийнятті на роботу; прийняття працівника на роботу з порушенням правил прийняття; незаконне звільнення; переведення працівника на іншу роботу; неправильне формулювання причини звільнення у трудовій книжці; порушення процедури видачі документів і заробітної плати при звільненні); 2) заподіяну майну працівника; 3) моральну шкоду працівнику у разі, якщо порушення його законних прав призвели до моральних страждань, втрати нормальних життєвих зв'язків і вимагають від нього додаткових зусиль для організації свого життя (ст. ст. 22, 117, 235, 236, 237, 237¹) [34, с.139]. Водночас, жодна вказана норма не містить поняття матеріальної відповідальності роботодавця за шкоду, заподіяну працівнику. За таких умов доцільно передбачити в проекті Трудового кодексу України главу, яка б врегульовувала відповідальність сторін трудових правовідносин.

Фактичною підставою матеріальної відповідальності роботодавця є трудове правопорушення, що полягає у протиправному, винному

невиконанні або неналежному виконанні роботодавцем обов'язку з управління працею, у результаті чого заподіяна майнова і/або немайнова шкода працівникові [33, с. 359]. Разом з тим, у науці трудового права обґрунтовується положення про визнання підставою матеріальної відповідальності сторін трудового договору трудового майнового правопорушення [28, с.552].

Положення ст. ст. 80 – 82 Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. щодо матеріальної відповідальності державних службовців викладені суперечливо і недостатньо послідовно, що допускає неоднозначне тлумачення і може призвести до необґрунтованого її застосування. Зокрема, приписи статей чітко не передбачають про який вид відповідальності державних службовців у них йдеться: про матеріальну відповідальність, яка регулюється нормами трудового права, чи майнову цивільно-правову відповідальність, яка регулюється нормами Цивільного кодексу України (ст. ст. 1173 – 1175) [35, с.23].

Державний службовець, відповідно до ст. 81 Закону України «Про державну службу» зобов'язаний відшкодувати державі шкоду, заподіяну внаслідок неналежного виконання ним посадових обов'язків, включаючи і виплачене державою відшкодування шкоди третім особам. Під час визначення розміру відшкодування враховуються майнове становище державного службовця, співвідношення розміру заподіяної шкоди до його заробітної плати, ризик виникнення шкоди, досвід державної служби, надані державному службовцю накази (розпорядження), а також інші обставини, у зв'язку з якими повне відшкодування державним службовцем шкоди буде необґрунтованим. У разі ненадання державним службовцем відповіді на пропозицію про добровільне відшкодування шкоди, відмови від відшкодування шкоди чи невідшкодування шкоди до зазначеного у пропозиції строку керівник державної служби може звернутися з позовом про таке відшкодування до суду.

Цивільно-правова відповідальність як галузевий вид юридичної відповідальності виникає внаслідок вчинення цивільного правопорушення (делікту). Сутність цивільно-правової відповідальності полягає в накладенні на дієздатну фізичну чи юридичну особу цивільно-правових стягнень з метою відшкодування шкоди (майнової та/або моральної), примусового виконання правового обов'язку та поновлення порушеного статусу особи. Специфічними ознаками такого виду відповідальності є її майновий характер, додатковість обтяження, відповідальність юридично рівних суб'єктів один перед одним, компенсаційний характер [36, с.269-270].

Відповідно до ЦК України відповідальність за шкоду, яку завдано фізичній або юридичній особі незаконними рішеннями, дією чи бездіяльністю органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування при здійсненні ними своїх повноважень (ст.1173), посадовими або службовими особами цих органів (ст.1174), а також шкоду, яку завдано в результаті прийняття зазначеними органами нормативно-правового акта, що було визнано незаконним і

скасовано (ст.1175) несе держава, Автономна Республіка Крим або орган місцевого самоврядування незалежно від вини цих органів та їх посадових чи службових осіб [37].

Вказані положення ЦК України, які більш об'ємно за текстуальним викладенням, однак змістовно достатньо близько [38, с.64] базуються на приписах Конституції України таких, як: відповідальність держави перед людиною (ст.3); обов'язок держави забезпечити захист прав усіх суб'єктів права власності та господарювання (ст.13); право кожного 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, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень (ст.56); обов'язок держави у разі скасування вироку суду як неправосудного з відшкодування матеріальної і моральної шкоди, завданої безпідставним засудженням (ст.62); обов'язок держави з відшкодування матеріальної чи моральної шкоди, завданої фізичним або юридичним особам актами і діями, що визнані неконституційними (ст.152).

Юридичну базу цивільно-правової відповідальності органів державної влади та місцевого самоврядування, державних і комунальних підприємств, установ і організацій, посадових осіб за правопорушення у сфері публічного адміністрування крім вказаних нормативно-правових актів становлять також Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. (ст.ст.73–77) [39], Закон України «Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, досудового розслідування, прокуратури і суду» від 1 грудня 1994 р., Закон України «Про реабілітацію жертв політичних репресій в Україні» від 17 квітня 1991 р., Закон України «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень» від 05 червня 2012 р., Податковий кодекс України (ст.21.3), Бюджетний кодекс України, Кодекс адміністративного судочинства тощо. Для розуміння чинних норм щодо відшкодування шкоди необхідно враховувати акти судової влади, зокрема, Постанови Пленуму Верховного Суду України «Про практику розгляду судами цивільних справ за позовами про відшкодування шкоди» від 27 березня 1992 року № 6, «Про судову практику в справах про відшкодування шкоди, заподіяної підприємствам, установам, організаціям їх працівниками» від 29 грудня 1992 р. № 14, «Про судову практику в справах про відшкодування моральної (немайнової) шкоди» від 31 березня 1995 р. № 4 та ін.

Фактичною підставою цивільно-правової відповідальності органів державної влади, місцевого самоврядування, їх посадових осіб є наявність в їх діяннях (дії чи бездіяльності) складу цивільного правопорушення. Особливість такої відповідальності полягає в тому, що: 1) суб'єктом правопорушення є орган державної влади, орган місцевого самоврядування та їх посадові особи, керівник державного і комунального підприємства; 2) шкода, завдана фізичній чи юридичній особі незаконними рішеннями, дією

чи бездіяльністю органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування при здійсненні ними своїх повноважень, відшкодовується вказаними органами незалежно від їх вини; 3) діє принцип презумпції вини, тобто доказування вини покладено на правопорушника; 4) встановлено можливість відшкодування майнової та моральної шкоди (ст. 23 ЦК України); 5) передбачено лише судовий порядок відшкодування шкоди.

Конституція України гарантує кожному право після використання всіх національних засобів правового захисту звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна (ч.3 ст.55). Однією із найефективніших міжнародних судових установ, до яких мають право звертатися громадяни України, є Європейський суд з прав людини, юрисдикція якого визнана нашою державою. В Європейському суді з прав людини можна оскаржити лише поведінку (рішення, дії, бездіяльність) держави в особі її органів, органів місцевого самоврядування, установ, організацій, посадових осіб чи інших владних суб'єктів в разі порушення прав і свобод, які гарантовані Європейською конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод [40, с.5].

Відповідачем завжди є уряд держави, проти якої подається заява. Україну як відповідача у Європейському суді з прав людини представляє Урядовий уповноважений у справах Європейського суду з прав людини. Так, відповідно до Щорічного звіту про результати діяльності Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини станом на 31 грудня 2015 р. на розгляді в Європейському суді перебувало загалом 64850 справ проти держав-сторін Конвенції про захист прав людини і свобод, з них 13580 справ – проти України (21,4% від загальної кількості справ, перше місце за кількістю справ в Європейському суді). У 51 рішенні Європейського суду, в яких було констатовано порушення Україною положень Конвенції, заявники вимагали компенсацію на загальну суму 7078426,3 євро, а після розгляду справ суд зобов'язав Україну сплатити заявникам 527146,61 євро (відхилено 92,6% вимог). У 2015 р. на виконання рішення Європейського суду з прав людини з державного бюджету України було сплачено 639981892,09 тис. гривень [41].

Сьогоднішній стан справ передбачає реформування в Україні інституту відшкодування шкоди, завданої фізичним та юридичним особам рішеннями, дією чи бездіяльністю органів державної влади, місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами, шляхом проведення інституційних змін. Зокрема, актуалізується питання позасудового порядку захисту і поновлення порушених прав, який у чинному законодавстві України майже не врегульований, і полягає у вирішенні спорів між приватними особами та органами влади у межах самих органів без передачі спору до суду. Відтак, необхідно удосконалити механізм відшкодування шкоди, завданої органами влади, в судовому порядку та створити ефективний механізм для позасудового порядку, уніфікувати процедуру розгляду заяви та виплати

відшкодування шкоди фізичним та юридичним особам.

Кримінальна відповідальність як один із видів публічно-правової відповідальності має ретроспективний характер, тобто настає за вчинене в минулому правопорушення. КК України часто використовує термін «кримінальна відповідальність», але ніде не розкриває його поняття. У науці кримінального права існують різні підходи до розуміння кримінальної відповідальності [42, с.27], наукові дискусії продовжуються з урахуванням євроінтеграційних процесів в країні. Відтак, кримінальна відповідальність – це обмеження прав і свобод особи за вчинений злочин шляхом застосування покарання, передбаченого КК України, на підставі обвинувального вироку суду.

Кримінальна відповідальність має особливості як різновид юридичної відповідальності, а саме: встановлюється КК України від 5 квітня 2001 р. (набув чинності 1 вересня 2001 р.), який надає перелік діянь, що визнаються злочинами; застосовується в судовому порядку на основі КК України (матеріальні норми) та Кримінального процесуального кодексу України від 13 квітня 2012 р. (набув чинності 20 листопада 2012 р.) (процесуальні норми); передбачає види та порядок застосування покарань, наданих КК України; тягне для особи стан судимості [2, с.381].

Відповідно до ст.19 Конституції України органи державної влади та місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Від реалізації цього положення значною мірою залежить діяльність держави як носія державного суверенітету, функціонування підприємств, незалежно від форми власності та організаційно-правової форми, забезпечення реалізації конституційних прав та свобод людини і громадянина, законних інтересів юридичних осіб.

Чинний КК України містить окремих розділ XVII Особливої частини «Злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг», який встановлює кримінальну відповідальність за злочини, вчинені у зазначеній сфері. Всі злочини, передбачені в розділі, об'єднані за родовим об'єктом, яким виступають суспільні відносини, що забезпечують діяльність державного апарату, апарату управління органів місцевого самоврядування, громадських об'єднань, інших юридичних осіб як публічного, так й приватного права, а також суспільні відносини, що забезпечують здійснення регламентованої законодавством професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг [43, с.6]. Справді, такі злочини становлять найбільшу суспільну небезпеку, адже здатні завдати глобальних збитків усій сукупності суспільних відносин, і ця здатність по-своєму унікальна [44, с.3].

До злочинів у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг відносять: зловживання владою або службовим становищем (ст.364); зловживання повноваженнями службовою особою юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми (ст.364¹); перевищення влади або службових повноважень

працівником правоохоронного органу (ст.365); зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги (ст.365²); службове підроблення (ст.366); декларування недостовірної інформації (ст.366¹); службова недбалість (ст.367); прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою (ст.368); незаконне збагачення (ст.368²); підкуп службової особи юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми (ст.368³); підкуп особи, яка надає публічні послуги (ст.368⁴); пропозиція, обіцянка або надання неправомірної вигоди службовій особі (ст.369); зловживання впливом (ст.369²); провокація підкупу (ст.370) КК України.

Об'єктивна сторона розглядуваних злочинів характеризується тим, що одні з них (ст. ст.364, 364¹, 365², 367 КК України) можуть бути вчинені як шляхом дії, так і бездіяльності; інші (ст.ст. 365, 366, 368, 368², 368³, 368⁴, 369, 369², 370 КК України) – лише шляхом активної поведінки – дії. За ч.1 ст. 366 КК України, ст.ст. 368, 368², 368³, 368⁴, 369, 369² і 370 КК України караються злочини з формальним складом, які є закінченими з моменту вчинення відповідного діяння, а за ст.ст. 364, 364¹, 365, 365², 367 та ч. 2 ст. 366 КК України – із матеріальним, які є закінченими з моменту настання зазначених у законі наслідків, що повинні перебувати у причинному зв'язку із вчиненням особою діянням. Обов'язковою ознакою об'єктивної сторони злочинів із матеріальним складом є такі суспільно небезпечні наслідки, які полягають у заподіяння істотної шкоди охоронюваним законом правам, свободам та інтересам окремих громадян, інтересам юридичних осіб, державним або громадським інтересам, або в спричиненні тяжких наслідків.

Суб'єктивна сторона переважної більшості злочинів, передбачених розділом XVII Особливої частини КК України характеризується умисною формою вини. За злочини у сфері службової діяльності КК України передбачає застосування таких покарань: штраф, позбавлення права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю, виправні роботи, громадські роботи, арешт, обмеження волі, позбавлення волі. Варто знати, що штраф та позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю можуть застосовуватися як основні, так і як додаткові покарання. За один злочин може бути призначено лише одне основне покарання, передбачене в санкції статті (санкції частини статті) Особливої частини КК України. До основного покарання може бути приєднане одне чи кілька додаткових покарань у випадках та порядку, передбачених КК України (ст. 52) [5].

Разом з тим, розглядаючи поняття злочинів у сфері службової діяльності, слід визначитися з наступними питаннями. В першу чергу, склади злочинів у сфері службової діяльності зазначені не лише в розділі XVII, а знаходяться і за його межами та «розкидані» по всій Особливій частині КК України, що є проблемою ще з радянських часів [45, с.88]. Так, відповідальність за вказані злочини передбачена положеннями розділу V «Злочини проти виборчих, трудових та інших особистих прав і свобод людини і громадянина», розділу VI «Злочини проти власності», розділу VII

«Злочини у сфері господарської діяльності» Особливої частини КК України та ін. Крім того, науковці пропонують ототожнювати поняття злочинів у сфері службової діяльності та корупційних злочинів, порядок усунення наслідків яких регламентує Закон України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. [46]. На наш погляд, варто погодитися з думкою вчених про неможливість ототожнення цих понять з розумінням того, що злочини корупційної спрямованості є більш вузьким за змістом терміном [47, с.104].

Таким чином, законодавство України, врегульовуючи діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, державних і комунальних підприємств, установ і організацій, посадових осіб, передбачає конституційну, адміністративну, дисциплінарну, матеріальну, цивільно-правову та кримінальну відповідальність за правопорушення у сфері публічного адміністрування.

26.3 Відповідальність недержавних організацій, органів і осіб, які не перебувають на державній службі чи службі в органах місцевого самоврядування, за правопорушення у сфері публічного адміністрування

Євроінтеграційний цивілізаційний вимір України передбачає побудову суспільства з новою модифікованою формою спілкування держави і громадян. Важливо, що залучення громадськості до процесу вироблення і здійснення державної політики дає можливість спільно діяти заради суспільного блага [48, с.48]. В умовах розвитку України як демократичної та соціальної держави актуальності набуває питання вдосконалення або створення нормативно-правової бази механізму співпраці недержавних організацій та органів державної влади і місцевого самоврядування. Аналіз стану такого співробітництва свідчить про неповне використання можливостей як з боку громадськості, так і з боку держави, що спонукає до пошуку оптимальних форм взаємодії сторін у сфері публічного адміністрування.

Розглядаючи питання відповідальності недержавних організацій за правопорушення у сфері публічного адміністрування, перш за все, необхідно визначити поняття «недержавна організація». Чинне законодавство України та юридична наука використовують значну кількість термінів для характеристики громадськості – громадські формування, недержавні організації, неприбуткові організації, громадські об'єднання, некомерційні організації, об'єднання громадян, неурядові організації, третій сектор тощо.

Визначення поняття громадської організації, яке є традиційним для української наукової літератури, надає Закон України «Про громадські об'єднання» від 05 серпня 2012 р., відповідно до якого громадське об'єднання – це добровільне об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних та інших інтересів (ч.1 ст.1) [49]. Натомість зарубіжні нормативні акти та

література застосовують термін «неурядові організації» (від англ. Non-governmental organizations) – об'єднання людей в організації з метою реалізації своїх ініціатив та участі у вирішенні актуальних суспільних проблем. Поняття «недержавні організації» вперше було застосовано в ООН як міжнародні організації, засновані державою або на основі міжнародного договору. Однак з часом поняття набуло більш широкого вжитку і сьогодні його використовують для назви організацій, створених з ініціативи громадян для вирішення самих різноманітних питань суспільства [50, с.328]. Отже, всі зазначені поняття мають як спільні риси, так і відмінні, тим не менше, на наш погляд, їх слід розглядати як синонімічні.

Взаємозв'язок держави та недержавних організацій полягає передусім в тому, що саме держава, приймаючи відповідні нормативно-правові акти, встановлює правові засади діяльності таких організацій. Статус недержавних організацій регулюють: Закон України «Про громадські об'єднання» від 05 серпня 2012 р. визначає правові та організаційні засади реалізації права на свободу об'єднання, порядок утворення, реєстрації, діяльності та припинення громадських об'єднань; Закон України «Про органи самоорганізації населення» від 11 липня 2001 р. встановлює правовий статус, порядок організації та діяльності органів самоорганізації населення, тобто представницьких органів, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частини для вирішення соціальних, культурних, побутових та інших потреб місцевого значення (будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів, комітети мікрорайонів у містах, сільські, селищні комітети) [51]; Закон України «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку» від 29 листопада 2001 р. регулює правові та організаційні засади створення, функціонування, реорганізації та ліквідації об'єднань співвласників жилих та нежилих приміщень багатоквартирного будинку, захисту їхніх прав та виконання обов'язків щодо спільного утримання багатоквартирного будинку [52]; Закон України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» від 05 липня 2012 р. забезпечує сприятливі умови для утворення і діяльності благодійних організацій [53]; Закон України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» від 15 вересня 1999 р. регламентує особливості правового регулювання, засади створення, права та гарантії діяльності професійних спілок [54]; Закон України «Про молодіжні та дитячі громадські організації» від 01 грудня 1998 р. передбачає особливості організаційних і правових засад утворення та діяльності молодіжних і дитячих громадських організацій, а також державні гарантії забезпечення їх діяльності [55]; Закон України «Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності» від 22 червня 2012 р. регулює правові, економічні та організаційні засади створення і діяльності організацій роботодавців [56] та ін.

Аналіз стану взаємодії громадськості та органів державної влади і місцевого самоврядування свідчить про зростання ролі недержавних організацій у процесі формування та реалізації державної політики в

Україні. Наприклад, значення громадських об'єднань, які відповідно до Закону України «Про громадські об'єднання» від 05 серпня 2012 р. за організаційно-правовою формою можуть утворюватися як громадська організація або громадська спілка, в суспільному житті України посилюється. Так, Реанімаційний пакет реформ, який є координаційним центром для 65-ти неурядових організацій та 24-х експертних груп, бачить своє стратегічне завдання в консолідації зусиль громадськості для розроблення, просування і контролю реалізації реформ в країні та інформування про трансформації українського суспільства та міжнародної спільноти [57]. Також корисною для спільноти є інформація Порталу відкритих даних Верховної Ради України, розробленого згідно Меморандуму про співпрацю між Громадянською мережею Опора, Апаратом Верховної Ради України та державним агентством з питань електронного врядування за підтримки Програми розвитку ООН відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 р. [58].

Водночас необхідно звернути увагу на те, що статус недержавних організацій в Україні врегульовується спеціальними законами відповідно до виду організації. Відповідальність неурядових організацій, органів і осіб, які не перебувають на державній службі чи службі в органах місцевого самоврядування, за правопорушення у сфері публічного адміністрування регламентують як загальні закони, так і спеціальні. За загальним правилом, в разі наявності протиріччя між загальним нормативно-правовим актом та спеціальним нормативно-правовим актом однакової юридичної сили повинні застосовуватися положення спеціального нормативно-правового акту. Загалом, закони України щодо відповідальності недержавних організацій, а також учасників правовідносин за правопорушення у зазначеній сфері містять: відсылки (банкетні) норми, які декларують відповідальність порушників згідно із законом; вичерпний/неповний перелік правопорушень, вчинення яких є фактичною підставою для відповідальності; види відповідальності – цивільно-правова, адміністративна, дисциплінарна, кримінальна, яку несуть за порушення законодавства у порядку, встановленому законом.

Наприклад, ст. 37, 38 Конституції України та ст. 4 Закону України «Про громадські об'єднання» від 05 серпня 2012 р. визначають, що громадські об'єднання можуть бути заборонені судом за позовом уповноваженого органу з питань реєстрації в разі утворення і діяльності об'єднань, мета (цілі) або дії яких спрямовані на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підрив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення, пропаганду комуністичного та/або націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів та їхньої символіки. Інші підстави для заборони діяльності громадського

об'єднання не допускаються. Громадські об'єднання не можуть мати воєнізованих формувань. Громадським об'єднанням не можуть надаватися владні повноваження, крім випадків, передбачених законом [49].

Справа про заборону громадського об'єднання розглядається у порядку, встановленому КАС України, адміністративним судом. У разі прийняття рішення про заборону громадського об'єднання майно, кошти та інші активи об'єднання за рішенням суду спрямовуються до державного бюджету.

Стосовно відповідальності органів самоорганізації населення ст. ст. 28, 29 Закону України «Про органи самоорганізації населення» від 11 липня 2001 р. надають перелік видів правопорушень, вчинення яких може бути підставою для припинення діяльності органу самоорганізації населення або позбавлення його повноважень, а саме: прийняття органом самоорганізації населення рішень, що суперечать Конституції України, актам законодавства, Положенню про цей орган та іншим рішенням ради, її виконавчого органу, розпорядженням сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті (у разі її створення) ради, а також рішенням зборів (конференції) жителів за місцем проживання, місцевого референдуму. Рішення, дії та бездіяльність органів самоорганізації населення та їх членів можуть бути оскаржені до відповідної ради або до суду. Особи, винні в порушенні законодавства про органи самоорганізації населення, несуть відповідальність згідно із законом [51].

Суб'єкти правовідносин у сфері діяльності об'єднання співвласників багатоквартирного будинку несуть цивільну, кримінальну, адміністративну відповідальність, якщо вони винні у: недотриманні вимог Закону України «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку» від 29 листопада 2001 р.; порушенні прав власників (користувачів), їх об'єднань і асоціацій; порушенні статуту об'єднання та протидії його виконанню; створенні, організації діяльності або ліквідації об'єднання з порушенням законодавства, державних стандартів і норм; незаконному привласненні майна, що перебуває у спільній власності; недотриманні умов договорів, відповідно до вказаного закону (ст. 29).

Підстави для прийняття судом рішення про ліквідацію благодійної організації, тобто юридичної особи приватного права, установчі документи якої визначають благодійну діяльність в одній чи кількох сферах, відповідно до Закону України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» від 05 липня 2012 р., як основну мету її діяльності, визначаються законом. Підставами для постановлення судового рішення про припинення благодійної організації за позовом державного реєстратора або іншої заінтересованої особи, зокрема, є: використання активів благодійної організації з порушенням вимог до здійснення благодійної діяльності, що триває не менше як 12 місяців; неможливість самостійної реорганізації або ліквідації благодійної організації у випадках, визначених законом або установчими документами цієї організації. Крім того, члени органу правління благодійної організації несуть солідарну відповідальність за дії

або бездіяльність цього органу, що заподіяли збитки благодійній організації внаслідок порушення закону. Суб'єкти благодійної діяльності і посадові особи органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування несуть цивільно-правову, адміністративну, дисциплінарну та кримінальну відповідальність за порушення законодавства про благодійну діяльність у порядку, встановленому законом (ст. ст. 18, 24, 27 Закону) [53].

Діяльність профспілок, їх об'єднань відповідно до ст. 18 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» від 15 вересня 1999 р., яка порушує Конституцію України та закони України, може бути заборонена лише за рішенням місцевого суду, а профспілок зі статусом всеукраїнських і республіканських та об'єднань профспілок з відповідним статусом – лише за рішенням Верховного Суду України. Не допускається примусовий розпуск, припинення, а також заборона діяльності профспілок, їх об'єднань за рішенням будь-яких інших органів. Рішення про примусовий розпуск об'єднання профспілок не тягне за собою розпуску профспілок, які входять до цього об'єднання. Примусовий розпуск профспілки чи об'єднання профспілок тягне за собою анулювання свідоцтва про реєстрацію та виключення з Реєстру об'єднань громадян України, втрату прав юридичної особи з обов'язковим повідомленням про це в засобах масової інформації. Особи, які чинять перешкоду здійсненню права громадян на об'єднання у профспілки, а також посадові та інші особи, винні в порушенні законодавства про профспілки, які своїми діями або бездіяльністю перешкоджають законній діяльності профспілок, їх об'єднань, несуть дисциплінарну, адміністративну або кримінальну відповідальність відповідно до законів (ст. 46 Закону) [54].

Отже, відповідальність недержавних організацій, органів і осіб, які не перебувають на державній службі чи службі в органах місцевого самоврядування, за правопорушення у сфері публічного адміністрування передбачається як загальними законами, так і спеціальними.

26.4 Правопорушення та відповідальність при здійсненні міжнародної публічної діяльності

В умовах глобальних світових процесів, здійснюючи системну модернізацію державного механізму в Україні, держава як інституція має забезпечувати взаємовигідне міждержавне співробітництво, ефективну міжнародну діяльність з підтримки миру та захисту світового правопорядку. Як специфічна система управління міжнародними відносинами сучасне міжнародне право характеризується тенденцією одночасної універсалізації і регіоналізації, які відбуваються на основі принципів міжнародного права [59, с.81]. Сьогодні Україна бере активну участь у всіх напрямках міжнародної діяльності, зокрема діяльності ООН, для забезпечення прав людини та підтримання миру і безпеки в світі.

Відповідальність у міжнародних правовідносинах є однією з важливих умов стабільного функціонування міжнародної системи. Комісія міжнародного права ООН визначила зміст міжнародної відповідальності як

ті наслідки, що те чи інше протиправне діяння може мати відповідно до норм міжнародного права в різних випадках, наприклад, наслідок діяння щодо відшкодування збитку та відповідних санкцій. Відтак, суб'єкт міжнародних правовідносин, який порушив норми міжнародного права, зобов'язаний ліквідувати наслідки заподіяної шкоди іншій стороні, потерпівши певні обставини негативного характеру.

Юридичною підставою відповідальності у міжнародному праві є: міжнародний договір; рішення міжнародних судів і арбітражів; резолюції міжнародних організацій; односторонні міжнародно-правові зобов'язання держав, які взяли такі зобов'язання. Фактичною підставою такої відповідальності є міжнародне правопорушення (International infringement of the law; International offence), тобто протиправне діяння (дія або бездіяльність) суб'єкта міжнародного права, за яке передбачена відповідальність. Для міжнародного правопорушення характерні такі ознаки: міжнародна небезпека; протиправність; причинно-наслідковий характер; караність.

У теорії міжнародного права певний час була відсутня класифікація міжнародних правопорушень, однак сучасна доктрина міжнародного права, в умовах триваючої наукової дискусії щодо поділу порушень залежно від певних критеріїв [60], визнає наступні види таких правопорушень: міжнародні злочини; злочини міжнародного характеру; інші правопорушення (міжнародні делікти).

Міжнародні злочини порушують міжнародні зобов'язання, що забезпечують життєво важливі інтереси міжнародної спільноти. Вперше перелік таких злочинів наводиться в Статуті Міжнародного військового трибуналу, що є частиною Угоди між СРСР, США, Великобританією і Францією про судове переслідування і покарання головних військових злочинців європейських країн від 8 серпня 1945 року: 1) злочини проти миру (планування, підготовка, розв'язування чи ведення агресивної війни у порушення міжнародних договорів, угод чи запевнень або участь у спільному плані чи змові, які спрямовуються на здійснення будь-якої із вищезазначених дій); 2) воєнні злочини (порушення законів чи звичаїв війни, в тому числі вбивства, тортури чи захоплення в рабство чи з іншою метою цивільного населення окупованої території; вбивства чи тортури військовополонених чи осіб, які знаходяться в морі; вбивства заручників; пограбування суспільної чи приватної власності; безглузді руйнування міст і сіл; розорення, що не виправдані воєнною необхідністю, та інші злочини); 3) злочини проти людства (вбивства, винищення, поневолення, заслання та інші жорстокості, вчинені щодо цивільного населення до чи під час війни; або переслідування за політичними, расовими чи релігійними мотивами з метою здійснення чи у зв'язку із будь-яким злочином, що підпадає під юрисдикцію трибуналу, незалежно від того, чи були ці дії порушенням внутрішнього права країни, де вони були вчинені, чи ні) [61]. З часом даний перелік міжнародних злочинів розширився. У Конвенції про попередження злочинів геноциду і покарання за нього 1948 р. і Конвенції про ліквідацію

апартеїду і покарання за нього 1973 р. геноцид і апартеїд кваліфікуються як злочини проти людства, відповідальність за які несуть поряд з державами і фізичні особи.

Отже, Нюрнберзький (1945–1946 рр.) і Токійський (1946–1948 рр.) трибунали створили прецеденти в міжнародному праві: по-перше, була застосована власна конструкція міжнародного злочину, яка дозволяла криміналізувати діяння, які не є злочином за національним правом; по-друге, набула визнання міжнародна правосуб'єктність людини, тобто було закріплено і реалізовано принцип індивідуальної кримінальної відповідальності в міжнародному праві [62, с.255]. Як ніколи актуальною є думка М.С.Алексєєва про те, що відповідальність нацистських злочинців має історичне і сучасне політичне значення, оскільки є нагадуванням про відповідальність за злочини проти людства, а переслідування і покарання військових злочинців є однією з найважливіших проблем сучасності, бо пов'язане з боротьбою за мир, прогрес людства і демократію [63, с. 3].

За вчинення міжнародного злочину відповідальність несуть як держава, винна в його здійсненні, так і посадові особи цієї держави, що брали участь у злочинних діяннях. Найчастіше держава несе відповідальність за дії або бездіяльність своїх органів влади: міністерств, армійських і поліцейських підрозділів, прикордонних і спеціальних служб, аж до нижчої ланки виконавчої влади. Офіційне становище особи в державній ієрархії, а також та обставина, що чинила вона злочинні діяння на виконання наказу свого командування або уряду, не звільняє її від кримінальної відповідальності [64, с.354]. Крім того, особливості міжнародних злочинів полягають в тому, що вони зазіхають на міжнародний мир і безпеку, загрожують основам міжнародного правопорядку, а також спричиняють відповідальність держави як суб'єкта міжнародного права і персональну кримінальну відповідальність виконавців, що настає в рамках міжнародної, а в деяких випадках внутрішньодержавної (національної) юрисдикції.

Згідно з чинним законодавством міжнародні злочинці підпадають під переслідування міжнародними кримінальними судами, що створені на основі спеціальних міжнародних угод. Розгляд таких справ здійснює Міжнародний кримінальний суд (МКС) – перша постійно діюча установа міжнародного кримінального правосуддя, започаткована підписаним в 1998 р. на Римській конференції Римським статутом, що набрав чинності 1 липня 2002 р. [65, с.99].

Практика МКС підтверджує, що суд розглядає справи на рівні вищого командування та керівників держав. Як приклад, МКС у 2009 р. видав ордер на арешт президента Судану Омар аль-Башира, зокрема за статтею 8(е)(і) Римського статуту – «зумисне нанесення ударів по цивільному населенню як такому, а також за умисний напад на окремих цивільних осіб, які не беруть безпосередньої участі у воєнних діях». Ордер на арешт ускладнив життя аль-Башира – він не може подорожувати до країн, що ратифікували Римський статут (124 країни), адже ризикує бути заарештованим та переданим до МКС. Серед європейських країн до Римського статуту не

приєдналися лише Туреччина та пострадянські країни – Азербайджан, Російська Федерація, Вірменія та Молдова.

Інший приклад, в червні 2016 р. МКС у Гаазі визнав винним у військових злочинах (геноцид у Центрально-Африканській Республіці у 2002-2003 рр.) конголезького політика Жана-П'єра Бемба і засудив того до 18 років в'язниці. Отже, Бемба, колишній віце-президент Демократичної Республіки Конго, став першим чиновником, який нестиме відповідальність за злочини своїх підлеглих. Суддя МКС Сільвія Штайнер постановила, що війська з руху за звільнення Конго, якими керував Жан-П'єр Бемба, діяли «з особливою жорстокістю», коли вони вели бойові дії в сусідній країні на підтримку тодішнього президента Анжа-Фелікса Патассе [66].

МКС діє за принципом комплементарності, тобто Суд може розпочати провадження лише в тому разі, коли національна правоохоронна система не буде мати можливості чи бажання розслідувати самостійно найтяжчі злочини. Визнаючи юрисдикцію МКС, Україна погоджується брати на себе зобов'язання щодо співпраці з судом, але не отримує прав країни-учасниці. Тільки ратифікувавши Римський статут, Україна зможе брати участь в обранні суддів, прокурорів, формувати політику, приймати бюджет, приймати рішення щодо управління цією установою. Також, якщо Україна встигне стати учасницею МКС до 1 січня 2017 року, вона зможе взяти участь в голосуванні за поширення компетенції цього суду на злочини агресії. Міжнародні організації, партнери та донори України регулярно закликають українську владу ратифікувати Римський статут. Україна має зробити це, насамперед, для своїх громадян, які стали жертвами збройного конфлікту та заслуговують на справедливість.

Наступний вид міжнародних правопорушень – злочини міжнародного характеру в юридичній літературі, на думку В.П.Панова, іменуються по-різному: «міжнародні кримінальні злочини», «міжнародні злочини карного характеру», «кримінальні злочини міжнародного характеру», «конвенційні злочини», «транснаціональні злочини», однак ці розходження мають термінологічний характер і фактично є синонімами [67, с.67].

Деякі злочини міжнародного характеру раніше аналізувалися ученими-правниками як міжнародні, інші з'явилися тільки останнім часом, окремі були модифіковані й набули нових ознак. В залежності від об'єкта злочинного посягання, ступеня міжнародної небезпеки та інших ознак злочини міжнародного характеру поділяють на такі основні групи: 1) злочини проти стабільності міжнародних відносин (міжнародний тероризм; захоплення заручників; захоплення літаків та інших транспортних засобів та інші діяння, вчинені на борту повітряного судна і в міжнародних аеропортах; розкрадання ядерного матеріалу тощо); 2) діяння, що завдають шкоди економічному, соціальному і культурному розвитку держав (фальшування монет; легалізація злочинних прибутків; контрабанда; незаконний обіг наркотичних засобів і психотропних речовин та ін.); 3) злочини посягання на особисті права людини (рабство; работоргівля; катування та інші жорстокі, нелюдські чи принижуючі гідність види

ставлення і покарання тощо); 4) злочини, вчинені у відкритому морі (піратство; зіткнення морських суден; розрив або пошкодження підводного кабелю або трубопроводу та ін.); 5) воєнні злочини міжнародного характеру (застосування заборонених засобів і методів ведення війни; насильство над населенням у районі воєнних дій; мародерство; погане поводження з військовополоненими; недбале виконання обов'язків щодо поранених і хворих військовополонених, вчинення дій, спрямованих на шкоду іншим військовополоненим) [68, с.116].

Особливості злочинів міжнародного характеру полягають в наступному: відповідальність несуть фізичні особи; об'єктом злочинного посягання виступають – міжнародне співробітництво, права людини та інші загальнолюдські цінності, які охороняються нормами міжнародного права; кримінальна відповідальність за ці злочини настає не лише на підставі міжнародних договорів, а й за національними нормами кримінального, кримінально-процесуального і кримінально-виконавчого права [61].

В контексті динаміки розвитку стану міжнародної злочинності варто зауважити, що жодна держава світу не може самотійно вести боротьбу з цими злочинами, що вчиняються на території різних країн, в силу їх особливостей. Важливо, що у багатьох випадках держави вже досягли згоди щодо співпраці у боротьбі з такими злочинами шляхом укладення відповідних міжнародно-правових договорів.

Україна, виконуючи міжнародні зобов'язання у галузі кримінального права, включила до Особливої частини КК України розділ XX «Злочини проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку», який містить склади таких міжнародних злочинів, як: пропаганда війни (ст.436); планування, підготовка, розв'язування та ведення агресивної війни (ст.437); порушення законів та звичаїв війни (ст.438); застосування зброї масового знищення (ст.439); екоцид (ст.439); геноцид (ст. 442); піратство (ст. 446); найманство (ст.447) та ін. [5]. Хоча КК України і передбачає відповідальність за злочини у сфері міжнародних відносин, однак він потребує подальшого вдосконалення в зазначеній частині на основі напрацювань науковців, узагальнень правозастосовної діяльності та міжнародного досвіду.

Міжнародні делікти визначаються за залишковим принципом, до них належать правопорушення, що не ввійшли в перші дві групи, а саме: порушення державою договірних зобов'язань, що не мають основного значення; невиконання юридичними і фізичними особами положень міжнародних конвенцій (наприклад, Конвенції про міжнародну купівлю-продаж товарів 1980 р.); невиконання рішень міжнародних судів і арбітражів; порушення державами своїх односторонніх міжнародних зобов'язань тощо. Відтак, міжнародні делікти: не носять характеру злочинів і не мають суспільної небезпеки міжнародних злочинів та злочинів міжнародного характеру; можуть здійснюватися будь-якими суб'єктами міжнародних правовідносин, що порушують положення міжнародно-правових норм.

Доктрина міжнародного права містить декілька підходів до поділу відповідальності на види. Зокрема, за ознакою ступеня шкідливості міжнародного правопорушення виділяються міжнародна кримінальна та міжнародна деліктна відповідальність, залежно від підстав виникнення відповідальності розрізняється договірна та позадоговірна відповідальність. Найбільш поширеним у практиці міжнародних відносин є поділ відповідальності залежно від її змісту на нематеріальну та матеріальну.

Нематеріальна відповідальність, як правило, супроводжується застосуванням у відношенні держави-порушниці примусових заходів, є взаємозалежною з матеріальною відповідальністю і виражається у формі ресторації, сатисфакції, обмежень суверенітету, декларативних рішеннях тощо.

Ресторація – це такий вид нематеріальної відповідальності, що являє собою відновлення правопорушником колишнього стану (*status quo*) і ліквідація нею усіх несприятливих наслідків, наприклад, звільнення окупованої території та відновлення попередньої лінії державного кордону. Сатисфакція – це задоволення нематеріальних вимог для відшкодування шкоди, завданої перш за все честі та гідності потерпілої держави, її політичним інтересам (офіційне вираження жалю або співчуття; надання вибачень; надання запевнень у тому, що подібні акції не повторяться в майбутньому; покарання винних осіб; видання нормативного акту з визнанням своєї провини з тим, щоб подібні дії не повторювалися в майбутньому; відсилання спеціальної делегації до іншої держави). Обмеження суверенітету (надзвичайні сатисфакції) – це тимчасове призупинення діяльності державних органів держави, окупація країни або її частини, реорганізація політичної системи, розпуск злочинних політичних партій тощо. Декларативні рішення виражаються у формі рішення міжнародного органу (наприклад, суду) чи організації, які визнають певну дію міжнародним правопорушенням. Застосування певних видів сатисфакції залежить від заподіяної шкоди і конкретної політичної ситуації [69, с.324].

Матеріальна відповідальність у міжнародному праві настає у випадках, якщо в результаті правопорушення заподіяно матеріальну шкоду іншим суб'єктам або коли така шкода заподіяна правомірними діями, однак її відшкодування передбачено спеціальним міжнародним договором. Матеріальна відповідальність може бути виражена у формі репарації, реституції і субституції. Під репарацією розуміють відшкодування державою-порушницею заподіяної нею шкоди як у грошовій формі, так і в натуральній (товарами, послугами). Реституція являє собою відшкодування правопорушником матеріального збитку в натурі (повернення неправомірно захопленого того самого майна – конкретних творів мистецтва, транспортних засобів, обладнання). Різновидом реституції виступає субституція, тобто заміна неправомірно знищеного або ушкодженого майна однорідним майном [70].

Відповідальність в міжнародних правовідносинах не включає засоби примусу, оскільки порушення норм права породжує лише первинну

відповідальність, яка полягає в обов'язку відновити порушене право. І лише в разі небажання виконати цей обов'язок настає вторинна відповідальність – за небажання відновити порушене право. При цьому примус має бути правомірним, тобто відповідати основним цілям і принципам міжнародного права [69, с.326].

У теорії міжнародного права існує тенденція розуміння під санкціями примусових заходів, що здійснюються лише міжнародними організаціями. Що ж стосується держав, то прийняті ними заходи слід іменувати контрзаходами. Така термінологія знайшла відображення й у роботі Комісії міжнародного права. Практика дозволяє виокремити два види контрзаходів (санкцій): індивідуальні (реторсії, репресалії, невизнання, розрив відносин, самооборона) і колективні (у межах міжнародних організацій – відмова у членстві в організації, призупинення прав члена організації, виключення з міжнародного спілкування, колективні збройні заходи) .

Отже, відповідальність при здійсненні міжнародної публічної діяльності має спонукати суб'єктів міжнародного права до сумлінного виконання зобов'язань, забезпечити поновлення стану потерпілої сторони шляхом відшкодування шкоди (матеріальної та/або моральної), стимулювання недопущення вчинення правопорушень учасниками міжнародних правовідносин.

Трансформаційні процеси соціально-економічного та політичного спрямування в умовах становлення правової держави в Україні актуалізували питання пізнання значення права як одного із основних регуляторів суспільних відносин, зокрема щодо сфери публічного адміністрування. Дослідження, виконане на основі аналізу нормативно-правових актів, результатів правозастосовної практики, осмислення наукових праць, дало змогу встановити сутність відповідальності у публічному адмініструванні. Основні результати роботи полягають у такому.

1. Основою правопорядку в демократичній, правовій, соціально-орієнтованій державі та громадянському суспільстві є правомірна поведінка. Порушення особою соціальних норм, які регулюють суспільні відносини, є підставою настання соціальної відповідальності. Юридична відповідальність як один із видів соціальної відповідальності полягає в застосуванні до особи, яка порушила норми права, заходів державного примусу, в результаті яких правопорушник зазнає негативних наслідків особистого, майнового та/або організаційного характеру.

2. Вхідження України в період інтенсивної реконструкції соціальних, політичних і правових відносин, закріплення засад ринкової економіки зумовлюють розбудову сучасної системи публічного адміністрування в контексті євроінтеграційних стандартів. За правопорушення у сфері публічного адміністрування органи державної влади та місцевого самоврядування, державні і комунальні підприємства, установи і організації, посадові особи можуть бути притягнуті до конституційної, адміністративної, дисциплінарної, матеріальної, цивільно-правової та

кримінальної відповідальності.

3. Створення ефективного механізму співпраці недержавних організацій та органів державної влади і місцевого самоврядування потребує формування відповідного нормативно-правового забезпечення, яке б передбачало відповідальність недержавних організацій, органів і осіб, які не перебувають на державній службі чи службі в органах місцевого самоврядування, за правопорушення у сфері публічного адміністрування.

4. Відповідальність при здійсненні міжнародної публічної діяльності є одним із факторів стабільного функціонування міжнародного співтовариства, гарантією забезпечення миру в світі.

Література

1. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // *Відомості Верховної Ради України*. – 1996. – № 30. – С.141.

2. *Загальна теорія держави і права: [Підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів] / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.; За ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України М. В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України О. В. Петришина. — Харків: Право, 2009. — 584 с.*

3. *Кодекс України про адміністративні правопорушення: Введений в дію Постановою Верховної Ради Української РСР від 07 грудня 1984 р. // Відомості Верховної Ради Української РСР – 1984. – додаток до № 51. – Ст. 1122.*

4. *Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 4. – Ст.43.*

5. *Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 р. // Відомості Верховної Ради. – 2001. – № 25-26. – Ст.131.*

6. Скакун О. Ф. *Теорія держави і права (Енциклопедичний курс): [підручник; видання 2-е, перероблене і доповнене] / О. Ф. Скакун. – Харків: Еспада, 2009. – 752 с.*

7. *Теорія держави і права. Академічний курс [Текст]: підручник О.В.Зайчук [та ін.]; ред. О.В.Зайчук, Н.М.Оніщенко. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – 688 с.*

8. *Теорія держави і права: підручник / О. В. Петришин, С. П. Погребняк, В. С. Смородинський та ін.; за ред. О. В. Петришина. – Х.: Право, 2015. – 368 с.*

9. Грядунова Л.И. *Социальная ответственность личности. – К., Вища школа. – 136 с.; Плехотный А.Ф. Свобода и ответственность (социологический аспект) / А.Ф. Плехотный. – Харьков: Изд-во Харьковского ун-та, 1972. – 159 с.; Грищук В. К. Філософсько-правове розуміння відповідальності людини: монографія. – 2-ге вид. переробл. і доповн. / В.К.Грищук. – Хмельницький: Хмельницький університет управління і права, 2013. – 768 с.*

10. Братусь С.Н. *Юридическая ответственность и законность*

(очерк истории) / С.Н.Братусь. – М.: Городец-издат, 2001. – 208 с. – с.41;
Скакун О. Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс): [підручник;
видання 2-е, перероблене і доповнене] / О. Ф. Скакун. – Харків: Еспада, 2009.
– 752 с. – с.430.

11. Бачинін В.А., Панов М.І. Філософія права: Підручник для юрид.
спец-тей вищих навч. закладів освіти. – К.: Видавничий дім «Ін Юре», 2002.
– 472 с.

12. Авер'янов В.Б. Необхідність врахування євроінтеграційних вимог
на становлення нової української адміністративно-правової доктрини / В.Б.
Авер'янов // *Правова держава: Щорічник наукових праць*. — 2010. — Вип.
21. — С. 183-191.

13. Погорілко В. Конституційно-правова відповідальність /
В.Погорілко // *Правова держава: щорічник наук.пр. Ін-ту держави і прва
ім.. В.М.Корецького НАН України*. – К., 2002. – Вип.13. – 584 с.

14. Тодыка Ю.Н. Конституція України: Проблеми теорії и
практики: Монографія. – Х.: Факт, 2000. – 608 с. – с. 188-189; Батанова
Н.М. Конституційно-правова відповідальність як вид конституційно-
правових відносин / Н.М. Батанова // *Часопис Київського університету
права*. – 2009. – №2. – с.60 – 63. – с.60.

15. Мелашенко В.Ф. Конституційно-правова відповідальність /
Конституційне право України / За ред. В.Ф. Погорілка. – 2-ге доопрац. вид. -
К.: Наукова думка, 2000. - с. 22; Мельниченко В. Політична
відповідальність публічно-владних інституцій у системі соціальної
відповідальності / В. Мельниченко // *Політологія і право*. – 2011. – №1. –
с.175 – 183.

16. Рішення Конституційного Суду України у справі за
конституційним поданням Президента України щодо офіційного
тлумачення положень частин другої, третьої статті 124 Конституції
України (справа щодо підвідомчості актів про призначення або звільнення
посадових осіб) від 7 травня 2002 р. № 8-рп/2002 // *Вісник Конституційного
Суду України*. – 2002. – № 2. – С. 29-34.

17. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктний правовий феномен:
монографія / В.К. Колпаков. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 528 с.

18. Авер'янов Б. Предмет адміністративного права: нова
доктринальна оцінка / Б. Авер'янов // *Право України*. – 2004. – № 10. –
С. 25–30.

19. Миколенко О.І. Адміністративний процес та адміністративна
відповідальність в Україні: навчальний посібник / О.І. Миколенко. – Х.:
Одіссей, 2010. – 368 с.

20. Колпаков В.К. Адміністративне право України: підручник /
В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 544 с. – 270 с.;
Административное право / под ред. Л.Л. Попова. – М.: Юристъ, 2002. –
693 с. – с.318.

21. Рішення Конституційного Суду України у справі за
конституційним зверненням відкритого акціонерного товариства

«Всеукраїнський акціонерний банк» щодо офіційного тлумачення положень пункту 22 частини першої статті 92 Конституції України, частин першої, третьої статті 2, частини першої статті 38 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про відповідальність юридичних осіб) від 30 травня 2001 р. № 7-рп/2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-01>

22. Кодекс України про адміністративні правопорушення: науково-практичний коментар / Р.А. Калюжний, А.Т. Комзюк, О.О. Погрібний та ін. – 2-ге вид. – К.: Всеукраїнська асоціація видавців “Правова єдність”, 2008. – 655 с.

23. Матіос А.В. Адміністративна відповідальність посадових осіб. – К.: Знання, 2007. – 223 с.

24. Лист Міністерства юстиції України від 22.03.2013 р. № 1332-0-26-13/11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v13_1323-13

25. Про судову практику у справах про хабарництво: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 26 квітня 2002 року № 5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0005700-02>

26. Петришин О.В. Державна служба як проблема теорії держави і права / О.В. Петришин // Вісн. Акад. правових наук України. – 2000. – №1. – с.21–34. – с.33; Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: організаційно-правові заходи. Монографія. – Х.: Право, 2005. – 304 с.

27. Кодекс адміністративного судочинства України: затверджений Законом України від 6 липня 2005 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36; 37. – Ст. 446.

28. Болотіна Н.Б. Трудове право України: Підручник. – 5-те вид., перероб. і доп. – К.: Знання, 2008. – 860 с.

29. Кодекс законів України про працю: Затверджений Законом УРСР від 10 грудня 1971 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1971. – додаток до № 50. – Ст. 375.

30. Середа В.В. Дисциплінарна відповідальність: поняття, принципи та види / В.В.Середа // Університетські наукові записки. – 2014. – №1 (49). – с.18–25.

31. Трудове право [Текст]: підручник / за ред. В. В. Жернакова ; Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Я. Мудрого». – Харків: Право, 2012. – 496 с.

32. Стависский П.Р. Проблемы материальной ответственности в советском трудовом праве / П.Р. Стависский. – Киев, Одесса: Вища школа, 1982. – 183 с.

33. Хуторян Н. М. Теоретичні проблеми матеріальної відповідальності сторін трудових правовідносин: монографія / Н. М. Хуторян. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. – 264 с.

34. Пожаров Ю.В. Відповідальність роботодавця у трудових

правовідносинах / Ю.В.Пожаров // Актуальні проблеми держави і права. – 2010. – Вип.52. – С.137 – 142.

35. Висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України на проект Закону України «Про державну службу» №2490 від 30 березня 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54571

36. Цивільне право України: Підручник: У 2-х т. / Борисова В. І. (кер. авт. кол.), Баранова Л. М., Жилінкова І. В. та ін.; За заг. ред. В. І. Борисової, І. В. Спасибо-Фатсєвої, В. Л. Яроцького. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – Т. 1. – 480 с.

37. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40-44. – Ст. 356.

38. Первомайський О. Цивільно-правова відповідальність держави Україна: конституційні засади / О. Первомайський // Юридична Україна. – 2012. – №8. – с.62 – 67.

39. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

40. Як і коли можна звернутися до Європейського суду з прав людини / автори-упорядники Р.О.Куїбіда, Т.В.Руда. – К., 2011. – 56 с.

41. Щорічний звіт про результати діяльності Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини у 2015 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://old.minjust.gov.ua/9329>

42. Кримінальне право України: Загальна частина: підручник / [Ю.В.Баулін, В.І.Борисов, В.І.Тютюгін та ін.]; за ред. Проф. В.В.Сташиса, В.Я.Тація. – 4-те вид., переробл. і допов. – Х.: Право, 2010. – 456 с.

43. Тютюгін В. І. Злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг: навч.-практ. посіб. / В. І. Тютюгін, Ю. В. Гродецький, С. В. Гізимчук; за ред. В. Я. Тація, В. І. Тютюгіна. – Х.: Право, 2014. – 232 с.

44. Клименко В.А. Уголовная ответственность за должностные преступления / В.А. Клименко. – К., 1996. – 512 с.

45. Пчеліна О.В. Поняття злочинів у сфері службової діяльності / О.В. Пчеліна // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція. – 2014. - №10-1. – том 2. – с.86 – 89.

46. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.

47. Кашкаров О.О. Система службових злочинів за чинним Кримінальним кодексом України / О.О. Кашкаров // Держава та регіони. Серія: Право. – 2013. – №4 (42). – с.103 – 106.

48. Сірик Д. Організаційно-правові форми участі громадян у діяльності виконавчої влади / Д. Сірик // Підприємництво, господарство і право. – 2008. – №9. – с.48 – 51.

49. Про громадські об'єднання: Закон України від 05 серпня 2012 р. //

Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 1. – Ст.1.

50. *Партії та вибори: енциклопедичний словник / Ю.Р.Шведа. – Львів: Видавничий центр ЛНУ імені Івана Франка, 2010. – 750 с.*

51. *Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11 липня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 48. – Ст.254.*

52. *Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку: Закон України від 29 листопада 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 10. – Ст.78.*

53. *Про благодійну діяльність та благодійні організації: Закон України від 05 липня 2012 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 25. – Ст.252.*

54. *Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності: Закон України від 15 вересня 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 45. – Ст.397.*

55. *Про молодіжні та дитячі громадські організації: Закон України від 01 грудня 1998 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 1. – Ст.2.*

56. *Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності: Закон України від 22 червня 2012 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 22. – Ст.216.*

57. *Реанімаційний пакет реформ. Хто ми [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rpr.org.ua/about-us/khto-my/>*

58. *Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – Ст.314.*

59. *Мохончук С.М. Суб'єкт злочину проти миру і безпеки людства у міжнародному кримінальному праві / С.М.Мохончук // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2011. – № 11. – С. 80-87. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/bmju_2011_11_15.*

60. *Столярський О.В. Окремі доктринальні підходи щодо дефініції міжнародних злочинів у міжнародному кримінальному праві // О.В. Столярський // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.:Юриспруденція. – 2014. – №10-2. – том 2. – с.186-190; Скрильник О.О., Слатвицька А.В. Класифікація злочинів у міжнародному праві: теоретико-правовий аспект / О.О. Скрильник, А.В. Слатвицька // Форум права. – 2011. – №2. – с.839-847. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.*

61. *Іващенко В. Проблеми відповідальності за міжнародні злочини та злочини міжнародного характеру / В.Іващенко // Юридичний журнал «Юстиніан». – 2005. – №6. – Режим доступу: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=1767>*

62. *Зелінська Н. А. Природно-правова інтерпретація поняття «міжнародний злочин» / Н. А. Зелінська // Актуальні проблеми держави і права. – 2009. – Вип. 50.– С.250-258. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2009_50_40.*

63. Алексеев Н.С. *Ответственность нацистских преступников*. – М.: *Международные отношения*, 1968. – 334 с.
64. Скрильник О.О. *Особенности відповідальності в сучасному міжнародному праві* / О.О.Скрильник // *Часопис Київського університету права*. – 2013. – №4. – с.351-355.
65. Гнатовський М., Кориневич А., Кучер О. *Міжнародний кримінальний суд: ефективність функціонування та переваги для України* / М. Гнатовський, А.Кориневич, О.Кучер // *Український часопис міжнародного права*. – 2014. - №4. – с.98 – 108.
66. Гаазький трибунал присудив 18 років екс-віце-президенту ДР Конго [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.eurointegration.com.ua/news/2016/06/21/7051042/>
67. Панов В.П. *Международное уголовное право: учебное пособие* / В.П.Панов. – М.: ИНФРА-М, 1997. – 320 с.
68. Мацко А.С., Демченко О.О. *Співробітництво держав щодо встановлення міжнародної відповідальності за найманство* / А.С.Мацко, О.О.Демченко // *Часопис Київськ.ун-ту права*. – 2004. - №3. – с.114-119.
69. *Міжнародне право: Навчальний посібник* / За ред. М. В. Буроменського. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 336 с.
70. Баймуратов М.О. *Міжнародне публічне право [Текст]: підручник* / М. О. Баймуратов. – Х.: Одиссей, 2008. – 704 с.

РОЗДІЛ 27

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ: КОМУНІКАЦІЙНИЙ АСПЕКТ

(ШАВКУН ІРИНА ГРИГОРІВНА - доктор філософських наук, професор, декан факультету менеджменту Запорізького національного університету (Запоріжжя, Україна)

ДИБЧИНСЬКА ЯНА СТАНІСЛАВІВНА - кандидат філологічних наук, доцент, завідувач кафедри ділової комунікації Запорізького національного університету (Запоріжжя, Україна)

27.1 Комунікація як засіб формування і відтворення владно-управлінських відносин та інститутів

27.2 Old Public Management і New Public Management: спільне та відмінне

27.3 Комунікація як ефективний інструмент забезпечення «доброго врядування» («good governance»)

27.4 Публічні комунікації в умовах інформаційного суспільства

27.5 Комунікаційна взаємодія влади і суспільства: вітчизняний вимір
Література

Глобальна трансформація індустріального суспільства в інформаційно-комунікативне суспільство, що відбувається в сучасному світі, супроводжується не лише стрімким кількісним і якісним перетворенням інформаційної сфери та виникненням і розвитком суто нового типу комунікативних структур і процесів в усіх сферах життєдіяльності суспільства, але і глибоким переосмисленням комунікативної природи соціальної реальності, сучасних змін у соціально-комунікативній сфері, місця і ролі комунікацій у розвитку суспільства.

По мірі ускладнення змісту і структури діяльності суспільства, соціальних організацій та інститутів збільшується обсяг інформації (наукової, художньої, політичної, побутової тощо). Це неминуче призводить до зростання важливості соціальної комунікації в процесах управління, що супроводжується корінною трансформацією не тільки технічної, а й соціальної, соціокультурної основи постіндустріального, інформаційного суспільства. На пріоритетні позиції в світі починають виходити не ті країни, які виробляють найбільшу кількість озброєння або отримують із надр найбільшу кількість енергетичних та інших ресурсів, а такі, що спираються на новітні наукові і технічні ідеї, реалізуючи їх у різноманітних потоках інформації та відповідних технічних засобах, що випереджають інших у створенні та ефективному використанні комунікаційних систем і мереж, їхньому практичному застосуванні в процесах управління.

Комунікація набула ознак найважливішої функції будь-якої системи, зокрема й соціальної, яка є безпосередньо продуктом людського взаємодії, заснованим на досягненні взаєморозуміння і згоди, передусім, унаслідок комунікативних взаємодій. Комунікація - це «нервова система державного управління» [24, с. 14], основний транслятор інформації між громадянами і

державними інститутами. Грамотна комунікація – одна з необхідних умов успішного управління державою, ефективність якої порівнянна з володінням передовими засобами виробництва.

Принципові зміни суспільного устрою в нашій країні стали причиною трансформації соціальної структури, де утвердилися нові соціальні групи, організації та інститути, форми адміністративного і політичного управлінського життя. Соціальні процеси в сучасному суспільстві багато в чому розвивалися під впливом феноменальних змін в його комунікативній сфері, особливістю яких стала ринкова інституалізація ЗМІ, що значною мірою сприяло зростанню впливу засобів масової інформації на суспільну свідомість та формування іміджу суб'єктів соціальної управлінської дії. Зміни комунікативних процесів також пов'язані з широким використанням технологічних новацій, складних знакових систем.

У ході глобалізації відбувається трансформація інститутів адміністративно-політичної діяльності, комунікативних культур, традицій, звичних умов життя, створюється і розвивається комунікаційне управлінське середовище принципово нового партисипативного типу, яке, як і всі зазначені зміни, впливає на характер інформаційного обміну між суспільством і управлінською владою, створює ряд нових проблем та суперечностей. Розуміння виникаючих колізій передбачає знання соціальних закономірностей, принципів, функцій і методів, що зумовлюють реальний розвиток комунікаційних процесів у системі соціального управління. Це й актуалізує зростання інтересу до різноманітних проблем соціально-комунікативної взаємодії адміністративних організацій з соціумом.

27.1 Комунікація як засіб формування і відтворення владно-управлінських відносин та інститутів

Комунікаційні процеси посідають важливе місце в житті людини і суспільних інститутів, оскільки соціальна система не тільки є організованим цілим, подібно індивідууму, але і... «скріплюється в ціле системою зв'язку»..., володіючи «динамікою, у якій кругові процеси зворотного зв'язку відіграють важливу роль» [2, с. 5].

Комунікація є смисловим аспектом соціальної взаємодії, однією із найбільших загальних характеристик будь-якої діяльності, за допомогою якої особа або організація приєднується до зовнішнього середовища, здійснюється обмін думками або інформацією для забезпечення взаєморозуміння. Комунікації - складний процес, який включає низку взаємозв'язаних кроків, кожен з яких відіграє суттєву роль для забезпечення розуміння і сприйняття інформації іншою стороною. Найчастіше причиною низької ефективності комунікації є ігнорування факту, що комунікація - це обмін, у якому кожному учаснику належить активна роль.

У науковій літературі виділяють комунікацію в широкому і вузькому сенсі цього слова. У широкому сенсі комунікація є однією з основ людської життєдіяльності та формою мовленнєвої діяльності, що не обов'язково

передбачає наявність змістовно-сміслового плану. У вузькому розумінні комунікація – це обмін інформацією між двома або більшою кількістю суб'єктів із використанням різноманітних медіа-засобів і комунікаційних систем, однією з яких є держава.

Згідно Академічного тлумачного словника української мови: комунікація (латинське *communicatio*, від *communico* – «роблю загальним, зв'язую, спілкуюся») - 1) шлях повідомлення, зв'язок одного місця з іншим; 2) спілкування, передача інформації від людини до людини - специфічна форма взаємодії людей у процесах їхньої пізнавально-трудова діяльності, що здійснюється головним чином за допомогою мови (рідше за допомогою інших знакових систем). Комунікацією називаються також сигнальні способи зв'язку у тварин [20, с. 254]. Нова філософська енциклопедія пропонує таке визначення: «Комунікація (від лат. *communicatio* – повідомлення, передача) – спілкування, обмін думками, відомостями, ідеями і т. ін.; передача того чи іншого змісту від одного утворення (колективного або індивідуального) до іншого через знаки, зафіксовані на матеріальних носіях. Як наукова комунікація, так і комунікація в інших сферах (наприклад, у мистецтві, літературі, побутових або виробничих взаєминах), є соціальним процесом, що відтворює суспільну структуру і виконує в ній об'єднавчу функцію» [13].

Серед визначальних властивостей і ознак комунікації зазначимо наступні: наявність дох або більше учасників комунікативного процесу, що володіють єдиним способом передачі інформації; ситуація, яку учасники намагаються осмислити; набір символів (тексти, слова, жести), за допомогою яких передається зміст ситуації. Комунікація як багатогранне соціокультурне явище може набувати різноманітних форм залежно від кількості учасників, цілей сторін-учасниць, комунікаційних каналів, засобів, стратегій тощо. Звідси і велика кількість концепцій, теорій й різнопланових досліджень комунікативних та інформаційних процесів у суспільстві, що постійно вивчається науковцями багатьох сфер діяльності, зокрема, лінгвістики, журналістики, масової комунікації, PR, психології спілкування, соціальної психології, політології, соціології, менеджменту, державного управління, політичної психології тощо.

Так, комунікація з позицій системного підходу до управління розглядається як основа функціонально-рольової управлінської взаємодії, що базується на ієрархічності, підпорядкуванні, соціальної дистанції та відмінності основних статусів. Теорія соціальної організації стверджує, що комунікативна взаємодія - найважливіший детермінант управлінської поведінки в соціальних інститутах і організаціях. Маркетинговий підхід дозволяє виявити залежність розвитку управлінських адміністративних і політичних організацій від зовнішніх і внутрішніх умов комунікативної взаємодії. Згідно з концепцією «менеджменту змін», вдосконалення комунікативних стратегій - необхідна умова для бізнес-організацій покращення управлінської діяльності, а й відтак і збереження конкурентоспроможності. Концепція когнітивного управління передбачає

модернізацію управлінських засад адміністративних організацій за допомогою структурної перебудови, інновацій, запровадження сучасних нормативно-правових актів, досягнення соціально-комунікативної взаємодії якісно нового культурного значення.

Аналізуючи поступальний процес розвитку поглядів на комунікативний процес у системі державного управління, можна констатувати, що розуміння публічної комунікації як односпрямованого процесу впливу комунікатора на аудиторію за допомогою різних засобів змінюється в напрямку акцентування уваги на зворотному зв'язку, що вбачається як умова сталості існування та ефективності розвитку політичної системи [9; 11; 12; 18; 22].

Формування і відтворення владно-управлінських відносин та інститутів можливо тільки за умов ефективної публічної комунікації як форми взаємодії суб'єктів і об'єктів управління. Сучасні технологічні інформаційні можливості свідчать про те, що кризові соціально-економічні явища, як регіональні, так й глобальні за характером, іноді мають майже типові для більшості країн ознаки, що актуалізує перед правлячою елітою необхідність переосмислення існуючих і розбудови нових підходів до комунікації як з окремими індивідуумами та громадами, так і з усім суспільством. Йдеться про інновації не лише щодо каналів інформації від уряду до людей, але й змістовне наповнення повідомлень задля порозуміння в суспільстві. Це важливо тому, що рівень комунікації в суспільстві майже дорівнює рівню довіри до владно-управлінських інститутів.

Тут доцільно коротко окреслити найбільш значущі сутнісні характеристики поняття «державне управління». Більшість сучасних наукових робіт, присвячених проблемам державного управління, визначають його як цілеспрямований практичний вплив держави на суспільні відносини для впорядкування, організації відповідної системи та надання їй регулюючого впливу. Цей вплив забезпечується саме силою держави, тобто владним характером використовуваних у процесі управління методів і засобів [1, с. 40]. Згідно з енциклопедією державного управління категорія «державне управління» – це діяльність держави (органів державної влади), спрямована на створення умов для якнайповнішої реалізації функцій держави, основних прав і свобод громадян, узгодження різноманітних груп інтересів у суспільстві та між державою і суспільством, забезпечення суспільного розвитку відповідними ресурсами [8].

З метою цілеспрямованого впливу на суспільні процеси державне управління здійснюється за допомогою спеціальних органів і організацій, покликаних удосконалювати цілісність і структуру соціальної системи, її оптимальне функціонування і розвиток. Відомо, що головна задача управління - регулювання поведінки і діяльності людей, відносин між ними. Основними елементами структури управлінського процесу виступають об'єкт, суб'єкт, засоби, результат управління. Відтак, сутність державного управління як самостійного виду державної діяльності слід розуміти як систему елементів державної влади, що має виконавчо-розпорядчий

характер та виконує функції та завдання держави в процесі регулювання економічної, соціально-культурної та адміністративно-політичної сфер [13].

Управлінські комунікації - це стійкі соціальні взаємодії і взаємозв'язки учасників управлінської системи, що представляють собою комплекс комунікативного обміну повідомленнями, знаннями, інформацією для розв'язання управлінських завдань, цілей, стратегій. Це - універсальна система, що відтворює впорядкованість управлінського соціального процесу, організовує і актуалізує процес управління в комплексі взаємодії адміністративних і політичних організацій з соціумом. У межах комунікативної системи проявляються різні події, пов'язані з управлінською діяльністю, що розгортаються в рамках певного соціального простору. Результатом комунікативної взаємодії є створення основних адміністративно-політичних і управлінських інститутів, формування стилю управлінської взаємодії влади і населення, забезпечення якості управлінської культури та ефективності управлінського процесу. Комунікація між органами державної влади та соціумом, запровадження комунікаційних стандартів у процесі обміну інформацією в суспільстві, що ґрунтується на принципово нових засадах рівного, взаємовідповідального діалогу в форматі суб'єктно-суб'єктних горизонтальних відносин, - невід'ємна умова демократичного розвитку держави, становлення громадянського суспільства.

Процес публічної управлінської комунікації містить складові, типові для будь-якого комунікативного акту, зокрема:

- суб'єкт-комунікатор (органи державного управління різних гілок і рівнів влади);
- саме повідомлення (офіційна і неофіційна інформація, усна або письмова, вербальна і невербальна);
- об'єкт-реципієнт, або одержувач (суспільство в цілому, різні інститути громадянського суспільства, індивідуальний реципієнт);
- канали поширення інформації (міжособистісні, інституційні та масові);
- канали зворотного зв'язку (прохання, звернення громадян, різні форми політичної участі тощо);
- процес кодування-декодування інформації (підготовка інформаційних повідомлень, їхня адекватна інтерпретація аудиторією тощо);
- різного роду перешкоди (технічні, семантичні, психологічні) [18].

Важливими елементами управлінської комунікації також є мотиви і цілі, які надають спілкуванню спрямований, раціональний характер, а також сам процес передачі інформації. Це діяльність, яка за допомогою різних технологій та засобів передати інформацію від найвищих органів влади - до пересічних громадян і навпаки, тобто зворотний зв'язок. Комунікації в державному управлінні виконують ряд найважливіших завдань. Насамперед, це - забезпечення особи, що ухвалює рішення, достовірною та своєчасною інформацією. Підґрунтям такого управлінського рішення є

водночас і об'єктивна інформації, і чинники суб'єктивного характеру (особистий досвід, інтуїція, мотивація, цінності). Не менш важливим вважається також здійснення якісного перетворення інформації в частині її вигляду та обсягу з тим, щоб вона могла б якісно сприйматися і осмислюватися індивідумом.

Складний характер комунікації в державному управлінні уможливорює її типологізацію на підставі різних принципів. Залежно від каналів виділяють комунікації: через неформальні канали; через організації; через засоби масової інформації [22]. Комунікація через неформальні контакти або міжособистісне спілкування є однією з найбільш давніх, що існували ще в примітивних суспільствах. Проте і зараз, у сучасних політичних системах з розвинутою мережею засобів масової комунікації, вона відіграє значну роль. У цьому способі можна виділити два основні аспекти.

Перший пов'язаний із ситуацією, коли комунікація здійснюється через міжособистісне спілкування як основний канал передачі або отримання інформації. Цей канал відрізняється значним емоційним зв'язком між комунікатором і адресатом, завдяки чому він іноді набагато більш ефективний, ніж, наприклад, засоби масової інформації. Іншим аспектом комунікації через неформальні канали є те, що міжособистісне спілкування включене в процес трансляції та засвоєння інформації за допомогою масових каналів. Дослідники стверджують, що певна інформація через засоби масової комунікації не сприймається масовою аудиторією безпосередньо, а впливає опосередковано - через «лідерів думки» [11; 15]. Вони більш підготовлені до сприйняття інформації, більш інформовані, краще інших орієнтуються в потоці повідомлень засобів масової інформації і завжди можуть висловити свою думку з того чи іншого інформаційного приводу. Відтак, повідомлення засобів масової інформації спочатку надходять до «лідерів думки», а потім за допомогою міжособистісного спілкування - до масової аудиторії.

Спосіб державної комунікації через організації передбачає, що своєрідною сполучною ланкою між керуючими і керованими тут служать такі інститути, як політичні партії, що покликані опосередковувати взаємовідносини між політичною системою і соціумом, артикуючи та агрегуючи групові інтереси. Ще один найважливіший канал державної комунікації представлений засобами масової інформації, що в сучасному суспільстві відіграють все більшу роль у поширенні політичної інформації. Характеризуючи канали інформаційної взаємодії вітчизняних владних інституцій, можна відзначити, що основним каналом інформування в системі державного управління стають саме засоби масової інформації, тим самим перетворюючись, по суті, на потужний інструмент влади для цілеспрямованого конструювання політичного порядку.

Державна комунікація є регулюючим і координуючим механізмом у взаєминах держави і суспільства, забезпечуючи стабільність і ефективність функціонування суспільного організму в цілому. Серед функцій державної комунікації доцільно зазначити наступні:

- консервативна - спрямована на збереження статус-кво державної системи, яка сприяє стабільному існуванню соціального організму;
- координуюча - покликана забезпечувати координацію владних впливів суб'єкта управління у відповідності до параметрів об'єкта управління та їхніми можливими змінами;
- інтегруюча - пов'язана із здійсненням такої державної політики, яка б враховувала інтереси всіх елементів соціальної системи, сприяла б виробленню та прийняттю узгоджених управлінських рішень;
- мобілізаційна - спрямована на забезпечення легітимності існуючого суспільного ладу, отримання підтримки і схвалення суспільства щодо ухвалених управлінських рішень;
- соціалізуюча - пов'язана із засвоєнням у процесі інформаційного обміну соціально-політичних норм, цінностей і традицій держави, підвищенням рівня політичної компетентності громадян.

Управлінська функція інформації в державі реалізується в наступних формах: як джерело влади, як фактор регулювання політичних систем і процесів, як засіб політичного управління і як продукт управлінського процесу. Різні періоди існування держави актуалізують зазначені функції по-різному. Наприклад, за сучасних соціально-економічних і політичних умов для України серед найважливіших може вбачатися функція зниження соціальної напруженості, яка покликана забезпечити подальший рух в області демократичних перетворень.

За спрямованістю щодо організації комунікація може бути зовнішньою і внутрішньою. Зовнішня організаційна комунікація в публічному управлінні призначена впливати на суспільство задля отримання рекомендацій або узгодження позицій із представниками суспільства. Це може бути комунікація з метою інформування, з метою надання публічних послуг, з метою обговорення проєктів рішень, які неможливо ухвалити без участі громадськості.

Внутрішня організаційна комунікація передусім забезпечує діяльність із ухвалення управлінських рішень. Сучасне державне адміністрування засноване на застосуванні методів стратегічного планування, стратегічного менеджменту і інноваційних підходів до управління державною службою. Постановка завдань, контроль виконання цих завдань, аналіз досягнутих результатів здійснюється за допомогою системи внутрішньоорганізаційного обміну інформацією – системи внутрішніх комунікацій. Керуючий вплив вищої ієрархічної структури реалізується за прямими зв'язками з керованою системою. Контроль виконання, адекватність реакції на керуючий вплив визначаються інформацією, що надходить каналами зворотного зв'язку. Ефективна робота будь-якої організації не можлива без точного і своєчасного обміну інформацією між співробітниками і підрозділами. Якщо люди не зможуть обмінюватися інформацією, вони просто не зможуть працювати разом.

З урахуванням специфіки функціонування і набору використовуваних технологій і прийомів взаємодії іншими видами державної комунікації

можна вважати: залежно від гілки влади (законодавча, судова, виконавча), залежно від рівня (загальнодержавна, регіональна, місцева), залежно від вектору напрямку (вертикальна, горизонтальна). Складність феномена державної комунікації уможливорює також його типологізацію за такими критеріями, як: зміст і цільове призначенням, можливі соціальні наслідки, ступень доступності, співвідношення з часом (інформація про минуле, у режимі реального часу, прогнози про майбутнє), кількість комунікантів (однобічна, двостороння, багатобічна). Не менш важливими для розуміння природи комунікації при прийнятті управлінських рішень можна розглядати класифікації за такими ознаками, як актуальність, достовірність, оперативність, достатність й адекватність.

Погляд з іншого ракурсу на типологізацію державної комунікації - за способом інформаційної взаємодії, що використовується контрагентами комунікації в політико-інформаційному просторі, - уможливорює узагальнення всього різноманіття дій у вигляді двох типів: пропагандистського і маркетингового [21].

Пропагандистський тип передбачає жорсткі способи інформаційного контролю за свідомістю людей. Пропаганда намагається подолати основні свідомі обмеження об'єкта впливу, тим самим перетворюючись на маніпулятивний процес. Історія свідчить, що держава досить часто користувалася такими маніпулятивними прийомами, як дезінформація (використання неправдивих відомостей, заміна справжніх відомостей неправдивими, використання вигаданої інформації), дифамація, технологія «білого шуму» (перенасичення інформаційного поля), технологія спін-доктора (зміна смислових акцентів інформації) тощо.

Подолати можливі негативні наслідки використання таких жорстких методів інформаційного впливу покликані маркетингові стратегії розбудови комунікативної взаємодії, що формуються відповідно до законів попиту і пропозиції на інформаційні послуги. До таких стратегій традиційно відносять політичний паблік рілейшнз (PR, або зв'язки з громадськістю) і політичну рекламу. Основна відмінність методів державного PR як технології формування комунікаційних зв'язків полягає в тому, що тут використовується непрямий, слабкий комунікативний вплив на відміну від прямого і сильного впливу, характерного для пропаганди. Відтак, визнання специфіки застосування PR-технологій у державному управлінні дозволяє ототожнювати громадські зв'язки з управлінням суспільним інтересом за допомогою такого узгодження інтересів, у ході якого, з одного боку, інтереси громадськості перетворюються на прихильне очікування управлінської ініціативи; а з іншого - управлінська ініціатива приводиться у відповідність до очікувань громадськості. Найбільш повно технології PR і реклами реалізуються в здійснюваних державою маркетингових кампаніях, які є складовою частиною демократичного процесу ухвалення державного рішення.

27.2 Old Public Management i New Public Management: спільне та відмінне

Визначення сутнісних характеристик і чинників ефективності комунікації в системі владно-управлінських відносин зумовлює необхідність з'ясування і розмежування таких релевантних для аналізу понять, як «публічне адміністрування» і «публічне управління».

Досить часто поширене у вітчизняному науковому дискурсі поняття «державне управління» ототожнюється саме з поняттям «публічне адміністрування» (англ. *public administration*). Згідно з енциклопедією державного управління, публічне адміністрування є різновидом управлінської діяльності інституцій публічної влади, завдяки якій держава та громадянське суспільство забезпечують самокерованість усієї суспільної системи та її розвиток у певному, визначеному напрямку [8]. Публічне адміністрування можна також визначати як врегульовану нормами права діяльність уповноважених органів і організацій, що забезпечують виконання закону, які володіють публічними повноваженнями і діють у публічних інтересах, спрямовану на реалізацію ефективної публічної політики [3; 19].

Базова модель у публічному адмініструванні - це класична бюрократична форма організації, описана Максом Вебером як ідеальний тип раціональної форми правління на основі принципу правотворчості. Її відмінна ознака - високий рівень прогнозованості для політики і громадян. До характерних особливостей бюрократичної організації відносяться, насамперед такі:

- поділ праці, що ґрунтується на функціональній спеціалізації;
- чітко зафіксована ієрархія авторитетності;
- система правил, за допомогою якої встановлюються права і обов'язки посадових осіб;
- система способів забезпечення робочих ситуацій (стандартизовані процеси);
- знеособлений характер відносин між людьми;
- заохочення або просування по службі на основі професійної компетентності на засадах принципів службової кар'єри;
- принцип відповідності вимогам ділової документації.

Поряд із М. Вебером, до розробки цієї моделі долучилися інші видатні класики менеджменту, серед яких, зокрема, Ст. Вільсон, А. Файоль, Р.Саймон. Тому в науковій літературі ця модель дістала назви Old Public Management, або *public administration* (публічне адміністрування).

Завдання публічного адміністрування - забезпечення реалізації публічної політики [15; 23]. Якщо державна політика має на меті забезпечити політичне керівництво всім суспільством, то сферою відповідальності публічної політики є забезпечення інтересів окремих секторів і регіонів, суспільних класів, груп населення. Її суб'єктом виступає політично активна частина соціуму (окремі громадяни, структури громадянського суспільства), а умова успішності - добровільна широка підтримка всіх діючих осіб, пов'язаних з цією політикою.

Публічне адміністрування як структура і практика ґрунтується на законному та раціональному наборі правил з делегованими повноваженнями. Воно залежить від компетентності, неупередженості, чесності та професійності державних службовців, які надають постійні, передбачувані і стандартизовані публічні послуги в інтересах суспільства. Як ефективний інструмент держави публічне адміністрування розглядається в якості основи для безпеки людини та її розвитку і виступає найважливішою умовою забезпечення гнучкої та підзвітної системи управління та розвитку в цілому, оскільки служить фундаментом для верховенства закону і ефективного надання основних публічних послуг.

Семантичне поле поняття «публічне адміністрування» містить дві основні складові. З одного боку, це – цілісний державний апарат (політика, правила, процедури, системи, організаційні структури, персонал тощо), який фінансується за рахунок державного бюджету і відповідає за управління і координацію роботи виконавчої гілки влади та її взаємодію з іншими зацікавленими сторонами в державі, суспільстві та зовнішньому середовищі, а з іншого – це управління та реалізація різних урядових заходів, що пов'язані з виконанням законів, постанов та рішень уряду та управління через надання публічних послуг [5]. Отже, публічна адміністрація – це система органів державної виконавчої влади і виконавчих органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій та інших суб'єктів, наділених адміністративно-управлінськими функціями, які діють з метою забезпечення як інтересів держави, так і інтересів суспільства в цілому, а також сукупність цих адміністративно-управлінських дій і заходів, встановлених законом.

З огляду на те, що в сучасній організації суспільного життя управлінські дії здійснюють, крім спеціальних інститутів держави, також органи місцевого самоврядування та громадські організації, на відміну від більш звичного поняття «державне управління», природа поняття «публічне адміністрування» має більш широкий спектр дій та охоплює зацікавлені сторони всього суспільства через прийняття нормативних документів і розпоряджень, виданих уповноваженими органами в умовах демократії, коли існують багатосторонні взаємозв'язку між політичними і громадськими інститутами.

У 1970-х рр. у багатьох розвинених країнах сформувалася держава, яка виконувала величезну кількість соціальних функцій і завдань. Як наслідок, з одного боку, необхідність їхнього фінансування зумовила серйозні дефіцити бюджетів, а з іншого - їхнє виконання призвело до величезного зростання управлінського апарату. Швидке прискорення соціального розвитку супроводжувалось не менш швидким зростанням кількості викликів у міру розвитку суспільства. Держава не встигала не лише своєчасно запобігати виникненню проблем, а й навіть реагувати на етапі, коли виникла проблема набувала болючих соціальних наслідків.

Скептики стверджували, що адміністративна практика в своєму прагненні надмірного регламентування приватного життя людини і

суспільства приділяє занадто багато уваги стандартам, правилам та положенням, іноді за рахунок забезпечення ефективного обслуговування населення. Бюрократії закидалися консерватизм, нечутливість до суспільних потреб, марнотратне використання державних ресурсів, невиправдана зосередженість на процесах і процедурах, а не на результатах. Якість державних послуг або залишалася незмінною, або погіршувалася, тоді як їхня вартість – зростала. Держава стала занадто дорогою і дуже неповороткою, а концепція публічного адміністрування як парадигма і практика стали сприйматися як тягар на платника податків.

Спроби переосмислення практики управління в суспільному секторі надали поштовх для формування нових підходів до організації діяльності владних інститутів. Ідея доцільності адаптації успішних управлінських технологій бізнесу до управління державного сектора задля досягнення пріоритетних цілей державної політики вперше була висловлена англійським державним службовцем Десмондом Кілінгом у 1972 р. [27]. Традиційна бюрократія (public administration) почала поступово замінюватися новою моделлю, головний атрибут якої - присутність елементів ринкових механізмів. Саме тому вона й була визначена як «новий публічний менеджмент» (New Public Management). У процесах такої трансформації значно посилюється роль громадянина як заявника та одержувача державних послуг (customers role). Громадянин все більшою мірою починає розглядатися як клієнт і споживач послуг: «уряд не править, а надає послуги населенню», тобто він бере на себе роль виробника суспільних благ. Населення виступає в ролі споживача, клієнта, якому надається право вибору. Саме поняття «клієнт державної організації» означає необхідність забезпечити індивідуалізованість послуг, підвищити їхню якість, а, отже, якість управління [28].

Це тільки загальні підходи, загальна ідеологія, загальні положення, а кожна країна шукає свої власні способи їхньої реалізації з огляду на свою специфіку. Однак впровадження в різних країнах нового публічного менеджменту має однакові цілі, головна з яких - оптимізація соціального управління. Це передбачає, що витрати на публічне управління повинні бути такими, щоб при менших витратах отримувати якомога більший результат. Саме це зумовило актуалізацію таких суто ринкових понятійних категорій, як підвищення ефективності використання ресурсів, ефективність результатів, орієнтованість на клієнта, спираючись на ринкові сили, особливо при ухваленні економічних рішень [23].

У більш розлогому тлумаченні поняття «публічний менеджмент» розуміється як галузь знань, що є ядром публічного адміністрування. Публічний менеджмент розглядає державне адміністрування і адміністрування безприбуткових організацій (внутрішні операції громадських організацій і органів управління, реалізація контролю та надання рекомендацій щодо планування, організаційної структури, інформаційних систем, менеджменту персоналу, оцінки результатів діяльності) з точки зору менеджменту бізнес-організацій, який має власні

інструменти для підвищення ефективності публічного і приватного секторів [28].

Успішний публічний менеджмент – це інклюзивний менеджмент, метою якого є досягнення результатів шляхом створення необхідних умов. Відтак, передбачається, що менеджери створюють для співробітників організації (так само як і інших представників суспільства) умови для спільної діяльності по досягненню результату, на який вони не можуть вплинути безпосередньо, а тільки через децентралізацію влади. Роль менеджера полягає в постійній роботі з розширення прав і можливостей, створення умов для командної діяльності та збільшення представництва (ступеня участі). Функція контролю, при цьому, визначається способами забезпечення представництва (ступеня участі) [29].

Пріоритетне значення бізнес-сектора «відсунуло» кордони впливу держави. У 1990-х рр. зменшення розміру державного сектора, звуження поля діяльності державної адміністрації, з одного боку, і пріоритет принципів управління приватним сектором для досягнення ефективності державних структур – з іншого, призвели до помітного погіршення якості публічних послуг і суспільних благ. Стало очевидним, що деякі товари і послуги не можуть бути належним чином забезпечені шляхом суворого дотримання практики і вимог ринку. Акцент на ринково орієнтований розвиток не дозволив досягти бажаного економічного і соціального прогресу. У багатьох випадках це посилює соціальну нерівність, а недостатньо сильна публічна влада не могла служити гарантом соціальної держави. Іншими словами, урядові структури стали відчувати потребу в підкріпленні сильними державними установами, які несуть відповідальність за забезпечення переваги суспільних інтересів [25; 30].

Прогалини в системах регулювання і управління створили живильне середовище для зростання корупції в державних установах. Практика короткострокових контрактів як атрибут ринкового підходу в сфері управління людськими ресурсами призвела до руйнування системи кар'єрного призначення і просування. Серйозний удар було завдано цінностям відданості державних службовців служінню суспільним інтересам. У кінцевому підсумку очікування громадськості не виправдалися. Стало очевидним, що ринкові сили далеко не завжди діють на користь інтересів спільноти. І не завжди залучення громадськості до процесів прийняття рішень, планування, імплементації, моніторингу та оцінки дій уряду відрізняються успішним характером. Підтримання впевненості в тому, що інтереси і потреби громадян залишаються в центрі уваги владних дій, вимагало пошуку шляхів посилення ролі громадян та забезпечення їм право голосу з метою впливу на процес планування і здійснення державними службовцями своїх функцій.

Отже, хоча новий державний менеджмент і сприяв вирішенню деяких проблем, пов'язаних з підвищенням ефективності надання послуг населенню та активізації структур державної служби в умовах фінансової та легітимісної кризи держави, тим не менш «економізація» адміністративної

теорії та практики зустріла опір з боку тих, хто вважав, що публічне управління має такі особливості порівняно з менеджментом, неврахування яких призводить до деформації успіхів, досягнутих менеджеріальним підходом. Поняття суспільних цінностей, політичної відповідальності державного управління, демократії, соціальної довіри, громадянського партнерства, публічності та відкритості державної служби тощо – виявилися не завжди сумісними з ідеологією нового публічного менеджменту.

27.3 Комунікація як ефективний інструмент забезпечення «доброго врядування» («good governance»)

Важливим напрямом в рамках досягнення підвищення ефективності публічного управління виступає підвищення якості і доступності державних послуг, задоволення запитів своїх споживачів – громадян та організацій. Сучасне інформаційне суспільство, піддаючи сумніву всі старі істини, створює нові способи і принципи управління, які можна позначити поняттям «governance» [25]. По суті це - керівництво, регулювання, загальне управління, політичне управління. Загальний сенс концепції «governance» полягає в тому, що державне управління втрачає колишню жорсткість, деталізованість і регламентованість; воно базується швидше на горизонтальних, ніж на вертикальних зв'язках між урядовими органами, асоціаціями громадянського суспільства та бізнесом. Подібне управління відрізняється як від простого адміністрування, при якому джерелом політичних рішень виступає виключно політичне керівництво, так і від ринкової моделі з її акцентом на комерційній угоді, де кожен учасник намагається максимізувати свою вигоду.

Згідно «Програми розвитку» ООН «добре врядування» («good governance») розглядається в якості практики економічної, політичної та адміністративної влади з управління справами держави на всіх рівнях. Це поняття об'єднує механізми, процеси і інститути, через які громадяни і групи виражають свої інтереси, реалізують свої законні права, виконують обов'язки і балансують між відмінностями [31]. До ключових характеристик «доброго врядування» належать:

- участь - усі громадяни мають голос у прийнятті рішень – прямо або шляхом легітимних інститутів, які представляють їхні інтереси; така широка участь спирається на свободу асоціацій і слова, а також на здатність до конструктивного діалогу;

- верховенство права - чесність та неупередженість правових структур, особливо таких, що забезпечують дотримання прав людини;

- прозорість - свобода інформації; її повнота та доступність для всіх, хто в ній зацікавлений;

- чутливість - всі інститути чуйно реагують на потреби громадян;

- орієнтація на згоду - дотримання балансу інтересів для досягнення широкого консенсусу з питання про те, що найбільше відповідає потребам групи і якими способами, за допомогою яких процедур цього слід домогатися;

- справедливість - усі громадяни мають можливість поліпшити свій добробут;
- результативність і дієвість - максимально ефективне використання ресурсів для задоволення потреб громадян;
- підзвітність - уряд, приватний бізнес та структури громадянського суспільства підзвітні громадськості та інституційним носіям прав;
- стратегічне бачення - лідери та громадськість виходять з довготривалих перспектив управління і розвитку особистості і чітко уявляють ті заходи, які необхідні для їхньої реалізації [30].

Концепція «доброго врядування» реалізується, переважно, за допомогою комунікації між державними і недержавними структурами, зацікавленими в спільних зусиллях для досягнення взаємоприйняттого результату – ухвалення соціально значущих рішень та ефективне задоволення суспільних потреб.

Одним з найважливіших показників оцінки соціальної ефективності державного управління є такі соціальні фактори, як задоволеність населення діяльністю органів влади та рівень соціальної напруженості. Саме вони передусім виступають вирішальними для виникнення комунікативних бар'єрів. Відтак, питання про відповідну цілям взаємодії комунікативну діяльність постає гостріше, ніж у інших сферах соціальної комунікації. У ході визначення критеріїв ефективності процесу комунікації в публічному управлінні необхідно не лише усвідомлювати цілі в системі цілей соціального управління, але й мати уявлення про ефективність обміну інформацією, а також інформаційний вплив через взаємодію. Інакше ефективність публічного управління знижується, а відчуження влади і суспільства незмінно створює бар'єри комунікації. Серед головних умов їхнього попередження та подолання, поряд із врахуванням задоволеності умовами життя і безпекою проживання, справедливо зазначаються рівномірність розвитку соціальної інфраструктури та чинник громадської думки.

Забезпечення ефективного демократичного розвитку неможливо без постійних комунікацій владно-урядових установ з громадянами країни, які мають право знати, що роблять ті чи інші органи сектора публічного управління і чому приймаються адміністративні рішення. Інформація, надана державними структурами, повинна бути достовірною і своєчасною. Для досягнення максимальної публічності влада повинна спиратися на мас-медіа, які фільтрують і аналізують інформацію, що надається населенню в електронному або друкованому вигляді.

Багатосторонній характер і багатоярусність глобальних комунікаційних процесів обумовлюють необхідність постійного вдосконалення системи публічного управління. Причому слушно наголосити, що таке реформування публічного управління має відбуватися паралельно з реформуванням розуміння відповідальності окремим громадянином. Завдання встановлення постійних каналів комунікації з населенням з метою інформування не тільки про зміну функцій взаємовідносин між громадянами

та адміністрацією, а й щодо очікуваних результатів від змін, вимагає від лідерів реформи публічного управління на всіх рівнях суспільства фундаментального визначення і розуміння: конкретних функцій різних органів державного управління; межі цих ролей; санкції, доступні для громадськості, у разі невиконання цих обов'язків у державному секторі. Цей процес визначення і розуміння повинен починатися з політичних лідерів і державних службовців. Водночас, важливо чітко розмежувати сферу відповідальності постійного корпусу державних службовців і посадовців, які або обираються, або призначаються.

Передусім, максимальні зусилля мають бути спрямовані на зміцнення довіри між органами державної адміністрації, громадськістю та засобами масової інформації. Окремий громадянин має розуміти не лише сутність послуг, що надаються адміністраціями, а і зміст нових стандартів підготовки та звітності щодо державних службовців. Це допоможе публічному сектору розвіяти міфи при одночасному нарощуванні зовнішньої поваги і підтримки для продовження процесу економічних і політичних перетворень.

Громадські групи з реформи управління державної служби в цілому повинні нарощувати власний потенціал для просування своїх програм, зокрема й шляхом додаткового навчання, що має подвійний характер. З одного боку, з метою досягнення консенсусу і підтримки адміністративної реформи державні службовці повинні опанувати основні способи комунікацій під час роботи із засобами масової інформації та іншими каналами комунікації. З іншого - медіа-менеджери в бізнес-секторі мають покращити своє розуміння ролі публічного сектора та проблеми реформування, а також оцінити потенційний інтерес своїх споживачів до його проблем.

Досягнення консенсусу в процесі реформування вимагає значних соціокультурних змін і передбачає програму двостороннього зв'язку з урахуванням конкретної аудиторії. Такими цільовими аудиторіями виступають, насамперед, широка громадськість і державні службовці, а їхні комунікації можуть здійснюватися за допомогою традиційних видань та електронної преси, реклами, прямої поштової розсилки, брифінгів, а також шляхом шкільних та інших освітніх програм. Для осіб, які формують громадську думку і які, безумовно, є цільовою аудиторією, повинна бути напрацьована дуже конкретна програма індивідуальних і спеціальних поглиблених брифінгів. До даної групи входять журналісти, промислові і ділові кола, профспілки і торгові асоціації, представники наукових кіл та неурядових організацій.

Засоби масової інформації виступають у якості і каналу зв'язку, і активного учасника процесу реформування. Відмітимо, що останній відбувається незалежно від наявності такої програми урядового зв'язку та її позитивного або негативного характеру. Головний виклик для влади - це **як** донести своє повідомлення для мас-медіа, що набуває все більшого впливу в умовах будь-якої демократії. Уряд і адміністрація повинні з толерантністю оцінювати та усвідомлювати роль незалежних мас-медіа в процесі реформ

як найважливішого постачальника інформації і каналу зворотного зв'язку. Причому ефективність засобів масової інформації як каналу комунікації залежить від загальної ситуації в сфері медіа-реальності і сприйняття їхньої незалежності.

Взаємодія представників публічного сектора із засобами масової інформації розбудовується на низці принципів. Передусім – це принцип досягнення консенсусу як основи для реалізації політики. Уряд і реформаторські групи повинні «лобіювати» підтримку своїх реформ з тим, щоб із самого початку програми, орієнтовані на різні групи прихильників зміни щодо розподілу ролей і обов'язків між публічним і приватним секторами, сприяли б підвищенню ефективності роботи нової державної політичної системи. Наприклад, перш, ніж змінювати правила обслуговування хворих у лікувальних закладах, необхідно зустрітися з лікарями і обговорити проекти змін.

Наступний принцип - підтримка постійного і чіткого потоку інформації, - зовсім не передбачає, що всі прес-брифінги і контакти повинні стати новинними подіями. Проте, важливо розвивати почуття «співучасті» з аудиторією—об'єкт впливу з тим, щоб виникло відчуття, що з нею радяться, тримають у курсі того, що відбувається. Прикладом може служити неофіційна зустріч з журналістами, щоб обговорити загальні параметри оцінки заходів щодо припинення хабарництва в митній службі.

Значущим принципом комунікативної взаємодії влади і суспільства можна вважати спілкування наперед щодо чутливих або складних питань. Це особливо важливо в умовах неоднорідного медіа-простору, для якого характерна велика різноманітність і необмежена свобода. Заради створення свого власного авторитету деякі засоби масової інформації демонструють своє вміння критикувати все і всіх, і не завжди конструктивно. Наприклад, про наміри підвищення комунальних платежів у наступному році можна повідомити суспільство і розпочати роз'яснювальну роботу через мас-медіа задовго до 1 січня.

Надзвичайно важливим є принцип встановлення контактів з боку влади як з власної ініціативи, так і в критичних ситуаціях. Відсутність власної версії подій та фраза «без коментарів» неминуче призводить до обговорення іншими вашої проблеми і перекручування фактів. Наприклад, на питання про нецільове використання тією чи іншою владною установою коштів або автомобілів для особистих нужд потребує справжньої чесної відповіді в координації з іншими державними органами.

Принцип прозорості наданої інформації – невід'ємна умова зміцнення довіри до влади і її авторитету в засобах масової інформації та широкої громадськості. Хоча це непросто і вимагає складного та пильного методу управління, цей принцип має важливе значення для забезпечення консультативного стилю управління. Наприклад, текст нового нормативного акта про заборону продажу тютюнових виробів необхідно зробити зрозумілим і легко доступним без будь-яких перешкод.

Принцип чіткого виокремлення різних видів інформації передбачає, що

інформацію, отриману від урядових органів і державних адміністрацій, можна ідентифікувати, як правило, за наступними категоріями: статистичні дані (трудові, фінансові, грошово-кредитні тощо); послуги громадянам (збір сміття, поліклініки, бібліотеки тощо); політика уряду (податки, військова реформа, приватизація тощо); політичні партії (список кандидатів, передвиборча платформа тощо). Таке розмежування сприяє підтримці цілісності і нейтралітету, які звичайно характерні для інформації з боку державних органів. Наприклад, державні кошти не повинні витрачатися для інформування про призначення нового віце-голови правлячої коаліційної партії.

Нарешті конче важливим вбачається принцип подачі інформації в контексті ухваленної активної і довгострокової комунікаційної стратегії. Наприклад, продаж великої фірми іноземній компанії пояснюється тим, що це - частина більш широкої програми приватизації за участю національних і міжнародних сторін, спрямованої на активізацію колишньої неринкової економіки тощо.

Дуже важливий процес реформування державного управління практично унеможливується за умов відсутності або недосконалості державної стратегічної програми комунікацій. З огляду на її складність і багатосторонність, розбудова такої програми потребує комплексного підходу.

По-перше, необхідно сформулювати переконливі і обґрунтовані економічні, політичні і соціальні аргументи на користь реформ. Цьому, як правило, передують здійснення внутрішнього аудиту ресурсів навичок і умінь, кадрових потреб, внутрішніх і зовнішніх очікувань з метою кількісного і сутнісного обґрунтування реформаторських рекомендацій; залучення представників адміністрації з початкових етапів реформування; вироблення критеріїв для контролю процесу реформ; на прикладі успішних досягнень - підтвердження того, як кожне поліпшення окремого департаменту публічного управління буде краще служити суспільству в цілому. Важливо пояснити, чому необхідні різні базові навички, які будуть виконані нові завдання і надані послуги і які наслідки це буде мати, зокрема, для зарплати чи працевлаштування. Водночас, задля підтвердження правильності обраного курсу розвитку, потрібно використовувати порівняльну інформацію і сторонні свідчення, наприклад, дані Організації Економічного Співробітництва і Розвитку, інших країн, статистика аналогічних адміністрацій (рівень освіти, зарплати, навички, необхідні в кожній адміністрації), аналітичних центрів та наукових експертів.

Державна стратегічна програма комунікацій не може бути успішною, якщо при її укладанні не застосовується підхід визначення групи підтримки (або опозиції) шляхом роботи з бізнес-асоціаціями, торгово-промисловими палатами, науковими спільнотами, профспілками, споживчими групами та неурядовими організаціями тощо з метою формування альянсу на підтримку програми адміністративної реформи ще до початку безпосередньої комунікації. Нарешті, важливо усвідомити, що стратегію адміністративної

реформи необхідно роз'яснювати чітко, часто і в контексті довгострокової стратегії. У такий спосіб демонструється як реформа вашої адміністрації вплине на можливості надання послуг, а також окреслюються цілі і стандарти для моніторингу реформ і регулярного спілкуватися з цього приводу.

27.4 Публічні комунікації в умовах інформаційного суспільства

Поняття інформаційного суспільства з'явилася вже досить давно, проте в рамках даного поняття інформація розглядається з позицій швидше економічних, як специфічного товару. Сьогодні такий підхід до розуміння інформації вже недостатній. Якщо проаналізувати актуальні тенденції розвитку держав, можна побачити, що інформація сьогодні виступає в якості потужного і ефективного ресурсу управління в цілому і публічного управління зокрема. У рамках сучасних демократичних уявлень про взаємини держави і суспільства більш коректно і доцільно говорити не стільки про управління, скільки про взаємодію суспільства і публічної влади, ефективність якої багато в чому стає запорукою стабільного та успішного розвитку провідних світових держав. При цьому сьогодні на перший план виходить взаємодія передусім саме інформаційна, як один з найбільш перспективних напрямків подальшого розвитку сучасних демократій.

Основне завдання держави – надійно забезпечувати і гарантувати цілісність, суверенітет, безпеку, упорядкованість і розвиток. Серед усіх завдань, що стоять перед державою, немає жодного, вирішенню якого не сприяли б інформаційні технології та інформаційне забезпечення. На етапі розробки, впровадження, контролю реалізації і подальшого розвитку кожен з них певним чином пов'язаний з інформаційними технологіями. Тому абсолютно очевидним є той факт, що вирішення всієї маси завдань, що стоять сьогодні перед державою, без інформатизації неможливо.

Однак розвиток інформаційних технологій, перехід до електронного документообігу та поява у громадян можливості спілкуватися з державою в електронному вигляді створює для держави величезну кількість викликів. Це й забезпечення оперативного розгляду всіх повідомлень, що надходять у встановлені законом терміни, відсутність відпрацьованого механізму взаємодії органів виконавчої влади суб'єкта та органів місцевого самоврядування, низка особливо важливих законодавчих норм, проблеми підготовки і перепідготовки управлінців різних рівнів, а також багато інших важливих завдань, вирішення яких дозволить побудувати більш сильну, процвітаючу державу без якої неможливо уявити життя сучасного суспільства [16; 26].

Основною перевагою інформаційного суспільства є застосування нового типу комунікації, що забезпечує вільний обмін інформацією між громадянами, виробниками та органами публічного управління. Використання інформаційних технологій надає громадянам можливість не тільки пасивного спостереження і споживання державних послуг, але й

активної участі в обговоренні та формуванні державної політики. Інформаційні технології в контексті Окінавської «Хартії глобального інформаційного суспільства» від 22.07.2000 р. повинні забезпечити досягнення сталого економічного зростання, підвищення суспільного добробуту, стимулювання соціальної злагоди.

Безпрецедентний розвиток інформаційних технологій надав економіці та публічному управлінню нові інструментальні засоби - корпоративні інформаційні системи та телекомунікаційні мережі, що покращили якість управління, а також дозволили значно підвищити продуктивність праці та створення доданої вартості за рахунок нематеріальних ресурсів. Активно поширюються нові види професійних комунікацій з використанням інформаційних технологій та Інтернету. Їх звичайно узагальнюють у понятті електронного бізнесу, складовою частиною якого є електронний уряд. Сутність електронного уряду полягає в нових можливостях публічного управління завдяки застосуванню інформаційно-комунікаційних технологій у роботі державних органів на благо громадян і бізнесу, так само як і для власних потреб [14; 17].

Розвиток електронного уряду відбувається шляхом трансформації пасивної ролі громадян на активну. На початковому етапі громадяни є пасивними споживачами інформації або послуг електронного уряду, оскільки відсутні можливості їх коментувати або забезпечувати зворотний зв'язок у рамках електронного уряду. Проте, оскільки для публічного управління важливо не тільки інформувати громадян про рішення і послуги, але й залучати їх до активного обговорення державних і приватних ініціатив, поступове надання громадянам активної ролі в електронному уряді уможливорює їхній вплив на формування та визначення державної політики завдяки зворотному зв'язку через участь у обговореннях, електронних голосуваннях.

Запровадження електронного уряду значно розширює можливості взаємодії держави та людини. По-перше, це стосується пошуку та отримання інформації. Зручна презентація в мережі Інтернет повної, точної і актуальної інформації про всі органи державної влади дозволяє суттєво спростити процес пошуку необхідної інформації, економити час чиновників, вимушених відповідати на запитання, а також зменшити кількість помилок. По-друге, функція взаємодії громадян та організацій з органом державної влади забезпечується набором сервісів, що дозволяють громадянам і організаціям запитувати і отримувати з Інтернету необхідні довідки або дозволи і передавати в органи державного управління передбачену законом звітність з можливістю відстеження стану запитів. По-третє, принцип «єдиного вікна» передбачає наявність однієї точки входу для взаємодії з органами влади всіх рівнів. Для цього необхідна спеціалізована система, що дозволяє автоматично направляти запити і звітність в уповноважені органи державної влади. Система, виступає єдиним «провайдером» державних послуг для громадян і бізнесу [7; 17].

Переваги від впровадження електронного уряду всебічні, зачіпають

різні сфери публічного управління. Серед найбільш значущих:

- оптимізація тимчасових і трудових витрат від переведення державних послуг у електронний вигляд;
- поліпшення якості та доступності державних послуг шляхом впровадження інформаційних технологій;
- підвищення прозорості механізмів публічного управління, розширення доступу до державних інформаційних ресурсів;
- підвищення рівня демократії та зміцнення громадянського суспільства, а, відтак, і держави в цілому [12].

Соціальні медіа є одним з найбільш ефективних каналів комунікації за критерієм співвідношення витрат. Оскільки витрати включають лише витрати по створенню і підтримки запису, використання соціальних медіа не вимагає високих витрат на впровадження і розроблення. Платформа соціальних медіа надається недержавними комерційними компаніями. Серед інших достоїнств соціальних медіа як каналу комунікації є охоплення аудиторії і швидкість зворотного зв'язку.

Участь органів публічного управління в соціальних мережах також зумовлена низкою причин:

- соціальні мережі — популярний канал зворотного зв'язку, що дозволяє проводити моніторинг реакції користувачів на ту чи іншу дію органу влади;
- соціальні мережі полегшують збір пропозицій та визначення ініціатив, які найбільшою мірою підтримуються суспільством;
- розвиток публічності та збільшення інформаційної відкритості діяльності державного органу влади веде до підвищення рівня довіри до діяльності владних структур;
- завдяки можливості тиражування і поширення повідомлень у більшості соціальних мереж, найбільш затребувана інформація поширюється в геометричній прогресії [4; 12].

Інформаційно-комунікаційні технології надають широкі можливості по включенню громадян у інноваційну діяльність органів публічного управління і підприємств. Згідно з дослідженнями Європейської комісії більша частина інноваційних компаній пов'язує результат створення нового продукту з використанням інформаційних технологій [26]. Інформаційні технології сприяють розвитку інновацій, прискоренню процесів і змін у суспільстві та економіці. Інновації спрямовані на підвищення продуктивності праці, скорочення витрат, підвищення якості продукту і, в кінцевому підсумку, на підвищення рівня життя населення. Зміни, на які раніше були потрібні десятиліття, зараз відбуваються за 1-2 роки. Отже, нові соціальні медіа дозволяють ініціативним громадянам реалізувати свій інноваційний потенціал.

27.5 Комунікаційна взаємодія влади і суспільства: вітчизняний вимір

В Україні довгий час панувала в основному інформаційна політика,

головною метою якої було інформування населення органами державної влади, причому зворотній зв'язок не був важливим. Це сприяло поширенню в суспільстві впевнення, що влада повинна все зробити сама. Якщо їй вдається це – добре, якщо ні, то можна її критикувати.

Сьогодні Україна як демократична, правова держава, що активно реалізує західноєвропейський вектор зовнішньої політики та прагне інтегруватись у глобальний інформаційний простір, дотримується визнаних європейських стандартів інформаційної діяльності органів державної влади, демократичних принципів їхнього функціонування в глобальному інформаційному просторі. Невід'ємною складовою діяльності та функціонування владних інституцій у сучасних демократичних суспільствах є активізація інформаційно-комунікативної політики. Фаховий підхід до формування й реалізації інформаційної стратегії є умовою ефективності та результативності функціонування органів державної влади, забезпечення стабільності політичної системи та утвердження держави як повноправного суб'єкта міжнародних відносин та інформаційних взаємодій у глобальному інформаційному просторі [10; 17].

Серед викликів, з якими стикаються органи публічної влади України під час комунікативної взаємодії із соціумом, - проблема інформаційного забезпечення та просування політики держави. Процеси спілкування, роз'яснення політики, дій уряду та влади в цілому є іноді розмитими, не систематизованими, спонтанними та часто не прогнозованими щодо їхніх наслідків. Проте, за роки незалежності, у сфері публічної комунікативної політики (діяльність уряду, органів державної влади, правлячої еліти з просування й роз'яснення своєї політики та спілкування з громадськістю, ЗМІ, народом узагалі) відбулися певні зрушення щодо демократизації процесів взаємодії, зокрема із засобами масової інформації, громадськими організаціями тощо.

Розвиток системи комунікацій у публічному управлінні України безпосередньо залежить від чинної нормативно-правової бази та від її відповідності сучасним викликам і проблемним аспектам суспільного життя [6; 12]. Комунікація між владою і суспільством відбувається на трьох рівнях: реальний рівень (пряма публічна комунікація), медійний рівень (взаємодія влади і суспільства за допомогою ЗМІ), мережевий рівень (публічна комунікація в мережі Інтернет).

Правове підґрунтя інформаційної діяльності органів державної влади закладено в Законі України “Про інформацію” – загальному, всеосяжному нормативному акті, який відображає головні положення міжнародних стандартів у сфері інформаційних відносин. У статті 1 під інформацією цей Закон розуміє «документовані або публічно-оголошені відомості про події та явища, що відбуваються у суспільстві, державі та навколишньому природному середовищі». Закон визначає основні принципи інформаційних відносин: гарантованість права на інформацію; відкритість, доступність інформації та свобода її обміну; об'єктивність, вірогідність інформації; повнота і точність інформації; - законність одержання, використання,

поширення та зберігання інформації.

Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» визначає порядок всебічного та об'єктивного висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування засобами масової інформації і захисту їх від монопольного впливу органів тієї чи іншої гілки державної влади або органів місцевого самоврядування, є складовою частиною законодавства України про інформацію». Стаття 2 цього Закону визначає основні засади висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування засобами масової інформації, а саме: «Засоби масової інформації України відповідно до законодавства України мають право висвітлювати всі аспекти діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування».

Законодавчою базою для формування та реалізації інформаційної стратегії органів державної влади, крім вищезазначених, є такі правові документи: «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»: Закон України від 11.09.2003 № 1160-IV, «Про звернення громадян»: Закон України від 02.10.1996; «Про внесення змін до Закону України "Про звернення громадян" щодо електронного звернення та електронної петиції»: Закон України від 28.10.2015; «Про місцеве самоврядування в Україні»: Закон України від 21.05.1997; «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки»: Закон України від 09.01.2007 р.; «Про доступ до публічної інформації»: Закон України від 31.01.2011 р.; «Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи "Електронний Уряд": Постанова Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2003 року; «Про роботу центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо забезпечення відкритості у своїй діяльності, зв'язків з громадськістю та взаємодії із засобами масової інформації»: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.10.2004 р. № 759 тощо.

Попри різноманіття змістовної спрямованості даних нормативно-правових актів, вони всі концептуально орієнтуються переважно на вчинення одностороннього інформаційного впливу на отримувачів інформації (громадян). Проте інформаційне суспільство неможливо розбудувати без поступового заміщення одностороннього інформування громадян про дії влади двосторонньою комунікацією «громадянин – державний орган». Подальший розвиток ідеї про необхідність налагодження комунікацій як двостороннього зв'язку між органами влади та громадянами знайшов свій прояв у Концепції проекту Закону України «Про основні засади державної комунікативної політики», що можна розглядати як відправну точку для розробки відповідного Закону України, основні завдання якого можна сформулювати наступним чином:

- забезпечення вільного доступу громадськості до рішень органів влади;
- залучення громадськості до формування державної політики;
- розробка механізмів участі громадськості в управлінні державними

справами;

- налагодження системи моніторингу органами влади запитів громадськості на певні державні рішення;
- впровадження єдиних стандартів взаємодії між органами влади та громадськістю для всіх владних інститутів.

Після схвалення Концепції в Україні було розроблено та введено в дію кілька нормативно-правових актів, що створили необхідні та достатні механізми налагодження комунікації «державний орган – громада». Зокрема, Закон України «Про доступ до публічної інформації» забезпечує широкі можливості доступу громадян до інформації про діяльність органів влади; Постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики від 03.11.2010 детально регламентує механізми залучення громадськості до обговорення державної політики та участі в ній.

Аналіз нормативно-правової бази інформаційного забезпечення діяльності органів державної влади та реалізації комунікаційної стратегії владних структур уможливило висновок про те, що правові документи доволі чітко регламентують інформаційні відносини в Україні, всебічно висвітлюють основні принципи інформаційної діяльності органів влади, чітко визначають принципові засади та умови для формування інформаційної стратегії органів державної влади. Однак, на жаль, задекларовані та ухвалені норми не виконуються повною мірою, відсутні механізми їхньої реалізації через недостатнє фінансування інформаційної галузі, повільне впровадження та застосування новітніх інформаційних технологій у діяльності владних інститутів.

Попри певні здобутки, залишаються без відповіді два принципових питання, необхідних для повноцінної комунікації органів влади та громадськості: налагодження системи моніторингу запитів громадськості на державні рішення та запровадження єдиних стандартів взаємодії між органами влади та суспільством для всіх владних інститутів. Вирішення проблеми формування комунікативної політики органів публічного управління та громадянського суспільства потребує інституційного, фінансового, організаційного, економічного та наукового забезпечення, тоді як її функціонування відбувається через активізацію відповідних механізмів публічного управління.

Важливу роль у демократичному суспільстві відіграють прес-служби. Сьогодні майже всі органи державної влади мають свої прес-служби або принаймні прес-секретарів, відділи по зв'язках із ЗМІ та громадськістю, сайти в Інтернеті, деякі установи навіть мають громадські ради, які покликані впливати на політику ухвалення рішень. Вони доносять інформацію про владу до громадян, своєчасно реагують на події, які турбують населення. Проте, слід зазначити, що в Україні дотепер не існує єдиного нормативно-правового акта або іншого документа, що регламентував би діяльність прес-служб органів державної влади [9].

Достатньо демократичний за європейськими нормами Закон «Про

доступ до публічної інформації» уможлиблює вільне отримання інформації від органів державної влади, фактично закріплює необхідність, а іноді просто примушує поки що застарілі бюрократичні системні утворення у владних установах спілкуватися в публічній площині із своїми «роботодавцями» - платниками податків [19]. Водночас цей діалог практично є малоефективним, а сучасні технології, мережеві об'єднання вже створюють нові виклики для влади щодо можливості встановлювати контакти, спілкуватися та просувати свої ідеї. Виникнення розриву між владою та населенням закладає ризик зниження довіри до владних інституцій й розчарування та апатії в суспільстві.

Взаємодія державних служб з громадськими групами та об'єднаннями потребує вирішення проблеми відсутності законних механізмів, ефективних моделей комунікації в системі взаємодії адміністративних управлінських організацій з соціумом. Серед проблем можна також зазначити: недостатньо розвинений інформаційно-аналітичний та кадровий потенціал, консерватизм управлінського мислення і поведінки в основних інститутах адміністративної діяльності. Ефективність комунікаційної взаємодії адміністративних організацій із соціумом залишається достатньо низькою, що й провокує виникнення різних організаційно-управлінських проблем – від малостійких частих перетворень до функціонального дубляжу. Популярними дотепер залишаються силові методи, авторитарність управлінських стратегій.

Попри зазначене, в Україні триває розвиток простору комунікаційної взаємодії адміністративних і політичних організацій із соціумом, формується динамічне суспільство, де комунікація як важливий чинник соціального життя посідає чільне місце. Дедалі зростає роль комунікації в процесах державотворення та діалогу владних інститутів із громадянським суспільством і третім сектором.

Комунікативна взаємодія як універсальна система управління спрямована на досягнення поставлених управлінських завдань шляхом комунікаційного, соціального, управлінського впливу на аудиторію, а також отримання від цієї аудиторії відповіді у вигляді вербальної, ідеологічної або виконавчої реакції. Комунікаційна взаємодія влади і суспільства сприяє формуванню постійного конструктивного діалогу з метою забезпечення легітимності існуючого порядку і надання йому стабільності.

Ефективна комунікація між органами державної влади та громадянським суспільством є важливим проявом демократичного розвитку країни. Через комунікацію відбувається зворотній зв'язок, коли влада може не лише краще інформувати суспільство про свою діяльність, а також й дізнається про оцінку цієї діяльності з боку активних верств населення, що представляють інституції громадянського суспільства. З іншого боку, з огляду на цілі громадських організацій (реалізація й захист інтересів певних груп населення, які вони презентують), комунікація з органами влади для них є одним із найважливіших механізмів реалізації цих інтересів. Здійснюючи зворотній вплив на органи державної влади, громадські

організації інформують їх про суспільні настрої та бажання й лобіюють інтереси населення, здійснюють моніторинг державної політики щодо ефективної реалізації цих інтересів.

Сьогодні в Україні сформульовано й законодавчо закріплено основні принципи, завдання та стратегічні напрями державної інформаційної політики, сформовано державні інститути відповідної компетенції, ухвалено цілу низку концепцій, програм і планів дій. Проте, система комунікаційної взаємодії держави і суспільства не позбавилася різноспрямованості і недостатньої координованості діяльності різних відомств, а головною перешкодою на шляху створення підґрунтя для формування стабільного і безпечного комунікаційного простору в Україні залишаються непослідовність та непрозорість у реалізації запланованих заходів у сфері публічного управління.

Публічне управління наразі невід'ємне від комунікації як форми взаємодії суб'єктів і об'єктів управління, оскільки основою демократії є врахування потреб і позиції об'єкта управління, а сама комунікація виступає базовим чинником сталості й розвитку структур і систем. Необхідною умовою інтеграції нашої країни в глобальний інформаційний простір, утвердження її як впливового суб'єкта глобальних інформаційних відносин є формування та ефективна реалізація комунікаційної стратегії органів державної влади, що призначена вирішити такі основні завдання:

- формування цілісної та ефективної системи інформування соціальних суб'єктів щодо поточної та перспективної діяльності органів публічного управління;
- регулярний моніторинг громадської думки, зведення в єдиний інформаційний масив результатів соціологічних досліджень, що стосуються соціальних суб'єктів і діяльності органів публічного управління;
- формування ефективної системи «зворотного зв'язку» соціальних суб'єктів і органів публічного управління.
- Результатом успішного вирішення зазначених завдань може стати:
- створення цілісної системи інформування соціальних суб'єктів про функціонування органів публічного управління;
- отримання об'єктивних даних (зокрема, у динаміці), що характеризують громадську думку щодо різних складових життєдіяльності суб'єкта публічного управління;
- можливість повноцінного врахування думки соціальних суб'єктів при прийнятті рішень органами публічного управління;
- підвищення громадянської активності соціальних суб'єктів, залучення населення в процес вирішення питань місцевого значення, громадське обговорення прийнятих нормативних актів.

Серед бажаних наслідків також подолання чи послаблення комунікативних бар'єрів у частині відчуження у взаєминах із соціальними суб'єктами, зменшення не завжди обґрунтованих претензій до влади, зниження патерналістських настроїв. Це безумовно сприяє зростанню авторитету органів публічного управління, а також підвищенню суспільної

довіри до їхньої діяльності; зумовлює більш дієве розширення правотворчих ініціатив соціальних суб'єктів, їхньої суспільної та громадянської активності. Зацікавлене залучення соціальних суб'єктів і реальне врахування громадської думки на стадіях підготовки, прийняття і реалізації рішень – головна умова ухвалення інститутами публічного управління соціально значущих рішень, заснованих не на миттєвій вигоді, а на справжніх загальнолюдських цінностях.

Плідний діалог між соціумом і владою - це фундамент демократичних управлінських відносин і досягнення справедливості в економічному і соціальному житті суспільного устрою. Цей діалог повинен стати одним із головних критеріїв оцінки якості управлінської культури, довіри громадян до влади, реальним індикатором формування в Україні активного громадянського суспільства і демократичної держави.

Література

1. Атаманчук Г. В. *Теория государственного управления* / Г.В. Атаманчук. – М.: Издательство «Омега-Л», 2010. – 301 с.
2. Винер Н. *Кибернетика, или управление и связь в животном и машине* / Н. Винер. - М.: Наука; Главная редакция изданий для зарубежных стран, 1983. - 344 с.
3. Волков А. М. *Публичная администрация и публичное администрирование: соотношение понятий [Електронний ресурс]* / А. М. Волков // *Административное право и процесс*. – 2012. - № 12. – С. 23-35. – Режим доступу: <http://w.pc-forums.ru/1678.html>
4. Галлін Д. *Сучасні медіасистеми: три моделі відносин ЗМІ та політики* / Д.Галлін, П.Манчіні; пер. з англ. О Насика. – К.: Наука, 2008. – 320 с.
5. *Глосарій Програми розвитку ООН. [Електронний ресурс]* – Режим доступу: <http://www.unpan.org/Directories/UNPublicAdministrationGlossary/>
6. *Довіра населення України до держструктур [Електронний ресурс]* - Режим доступу: <http://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=57>
7. *Доступ до публічної інформації: найчастіші запитання та відповіді / За заг. ред. В. Андрусіва, Д. Котляра ; Укр. незалеж. центр політ. дослідж., – К.: [Агентство «Україна»], 2012. – 64 с.*
8. *Енциклопедія державного управління [Електронний ресурс]: у 8 т. / наук.ред. кол.: Ю.В.Ковбасюк (голова) [та ін.]; Національна академія державного управління при Президентові України. — К.: НАДУ, 2011. Т. 8: Публічне врядування / наук.ред. кол.: В.С. Загорський (голова), С.О. Телешун (співголова) [та ін.]; Львівський регіональний інститут державного управління Національна академія державного управління при Президентові України. — Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2011. — с. 273-278. – Режим доступу: <http://derzhava.in.ua:8081/ndi/encyclopedia/Shared%20Documents/Forms/AllItems.aspx>*
9. *Запровадження комунікацій у суспільстві [Електронний ресурс]* /За заг. ред. Н. К. Дніпроенко, В.В. Різуна –К.: ТОВ «Вістка», 2009. – 56 с. –

Режим доступу: http://www.fes.kiev.ua/new/wb/media/publikationen/Com_politics_FINAL.pdf

10.Лашикіна М. Нові підходи до комунікації в публічному просторі державного управління [Електронний ресурс] / М. Лашикіна // Публічне управління: теорія та практика - N1 (13)2013. — Режим доступу: <http://kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2013-1/doc/1/02.pdf3> / 2013

11.Лиллекер Д. Политическая коммуникация. Ключевые концепты / Д. Лиллекер; пер. с англ. С.И.Остнек – Х.: Изд-во „Гуманитарний Центр”, 2010. – 300с.

12.Литвинова Л. В. Теоретичні аспекти розвитку комунікації в органах публічної влади в Україні [Електронний ресурс] / Л. В. Литвинова, Ю. В. Збираник // Державне управління: теорія та практика. - 2015. - № 2. - С. 4-11. – Режим доступу: http://www.e-patp.academy.gov.ua/2015_2/3.pdf

13.Новая философская энциклопедия [Електронний ресурс]: В 4 томах / [Степин В.С., Гусейнов А.А., Семигин Г.Ю., Огуцов А.П. и др.] - М.: Мысль, 2010.- 744 с. - Режим доступу: http://platonanet.org.ua/load/knigi_po_filosofii/slovari_ehnciklopedii/novaja_filosofskaia_ehnciklopedija_v_4_tomakh_2010/23-1-0-1152

14.Някина Е.С. Перспективы электронного правительства [Електронний ресурс] / Е. С. Някина, Е. А. Погодина // Государственное управление. Электронный вестник. - 2012. - № 31. – Режим доступу: http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/31_2012nyakina_pogodina.htm (17.07.2015).

15.Парсонс В. Публічна політика: Вступ до теорії й практики аналізу політики / В. Парсонс; пер. з англ. – К.: Вид. Дім „Києво-Могилянська академія”, 2006. – 549 с.

16.Почепцов Г. Інформаційно-комунікативні процеси в сучасних суспільствах [Електронний ресурс] / Г. Почепцов. – Режим доступу: <http://osvita.mediasapiens.ua/material/13544>

17.Почепцов Г. Нові комунікативні можливості у сфері державного управління [Електронний ресурс] / Г. Почепцов. – Режим доступу: <http://osvita.mediasapiens.ua/material/8049>

18.Почепцов Г. Г. Теория коммуникации [Електронний ресурс] / Г. Почепцов. - М.: "Рефл-бук", К.: "Ваклер" - 2001. - 656 с. – Режим доступу: http://superlinguist.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=11:2009-11-27-19-50-25&catid=19:2009-11-23-13-42-57&Itemid=19

19.Про доступ до публічної інформації: Закон України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>

20.Словник української мови: в 11 тт. / АН УРСР. Інститут мовознавства; за ред. І. К. Білодіда. — К.: Наукова думка, 1970—1980.

21.Соловьев А.И. Политология: Политическая теория, политические технологии / А. И. Соловьев. - М.: Аспект Пресс, 2000. - 559 с.

22.Шварценберг Р. -Ж. Политическая социология [Електронний ресурс] - пер. с фр / Р.-Ж. Шварценберг. – Москва, 1997. ч. 1. - Режим доступу: <http://harspom.cf/shvartsenberg-r-zh-politicheskaya-sotsiologiya.htm>

23.2015 *World Public Sector Report* на сайті Public Administration and Development Management Department of Economic and Social Affairs [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/World%20Public%20Sector%20Report2015.pdf>

24.Deutsch K. W. *The Nerves of Government: Models of Political Communication and Control* / K. W. Deutsch - London, Free Press of Glencoe, 1963. - 316 p

25.*Guidebook on promoting good governance in public-private partnerships* [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.unecce.org/fileadmin/DAM/ceci/publications/ppp.pdf>

26.*ICT and e-Business for an Innovative and Sustainable Economy. 7th Synthesis Report of the Sectoral e-Business Watch* / European Commission. 2010. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.ebusiness-watch.org/>

27.Keeling D. *Management in Government* / D. Keeling. – London: Allen, 1972: Allen & Unwin. – 347 p. 15.

28.*New Public Management: Theory, Ideology, and Practice* [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.academia.edu/4183261/New_Public_Management_Theory_Ideology_and_Practice

29.Shafritz Jay Michael. *International Encyclopedia of Public Policy and Administration* [Електронний ресурс]. - New York Westview Press, 1998. – Режим доступу: <http://www.unpan.org/Directories/UNPAGlossary/tabid/928/Default.aspx>

30.UNDP. *Good Governance and Sustainable Human Development* [Електронний ресурс] // *Governance for Sustainable Human Development. A UNDP Policy Document*. 2002. – Режим доступу: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNPAN/UNPAN011842.pdf>

31.*United Nations E-Government Survey 2014: E-Government for the Future We Want* [Електронний ресурс] / United Nations Department of Economic and Social Affairs. - New York: United Nations, 2014. – Режим доступу: http://unpan3.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov_Complete_Survey-2014.pdf

CHAPTER 28

RESPONSIBILITY OF PUBLIC SECTOR: CSR IMPLEMENTATION THROUGH SOCIAL MARKETING

(JOLITA GREBLIKAITE - Aleksandras Stulginskis (University, Lithuania)

VILMA TAMULIENE - Aleksandras Stulginskis (University, Lithuania)

28.1 Responsibility of public sector: CSR implementation

28.2 Social marketing as a measure for implementing CSR in public sector

28.3 Peculiarities of non-profit organisations in Lithuanian public sector

28.4 A complex of social marketing as a tool of implementing social responsibility in public sector

28.5 Analysis of the case – the initiative of the Public organisation *Gelbėkit vaikus*, called Augink atsakingai (Raise responsibly)

References

Nowadays the environment for activity is changing very fast as in business as much as in public sector. Different standards exist in the countries because of different level of development of public administration systems and public policy itself. It should be considered that almost every country still has different standards of their public administration and it depends on many factors, for example, such as economic situation, governmental attitude, corruption level, citizens' participation in governmental decisions etc. This chapter is devoted to analysis of responsibility of public sector issues affecting business and society in the countries in terms of corporate social responsibility CSR and its concept implementation through social marketing.

Special attention of this chapter will be devoted to responsibility of public sector analysing social marketing role in public organisations such as NGOs and focusing on some Lithuanian examples. Lithuania as the member state of European Union (EU) is already for more than 10 years and still facing the problems of such kind as unclearness of public sector, poor relation with stakeholders as business sector and society, lack of responsibility in taking strategic decisions and poor execution of duties in terms of providing public service. The quality of public services appear as important criteria for evaluation of responsibility of public sector in terms of implementing public administration functions. Modern democracies understand public administration primarily as service to citizens and to the public. Such understanding of the basic role of public administration is the foundation from which its principles (such as transparency, publicity, accountability, public control of administration), forms and methods of activities, requirements for professional and impartial performance etc. are derived¹. Publicity is often related with innovative marketing forms in public organisations. One of them is social marketing.

¹ see more at

http://old.nvf.cz/archiv/versprava/analysis/chapter_ii.htm

28.1 Responsibility of public sector: CSR implementation

What is responsibility, as distinct from accountability? Frederick Mosher distinguished between what he termed "objective" and 'subjective' responsibility. The former is really the equivalent of accountability as outlined above: it is the formal obligation to give an account of one's actions to those in superordinate positions of authority. Lines of accountability are depicted in the traditional organisation chart. Subjective responsibility, on the other hand, is to be understood not as a formal, externally imposed duty but as a felt sense of obligation. It is not only 'upward-looking', in a hierarchical sense, but may be experienced as a pull in other directions, to a number of 'significant others'. Subjective responsibility, unlike objective responsibility (accountability), is the stuff of moral dilemmas (Gregory, 1995, p. 4). The main focus of this chapter is on accountability and publicity of public organisations.

One of the studies for the World Bank identified four roles for the public sector in promoting CSR: Mandating; Facilitating; Partnering and Endorsing CSR initiatives. There are five key challenges that need to be addressed if we're thinking about ways to enable the public sector to engage with the CSR agenda, and therefore about where to draw the line: (i) awareness of overall shape of the agenda; (ii) enabling public sector players to set the terms of the debate, especially with regard to 'southern' stakeholders; (iii) building a stable environment for pro-CSR investment, such as the ability to collect and distribute tax revenues; (iv) engaging the private sector more directly in public policy processes; and (v) providing support for the public sector to evaluate the merits of different approaches to CSR (Corporate social responsibility..., 2016).

CSR was and is a concept that is becoming of increasing importance to businesses and academics in the 21st century. Despite ongoing debates, there is no clearly defined meaning or function to CSR (EIOD, 2002; Perihan Abd El Ghaly, 2016). It could be provided some examples from different countries experience about CSR concept implementation in public sector. For example, public sector organizations in Poland do not have internal mechanisms of environmental responsibility (Hawrysz, Foltys, 2015). Some organisations declare that they have their environmental policy, but it is of a general nature and does not include the declaration of particular organizations. This situation leads to the conclusion that first steps in creating environmental responsibility have been taken, and now further steps are awaited. In particular, it concerns public sector organisations located in Poland. The study has identified a significant discrepancy between the state of the environmental responsibility of companies located in Poland and abroad.

Otherwise, developing country governments are often constrained in their ability to respond to increasing pressures for CSR-related legislation and enforcement. Weak institutions, lack of knowledge and understanding, lack of financial and human resources, and lack of capacity to maintain standards are some of the main impediments to stronger encouragement of the CSR agenda by the public sector in developing countries. In order to strengthen the CSR-related roles of public sector agencies in developing countries, it could be identified the

following actions (Public sector roles..., 2016):

- building awareness within developing country agencies of the CSR agenda and its implications
- building capacity among stakeholders to shape the CSR agenda
- building a stable and transparent environment for pro-CSR investment
- engaging the private sector in public policy processes
- developing frameworks for assessing CSR priorities and developing strategies
- the current capacity constraints on public sector agencies in developing countries to engage with the CSR agenda should not be underestimated. But the opportunities are significant, and there is significant experience to draw on.

For example, using this newly synthesized framework, particular research critically examines the CSR approach and philosophy of companies that are considered active in CSR in the Lebanese context. The findings suggest the lack of a systematic, focused, and institutionalized approach to CSR and that the understanding and practice of CSR in Lebanon are still grounded in the context of philanthropic action. The findings are qualified within the framework of existing contextual realities and relevant implications drawn accordingly (Jamali, Mirshak 2007). Analysing African cases on mining in terms of CSR, it is underlined the importance of taking into account the evolving regulatory frameworks within which mining activities take place in order to consider the changing roles played by the various actors involved, whether multilateral, national or local, public or private. In this broad context it then becomes possible to revisit issues of legitimacy, responsibility, and accountability, which CSR strategies aim to address (Campbell, 2012).

The analysis of the examples just confirms that exist real differences in implementing CSR in more or less developed countries. Another issue as this chapter seeks to present is how CSR is implemented in public organisations by different measures. And one of them is social marketing. Firstly, organisation should decide how social responsibility should be implemented in organisation. This may be evaluated through the elaboration of annual reports that should be prepared by top managers that are responsible by the CSR (Joao Leita0 and Maria Jose Silva, 2007). Second, the development of social marketing actions should be executed, in order to better communicate and interact with citizens. This kind of actions should be based on an integrative approach oriented to cooperating actions with distinct organisations.

28.2 Social marketing as a measure for implementing CSR in public sector

28.2.1 Peculiarities of non-profit organisations in Lithuanian public sector

Baršauskienė, Butkevičienė (2008) notes that there is no uniform definition of non-governmental organisations in Lithuania. On 6 December 2007, during the meeting of non-governmental organisations affairs committee, which took place in the Office of the Government of the Republic of Lithuania, the participants

agreed that the substantial remaining matter of debate is a definition of non-governmental organisation. During this meeting, a list of main characteristics for the non-governmental organisations was concluded: public legal person; acting in the public interest; acting in Lithuania and non-profitable; not seeking the authority in the elections; autonomous; independent from the government; formed on a voluntary basis.

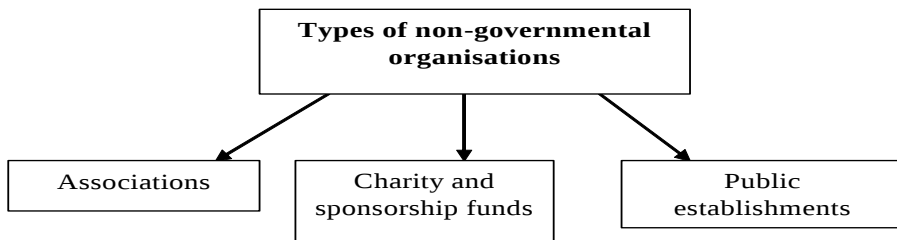
These characteristics are the main ones, when defining the non-governmental organisations. A definition of non-governmental organisations is formulated based on the aforementioned criteria: “Non-governmental organization is a public legal person, acting in the public interest in Lithuania, autonomous, independent from the government and business, not seeking profit and authority in the elections and founded on the voluntary basis”.

Activity of non-governmental organisation is collective actions, requiring to concentrate, combine interests and focus on public goods. Unlike individual or private activities, public activities are not spontaneous, as it always has space and the need to compromise, which is also used to achieve a certain result, which would be beneficial to the majority (Matonytė, Zdanevičius, 2002, p.6).

The activity, performed by non-governmental organisations, is focused on various social and cultural fields: health; children, youth and older people; culture and art; sports; ecology; education and science; equal opportunities; protection of human rights and gathering communities. Non-governmental organisations and their activity are often presented in a triangular model *state-market-civil society*, one element of which is non-governmental organisations. Model of non-governmental organisations in relation to business (market) and government (state) includes such elements, as:

- legal regulation of the activity of non-governmental organisations;
- groups of interests and lobbying;
- support and charity;
- management of human resources and public relations.

Scientific literature states that the activity of non-governmental organisations depend on the country, where they are acting, specific, i.e. legal basis, which determines the founding of non-governmental organisations and the sources for their funding. Currently, the following main types of non-governmental organisations act in Lithuania (Picture 28.1):



Picture 28.1 – Types of non-governmental organisations

Source: created by the authors

An association shall be a public legal person of limited civil liability who has its name and whose purpose is to coordinate activities of the association members,

to represent interests of the association members and to defend them or to meet other public interests (Republic of Lithuania Law on Associations, 2004, 2009).

Charity and sponsorship funds. A fund is a public legal person of limited civil liability having its own name and the objective of providing charity and/or sponsorship and other support, in accordance with the procedure laid down in the Law on Charity and Sponsorship of the Republic of Lithuania and Republic of Lithuania Law on Charity and Sponsorship Funds, to legal and natural persons in the fields of science, culture, education, arts, religion, sports, health care, social care and assistance, environmental protection as well as in other fields recognised as selfless and beneficial to society (Republic of Lithuania Law on Charity and Sponsorship Funds, 2004, 2009).

A public establishment shall be a non-profit public legal person of limited civil liability founded according to this law and other laws, the aim of which is to satisfy public interests by carrying out the educational, training and scientific, cultural, health care, environmental protection, sports development, social or legal aid provision as well as other activities useful to the public. A public establishment may have and acquire only the civil rights and duties that are not in contradiction to laws, the articles of association of the public establishment and objectives of activities thereof (Republic of Lithuania Law on Public Establishments, 2004, 2009).

R.Šimašius (2007) claims that there are also some specific non-profit organizations, which do not fit into the aforementioned foundations of non-governmental organisation system and act following separate law. There are several types of such organisations in Lithuania. Some of these specific organisations are formally related with the main types of non-profit organisation, when only exceptions from the general provisions of the laws are established, while others are unrelated, which are not bound by any other statutory norms of the laws, but solely by the law, according to which they are acting. The first group includes organisations of artistic creators and chamber of industry, trade and crafts. Organisations belonging to this group act according to the specific laws, regulating their activity and based on one of the aforementioned laws of non-profit organisations, as long as it does not contradict the first one. The second group includes educational establishments, science and study institutions as well as other organisations, which act solely according to the law that is devoted to them or regulating a specific activity and none of the main laws are applicable to them.

To sum up, it may be claimed that currently the most widely used terms in Lithuania are non-governmental organisations and non-profit organisations. These two concepts of organisation often cover each other. The main principle for the activity of these organisations is not seeking profit. The activity of these organisations and data about the results of the activity are public and accessible to everyone. Non-profit organisations may be understood both in the narrow sense, meaning these organisations, where organisations regulating their activity have established a principle of not assigning the profit, and in the broader sense - all of the organisations, which do not depend from the authorities, do not seek profit

and cannot give a return of capital to their owners.

Considering the above-mentioned arguments, it was chosen to apply the definition of non-profit organisations in the current paper for deeper analysis of special issues of responsibility of public sector.

28.2.2 A complex of social marketing as a tool of implementing social responsibility in public sector

Generally public sector organisations have a “product” whose availability is determined by a political process as opposed to customerbased marketing research. Their “products” also tend to have demand in excess of supply and hence the lack of specific sales personnel. The policy makers use marketing almost exclusively as a communications device. The environment of the policy makers is a long way removed from the marketplace and the economic transactions taking place in such markets. Their marketing profile demonstrates their needs to be in the areas of information dissemination and persuasion. Thus what Octon said about the use of marketing in British non-profit organisations a decade ago (now already more than three decades – author notes) still holds true: that this is not a true broadening of the marketing concept as claimed by Kotler but a transfer of techniques between one situation and another where the characteristics and problems appear very similar (Octon, 1983, p. 33; Graham, 1995).

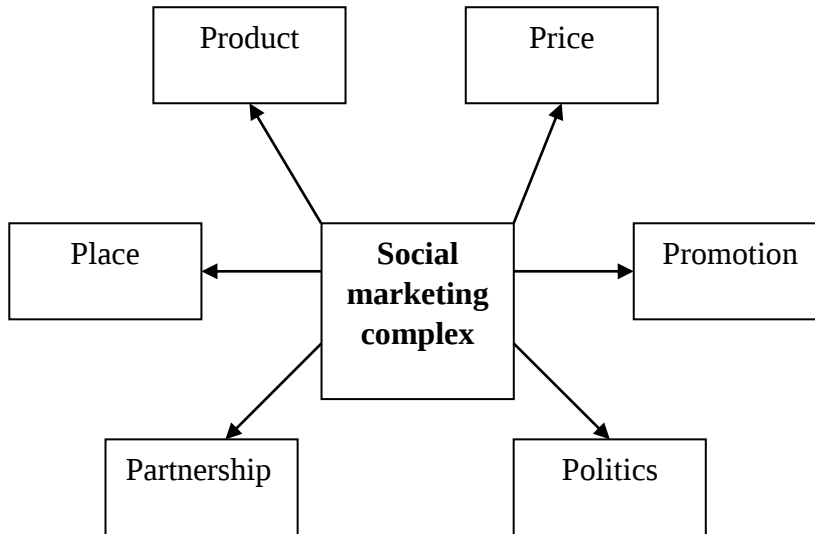
The evolution of social marketing has been somewhat hindered by a lack of definitional clarity and consensus. It has often been confused with related - but quite distinct - marketing concepts such as societal marketing, socially responsible marketing and non-profit marketing. In addition to this, the term ‘social marketing’ is sometimes erroneously used to refer simply to the promotional aspect of multi-component interventions or to campaigns that are purely communications-based (McDermott et al, 2005).

Marketing must surely now be seen to be an essential part of public sector management. Private sector tools, methods, and approaches have already been adopted in the public sector. But many public sector organisations—especially not-for-profit—are realising that strategic marketing can help address two challenges: the challenge of meeting mandates and satisfying stakeholder needs in the face of diminishing resources, and the challenge of meeting specified revenue or cost-recovery targets. With the shift of the public sector to more managerial, business-like approaches, the adoption of marketing and related managerial practices can also strengthen accountability in operations (Serrat, 2010).

Ideas about branding and positioning, core strategic social marketing concerns have been better understood and practiced in developing country settings. Social marketing in developing countries has focused much more on products and services, with a concomitant interest in pricing and distribution systems. In developed countries, social marketing has too often taken the 1P route of using persuasive communications for behavior change. The integrative framework calls for an expansion of social marketing to product and service development and delivery, using incentives and other behavioral economic concepts as part of the price element, and extending place as both an access and opportunity idea for

behaviors, products and services (Lefebvre, 2011). Especially it should be directed to public sector.

A. Rūtelionė (2007) notes that a complex of social marketing comprises of six elements (Picture 28.2)



Picture 28.2 - Social marketing complex

Source: created by the authors, based on RŪTELIONĖ, A. Marketingo sprendimai nekomercinėje veikloje, 2007, p. 148

Product. In social marketing, a product does not necessarily mean physical expression of it. Here, the variety of the products is very great, starting from tangible, material products, services, habits, finishing with broader ideas, covering more components. Very often, in the context of social marketing, a product becomes an “idea”, which is used by the marketing specialist in order to encourage changes in behaviour. When creating this product, the well-being is sought not only for the separate users, but also for the whole society. It is important that the changes in behaviour would be modelled in order to draw attention to the benefit for the society. In order for the product to be implemented, people need to understand that it is suggested to solve the problem honestly and that the offered product is a solution to this problem. When examining, it is important to find out, how does the user understand the problem and to define the suggested social product, how important is this problem and if the people are ready to “pay” for its solution.

Price. Price is related to something that a user has to do in order to receive the offered product of social marketing. It may be assessed with expenses, which are necessary to adapt the changes in the behaviour. These costs may also be in cash and requiring more intangible things, such as time or effort, some certain disadvantages or someone’s disapproval. If these costs may appear higher than the received value of the product, offered for the price of the social marketing

product, it may seem too small and the user may hardly commit himself to “buy” the product. However, as these costs are smaller, when compared with the benefit, there are more possibilities that the product will be “bought”. When establishing the price for the material social product, some certain problems are encountered. If the price of the product is too low and if it is distributed free, then, it may seem to the user that this is a sign of low quality. On the other hand, if the price is too high, then some of the users, who want to acquire the offered product, will not be able to do this. Therefore, social “sellers” shall balance between these two limits.

Place. It is a target location, to which the social marketing communication campaign is directed. When speaking about intangible products, the distribution (place) is not so clear. In this case, this includes solutions related to the fact, which channels are used to give information or instruction to the user. This may be doctors’ offices, marketplaces, means of mass media, etc. Usually, it is a geographically defined place, situated near the targeted market. The place is related with the information channels, which are used to reach the target audience. The users will not change their usual route in order to find a message; therefore, the message shall be presented in such places, where the targeted audience is usually visiting. Therefore, one needs to find out, for example, what radio stations the target audience is listening to or what newsletters are they reading, etc.

Promotion. The element “promotion” in the social marketing is often confused with social marketing phenomenon in general. However, this is one of the more important elements of social marketing complex, connecting such elements, as:

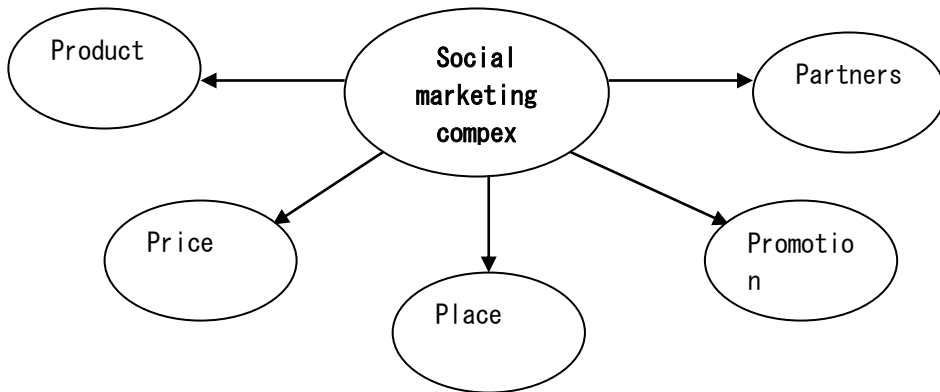
- advertisement (printed or other types of commercial);
- public relations (press conferences and editorial articles);
- sales promotion (coupons, gifts and commercial in the places of sales);
- promotion (participation in press events aimed at promoting change);
- personal sales (personalised consultations and professional teachers);
- special events (exhibitions, devoted for the health protection and concerts);
- entertainment (theatrical performances, songs and TV shows).

Partnership. A majority of non-commercial organisations are small and do not have the capacity to affect some certain behaviour of the society. They may also be lacking material and human resources. Therefore, many of these organisations search for potential partners both in the state and private sector. Social and health problems are usually so intertwined that one institution cannot change everything by itself. Public establishments shall combine and act together, so that it would be effective. It is necessary to find out, what organisation has the same or similar goals and to find ways to do this together.

Politics. In many cases, it is rather difficult to affect the repetitive behaviour; therefore, it is necessary to have norms, which would regulate some certain processes, for example, banning tobacco advertisements. Changes in political and legal environment are necessary or even obligatory, when the social problems are complex and contradictory, while impact forms, used by the social marketing

specialists are not enough. Then a kind of political diplomacy is necessary, which would make it easier to make a connection with the target audience.

M.Siegel and L.Lotenberg (2007) claim that in commercial marketing, the product, price, place and promotion are considered as 4 P and this is called a marketing complex –group of independent elements, which may be changed by the marketing specialist in order to affect the consumers' behaviour. These authors base it on the traditional marketing complex and apply it in the social marketing, only adding one additional element, called partners (Picture 28.3).



Picture 28.3 – Social marketing complex

Source: created by the authors, based on SIEGEL, M.; LOTENBERG, L. Marketing Public Health: Strategies to Promote Social Change, 2007, p. 215

Product is understood as a tangible product, service or behaviour. It is best to assume that the product is a benefit, which is provided to the target audience for a certain price, on the exchange principle. Benefit is understood as something that a consumer wishes to receive in exchange for the change in behaviour. The benefit is assigned more to a specific behaviour than to a tangible product or service. Lack of tangible product aggravates the performance of social campaign; therefore, it is important to define the product of social change. Some certain questions may help in distinguishing this product:

- What may be the advantages of the change in behaviour, which could be properly assessed by the target audience? What needs or wishes the target audience has and how the change in behaviour may help to satisfy them?
- What is the competition in respect to the change of behaviour? What more than the offered behaviour could be offered to the target audience by different behaviour?

The benefit of accepting new behaviour should be valuable enough to the target audience. It is noted that a short-term benefit, i.e. benefit, which a person may receive at once, is usually chosen since it requires less effort and lower costs.

Price is costs that the target audience is ready to pay for the change in behaviour. In commercial marketing, the price has a monetary value. In social marketing, the price may have financial expression, however, it is understood

more like costs of satisfaction, lifestyle or psychological benefit.

Place in social marketing is the most complicated element of the marketing complex, since it is the most difficult to control. Change in behaviour, which includes tangible products usually has clear and known supply channels. Therefore, in social marketing, the “place” is usually understood as channels for sending the message. It is the most useful to define a place as situations, where behaviour occurs or may occur. Considering these situations and supply channels related to them may help the social marketing specialist to identify various barriers and to define the benefit more clearly as well as to reduce the competition.

Promotion is understood as the communication process, during which the change of behaviour and its benefit is transferred to the target audience, with the help of such measures as advertisement, public relations, events, personal sales and festivals. All of the promotional measures have the same goal – to increase the possibility that the target audience will perform the expected actions after seeing a message about the benefit of exchange and, when necessary, to suggest them, how to overcome the costs. Advertisements are the most effective and the best-seen measure of promotion. It is also possible to provide other forms of advertisement:

- to use public relations, by submitting published, radio or video messages in media or conferences;
- community celebrations, such as health fairs;
- personal sales, e.g. doctors' consultations;
- entertainment, to provide various messages during the TV show, to participate in the talk shows, etc.

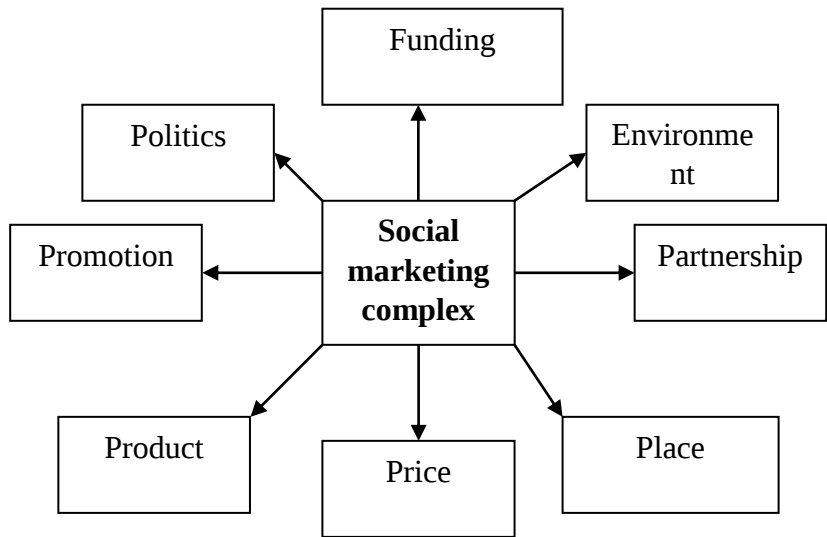
Partners. When it is exactly known what benefit will the social change bring to the person or society, then many both private and public organisations may show interest in the raised problem and the ways of solving this. The main problem is the fact that every organisation wants to coordinate the whole process of changing the behaviour by itself and does not want to communicate with other organisations. Completely different programs may reduce the success in various ways. Persons, who are forming the policy, may not understand the situation correctly and what actions should be taken and for that reason the sources may not be used effectively. It is the most effective to cooperate with organisations or companies, which have the same or similar goals. By specifically providing correct and clear message, the mutual benefit may be maximised. When searching for the potential partners, the following questions should be raised:

- Where do the other organisations direct the social change?
- How other organisations may help in implementing the program? What sources do they have that we do not have?
- What are the advantages of cooperating with other organisations?

As it can be noted from the provided authors' opinion, the social marketing complex employs commercial marketing elements and adds new elements, which are typical solely for this type of marketing. Every element of social marketing is described, based on the specifics of the social field. In many cases, the elements

of social marketing complex do not have a tangible expression and it is difficult to sum up, analyse and control them.

After summing up the social marketing complexes, presented by the authors (Rūtelionė (2007); Siegel, Lotenberg (2007); Kotler et al (2003)) in the theoretical part, the following model of the social marketing complex may be formed (Picture 28.4)



Picture 28.4 – Theoretical model of the social marketing complex
Source: created by the authors

Product. Social marketing product may be understood as tangible (products and services) and intangible (ideas, change in behaviour, environmental protection, etc.). When creating a tangible product, it is necessary to know the problem and how the product could solve this problem.

Price. Price may be understood as expenses (costs), which the consumer will experience by acquiring the product. This may have a monetary expression. It may also be understood as time and efforts, which are necessary in order to accept the offered product. If the costs of accepting the product are higher than the received benefit, there is a good chance that the consumer will not choose this product. Moreover, if the monetary price of a tangible product is too low, then the consumer may understand that the product is of low quality. Meanwhile, if the price will be too high, then the consumer will not be able to buy the offered product and it is necessary to find a balance between these two aspects.

Place. It is understood as a way, using which the product will be presented to the consumer. For the tangible product, it is a delivery system: storing, transporting, delivering to the places of sales or places where it is given out free, etc. For the intangible product, it is understood as channels, which are used to transfer the information about the product to the consumer. This may be doctors' offices, schools, shopping centres, etc. Another important aspect is whether a user

can access the information about the product and whether the chosen channels will reach the target audience. This is the reason why it is necessary to examine the hobbies and habits of the target audience.

Promotion. This element of the social marketing complex is often mixed up with the social marketing itself, since the promotion process reflects all of the elements of the marketing complex. Promotion covers the integration of advertisement, public relations, personal sales and sales promotion. Greatest attention in this stage should be drawn for the creation of the demand for the product. Various messages in the media, advertisement in various commercial measures help to form the demand for the product. This demand for the product may also be formed with the help of other measures, such as organising seminars and conferences as well as giving out leaflets in various events, building stands in the shopping malls, etc.

Environment. This may be understood as close and distant environment, which affects the user's decisions. Close environment is understood as the effect of family members and close relatives to the decision of a user (individual). Distant environment may be target audience, secondary audience, legislators, etc.

Partnership. In order to solve the appearing social problems efficiently, one organisation is not enough. In order to achieve this goal, it is necessary to communicate with various companies, organisations, institutions and community.

Politics. Social marketing programs are not enough for solving some certain social problems. The results may be improved by issuing favourable legislation or their review. Here, a special role is devoted to the whole public sector, also including public establishments. Social marketing is also becoming more frequent for political campaigns.

Funding. Non-profit organisations cannot implement the social marketing program by themselves, as they do not have enough funds to do this; therefore, it is important to apply to the support charity funds, in order to receive government grants.

In the theoretical model of the social marketing complex, two new elements are presented: funding and environment, which have great influence when forming an effective social marketing campaign and seeking to influence the voluntary change in the individual's (consumer's) behaviour to the maximum.

Kotler and Lee (2007) presented the main key points about social marketing implementation:

1. Take advantage of prior and existing successful campaigns.
2. Start with target markets most ready for action.
3. Promote single, simple, doable behaviors.
4. Identify and remove barriers to behavioral change.
5. Bring real benefits into the present.
6. Highlight costs of competing behaviors.
7. Promote a tangible product or service to help target audiences perform the behavior.
8. Consider nonmonetary incentives in the form of recognition and appreciation.

9. Have a little fun with messages.
10. Use media channels at the point of decision making.
11. Get commitments and pledges.
12. Use prompts for sustainability.

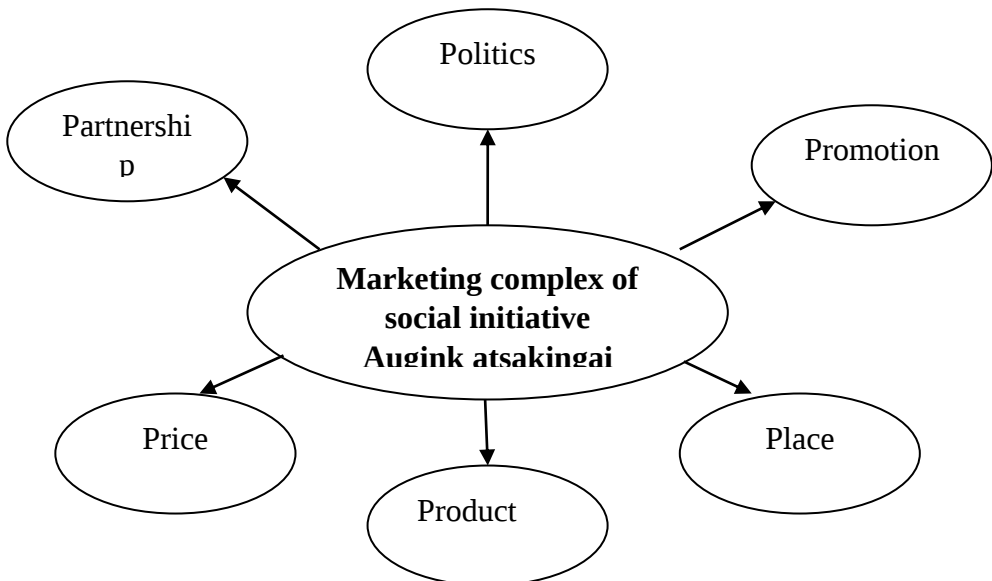
It could be considered how these advices were taken by NGO in the presented Lithuanian example.

28.3 Analysis of the case – the initiative of the Public organisation *Gelbėkit vaikus*, called *Augink atsakingai* (Raise responsibly)

The goal of the initiative, which was started by the Public organisation *Gelbėkit vaikus* and telecommunication company Omnitel, which is called *Augink atsakingai* is to reduce the application and toleration of violence against children in families in half within three years. *Augink atsakingai* seeks to change the attitude to parenting of children and to promote communication in families, since in this way we will raise creative and initiative personalities and together we will become happier and more advanced society.

The main direction of the initiative *Augink atsakingai* is to encourage creativity. Famous people of Lithuania are contributing to the initiative; mass media channels are becoming friends of this initiative, while several thousand citizens have already expressed their approval and registered in the website of the project *augink.lt*.

Social marketing complex of the social initiative *Augink atsakingai* is composed of the following elements (Picture 28.6):



Picture 28.6 - Marketing complex of social initiative *Augink atsakingai*

Source: created by the author

Product—the product of the social initiative Augink atsakingai is intangible. It may be described as an idea, promoting the change in parenting traditions, by applying positive ways of parenting. The goal of this initiative is to reduce the violence against children and change the attitude of the society to the ways of parenting.

Price – does not have any monetary expression, but it is measured in time, which is necessary in order for the parents to integrate the ways of parenting, offered by the social initiative. Internet website of the social initiative augink.lt contains advice for the parents on how to react and what to do when the children do not obey and lie as well as how to manage anger, etc. All of this may be received free and is accessible for everyone.

Place (distribution) – described as a channel for transferring the idea (message) of the social initiative. The message was transmitted using various advertisement channels: TV commercials, radio commercials, outdoor advertising and the mass media had various articles written about this social initiative. Schools and kindergartens were given informational posters and leaflets. Seminars were organised in various cities in Lithuania, which were called Development of positive parenting skills. On November of 2008, another campaign was launched, which was called Nereikia diržo (Do not take the belt) and the buses of the campaign were riding in the Lithuanian cities, asking the people not to be passive and to contribute to the campaign by giving away the belts.

Promotion— the organisers of this initiative perform the commercial campaign, using the means of the following promotional measures:

- TV commercials—acute social commercial, which is meant to arouse interest in the problem. Social commercials were created by the partner, creative agency Not Perfect, which contributed to the initiative. They were broadcasted by the partners of the initiative – LNK, TV3, BTV, Lietuvos televizija and other TV and mass media. In 2008, the message of the social initiative Augink atsakingai was “When you are lazy to explain, you grab a belt. There is another way. Raise responsibly”. In 2009, the TV commercial was called Atsakymai (Answers) and its main idea was “Do not beat the future talent”. There were also some educational video clips created for the initiative Augink atsakingai. There, the parents will find useful advice on how to behave in the situations that appear rather frequently;

- radio commercials – the most popular radio stations in Lithuania, such as M-1, Radio centras, Lietus and Kelyje were broadcasting the radio clips of the initiative. Four radio clips were created, which presented the situations where a child is crying, cursing and misbehaving and at the end of the clip, people are informed about the internet website called augink.lt, where they may find a solution to these situations. These radio commercials were also created by the advertisement agency Not Perfect;

- outdoor advertising – posters, which were created to inform about the social initiative Augink atsakingai were shown in the outdoor advertising stand of the partner of this initiative JCDecaux in various cities of Lithuania;

- public relations—gathering the community network. Visitors of the

website www.augink.lt may express their wish to raise a new creative generation, by contributing to the initiative and asking their friends and family to contribute together with them. More than 73000 people were registered in this website, supporting the idea of this initiative and contributing to the responsible parenting of the children. Social network Facebook also has a page of the initiative Augink atsakingai and has more than 14000 followers. This website contains all of the information related with the initiative, useful links, pictures, advice and every person, who liked this page, may express his or her opinion on the issues of parenting. More than half a million people expressed a support for the initiative in the social network website One.lt;

- personal sales – psychologists and lawyers provide information to the parents on the parenting issues. Such help is especially useful to those parents, who use violence against the children unconsciously, by simply not knowing how to calm down the child, when they are tired and irritated, without paying attention to the child's feelings and problems.

Partnership – the main initiator of the *Augink atsakingai* is the organisation *Gelbėkite vaikus* and the telecommunication company Omnitel. UAB Omnitel was established in 1991. Its founders were Lithuanian emigrants and businesspersons—Doctor of Economic sciences Juozas P. Kazickas and Viktoras Gediminas Gruodis. It was the first private telecommunications company in the Eastern Europe, providing changes in Lithuania, which had recently become independent to make connections with the whole world. Omnitel follows a common and continuous social responsibility policy of TeliaSonera company group, which covers four main areas: market, employees, environment and the society. Socially responsible activity of Omnitel is assessed on a national and international level. Omnitel was given the awards of the nationally responsible business for the socially responsible activity. The most socially responsible company 2008 (Socialiai atsakingiausia įmonė 2008) and Workplace of the year 2008 (Metų darbovietė 2008). By encouraging the advancement of the society and improvement of the social environment, in 2008, the company Omnitel and the organisation *Gelbėkite vaikus* started a long-term social initiative *Augink atsakingai*. Around 40, various companies, organisations and mass media companies became the supporters of the initiative. Many famous representatives of entertainment world became the friends of the initiative.

Politics—Public organisation *Gelbėkite vaikus* seeks to initiate a law, forbidding using any physical and other humiliating punishments against the children. Social initiative *Augink atsakingai* is the first step towards this goal.

Summarising the results of the public survey (in 2010, the research was made by the authors of this chapter, number of respondents -152; questioning of specialists was also performed), it may be stated that the organisation should pay attention to the following elements of the social marketing complex: *partners, distribution, funding and environment*. Based on the public opinion, the organisation should choose partners/supporters based on common goals, since only in this case an effective communication, providing mutual benefit will be achieved. The best ways to distribute or the channels for transmitting the message,

based on the public opinion, are internet and public gathering places. The channels would allow reaching out target audience of various age. Based on the public opinion, the main sources of funding for the organisation *Gelbëkite vaikūs* should be the support, provided by the state as well as non-governmental funds; however, based on the results of questioning the specialists, these sources constitute only a small part. The main sources of funding for the projects of the organisation is the support from private persons, companies or organisations. As the public opinion shows, their decision to participate was mostly affected by their willingness to change the traditional attitude to parenting. Family, friends and society have influence for this decision; however, this influence is not substantial.

Theoretical model of the social marketing complex, provided in the second part of this chapter, does not change after performing the research, the element of this model *product, price, distribution, promotion, funding, partners, politics and environment* remain the same. Constituent parts of every element are created considering the specifics, goals, takes of the social campaign and following the results of the surveys.

As authors agree about the necessity and the importance of social marketing in public sector as CSR tool for publicity and accountability it is useful to emphasize how social marketing should be effectively planned. Finally, successful planning of social marketing in public sector could be based on the model proposed by Kotler and Lee (2009). This model suggest such schematic plan of social marketing implementation in organisations:

Executive Summary

A brief summary highlighting plan stakeholders, background, purpose, target audience, major marketing objectives and goals, desired positioning, marketing mix strategies (4Ps), and evaluation, budget, and implementation plans.

1. Background, Purpose, and Focus

Who's the sponsor? Why are they doing this? What social issue and population will the plan focus on, and why?

2. Situation Analysis

2.1 SWOT: Organisational Strengths and Weaknesses, and Environmental Opportunities and Threats

2.2 Literature review and environmental scan of programs focusing on similar efforts: activities and lessons learned

3. Target Audience Profile

3.1 Demographics, geographics, relevant behaviors (including risk), psychographics, social networks, community assets, and stage of change

3.2 Size of target audience

4. Marketing Objectives and Goals

4.1 Campaign objectives: specifying targeted behaviors and attitudes (knowledge and beliefs)

4.2 SMART goals: Specific, Measurable, Achievable, Relevant, and Time-bound changes in behaviors and attitudes

5. Factors Influencing Adoption of the Behavior

5.1 Perceived barriers to the targeted behavior

5.2 Potential benefits of the targeted behavior

5.3 Competing behaviors and forces

5.4 Influence of important others

6. Positioning Statement

How do we want the target audience to see the targeted behavior and its benefits relative to alternative or preferred ones?

7. Marketing Mix Strategies (Using the 4Ps to Create, Communicate, and Deliver Value for the Behavior)

7.1 Product: Benefits from performing behaviors and any products or services offered to assist adoption

Core Product: Desired audience benefits promised in exchange for performing the targeted behavior

Actual Product: Features of basic product or service e.g., HIV/AIDS test, exercise, number of daily fruits and vegetables

Augmented Product: Additional products and services to help perform the behavior or increase appeal

7.2 Price: Costs that will be associated with adopting the behavior and any monetary and nonmonetary incentives and disincentives

Costs: Money, time, physical effort, psychological

Price-Related Tactics to Reduce Costs: Monetary and nonmonetary incentives and disincentives

7.3 Place: Making access convenient

Creating convenient opportunities to engage in the targeted behaviors and/or access products and services

7.4 Promotion: Persuasive communications highlighting product or service benefits, features, fair price, and ease of access

Messages

Messenger

Creative and Executional Strategy

Media Channels and Promotional Items

8. Plan for Monitoring and Evaluation

8.1 Purpose and audience for monitoring and evaluation

8.2 What will be measured: inputs, outputs, outcomes, and impact

8.3 How and when measures will be taken

9. Budget

9.1 Costs for implementing marketing plan, including additional research and monitoring and evaluation plan

9.2 Any anticipated incremental revenues, cost savings, or partner contributions

10. Plan for Implementation and Campaign Management

Who will do what and when, including partners and their roles?

The proposed plan can be implemented applying appropriate steps in every single situation of public organisations.

Conclusions

1. Responsibility of public sector is quite complicated issue because of the complexity of public organisations and institutions, variety of their functions. Today responsibility of public organisations has a lot of common with CSR and social responsibility as much as some business philosophy and management principles are applied as well as for implementing responsibility. In this case public organisations' responsibility is analysed through accountability and publicity implementation taking into consideration social marketing as helpful tool.

2. The development of social marketing initiatives not only shares generic marketing's underlying philosophy of consumer orientation, but it also provides a key mechanism for fostering public policies. This way, marketing principles can be positively applied, in order to broadly disseminate the generic strategy for development in a sustainable basis. Social marketing is defined as applying marketing principles in a positive way, influencing a voluntary change in behaviour of an individual and the society. Goals of the social marketing is to affect the change in behaviours of the society or its groups in the required direction, towards the welfare of the society.

3. Social marketing complex employs the elements of commercial marketing complex and adds new elements, which are typical only for this kind of marketing. Every element of social marketing is described based on specifics of that social field. In many cases, the elements of social marketing complex do not have the tangible expression; therefore, it is difficult to summarise, analyse and control them in every case, especially paying attention to public sector organisations and their specificity.

3. Upon summarising the results of surveying the specialists of the non-profit organisation *Gelbékite vaikus*, it may be stated that the organisation *Gelbékite vaikus* forms and applies the social marketing complex only for the social initiative *Augink atsakingai*. Marketing complex of the non-profit organisation *Gelbékite vaikus* consists of eight elements: product, price, distribution, promotion, politics, partners, environment and funding. The greatest attention is drawn for the promotion. A majority of the programs and projects of the organisation are meant for the children, who experienced violence, for the violence prevention and the improvement of the teachers' qualification. Social initiative *Augink atsakingai* is devoted to changing the traditional attitude to parenting in the society, therefore, in this case, the social marketing complex is formed.

4. Summing up, the theoretical and case analysis it might be considered that responsibility of public sector a lot of depends on effective work of public managers and new techniques as social marketing applied for accountability and publicity of public organisations, in this case, NGOs.

References

1. Gregory R. (1995). *ACCOUNTABILITY, RESPONSIBILITY AND CORRUPTION: MANAGING THE PUBLIC PRODUCTION PROCESS* from

“The State Under Contract”, ed. Jonathan Boston, Bridget Williams Books, 16 p. Available on the Internet: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan046897.pdf>

2. Public sector roles in strengthening corporate social responsibility: a baseline study. 2016. Available on the Internet: <http://www.eldis.org/go/home&id=12031&type=Document#.V12xozhXrIU>

3. Hawrysz L., Foltys J. (2015). Environmental Aspects of Social Responsibility of

Public Sector Organizations. Sustainability, December. Available on the Internet: www.mdpi.com/2071-1050/8/1/19/pdf

4. Corporate social responsibility and the role of the state: where do we draw the line? Available on the Internet: <https://www.odi.org/events/2260-corporate-social-responsibility-role-state-draw-line>

5. Jamali D., Mirshak R. (2007). Corporate Social Responsibility (CSR): Theory and Practice in a Developing Country Context. Journal of Business Ethics, May, Volume 72, Issue 3, pp 243-262.

6. Campbell B. (2012). Corporate Social Responsibility and development in Africa: Redefining the roles and responsibilities of public and private actors in the mining sector. Resources Policy, Volume 37, Issue 2, June, pp. 138–143. Available on the Internet: <http://link.springer.com/article/10.1007/s10551-006-9168-4#page-1>

7. Joao Leitao and Maria Jose Silva, (2007). CSR and Social Marketing: What is the

desired role for Universities in fostering Public Policies? MPRA Paper No. 2954, posted 25. April. Available on the Internet: https://mpra.ub.uni-muenchen.de/2954/1/MPRA_paper_2954.pdf

8. Lefebvre R. Craig (2011) An integrative model of social marketing. Journal of Social Marketing, Vol. 1 Iss: 1, pp. 54-72. Available on the Internet: <http://www.emeraldinsight.com/doi/abs/10.1108/20426761111104437>

9. Graham, P. (1995). Are public sector organizations becoming customer centred?. Marketing Intelligence & Planning, Vol. 13, Iss 1, pp. 35 – 47. Available on the Internet: <http://www.emeraldinsight.com/doi/pdfplus/10.1108/02634509510079379>.

10. Perihan Abd El Ghaly (2016) CSR: Entrepreneurship and Innovation. Available on the Internet: http://leadersjournal.org/index.php?option=com_content&view=article&id=96&Itemid=38

11. McDermott L., Stead M. & Hastings G. (2005). What Is and What Is Not Social Marketing: The Challenge of Reviewing the Evidence. Journal of Marketing Management, Volume 21, Issue 5-6, pp. 545-553. Available on the Internet: <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1362/0267257054307408>

12. Serrat Olivier (2010). Marketing in the Public Sector. Washington, DC: Asian Development Bank. Available on the Internet: <http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1175&context=>

intl

13. Kotler Ph. and Lee N. (2007). *Marketing in the Public Sector: A Roadmap for Improved Performance*. Pearson Education, Inc.

14. Philip Kotler and Nancy Lee. 2009. *Up and Out of Poverty*. Pearson Education, Inc.

15. Baršauskienė V., Butkevičienė E. (2008) *Nevyriausybių organizacijų veikla: mokomoji knyga*. Kaunas: Technologija. 103 p. ISBN 9789-9552-545-60.

16. Matonytė I., Zdanevičius A. (2002) *Pilietinės visuomenės problemos: NVO atvejo studija*. Vilnius: Knygiai. 42 p. ISBN 9955-443-13-8.

17. Šimašius R. (2007) *Ne pelno organizacijos: prigrįmtis ir reglamentavimas*. Vilnius: Eugrimas. 207 p. ISBN 9789-9556-826-2-2.

18. Lietuvos Respublikos Seimas (2009) *Lietuvos Respublikos Asociacijų įstatymas Nr. IX-1969 (Republic of Lithuania, Law of Associations)*. Valstybės Žinios. Aktuali redakcija nuo 2004 vasario 14 d. [Accessed April 2016]. Available on the Internet: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=226938&p_query=&p_tr2=.

19. Lietuvos Respublikos Seimas (2009) *Lietuvos Respublikos Paramos ir labdaros fondų įstatymas Nr. IX-1940 (Republic of Lithuania Law on Charity and Sponsorship Funds)*. Valstybės Žinios. Aktuali redakcija nuo 2004 sausio 13 d. [Accessed April 2016]. Available on the Internet: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=224651&p_query=&p_tr2=.

20. Lietuvos Respublikos Seimas (2009) *Lietuvos Respublikos Viešųjų įstaigų įstatymas Nr. IX-1977 (Republic of Lithuania Law on Public Establishments)*. Valstybės Žinios. Aktuali redakcija nuo 2004 vasario 14 d. [Accessed April 2016]. Available on the Internet: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=226945&p_query=&p_tr2=.

21. Rūteliūnė A. (2007) *Marketingo sprendimai nekomercinėje veikloje: mokomoji knyga*. Kaunas: Technologija. 162 p. ISBN 9789-9552-52-43-6.

22. Siegel M., Lotenberg L. (2007) *Marketing Public Health: Strategies to Promote Social Change*. Massachusetts: Jones and Bartlett publishers, 608 p. ISBN 13:978-0-7637-3891-4.

23. Kotler Ph., Ned R., Lee N. (2003) *Social marketing: Improving the Quality of Life*. California: Sage publications, Inc., 435 p. ISBN 0-7619-2434-5.

ПІСЛЯМОВА

В основі розвитку сучасного суспільства, економічного зростання і цивілізаційного розвитку ХХІ століття лежать хвилі базових інновацій, які реалізують наукові відкриття і великі винаходи. Зміна домінуючих поколінь техніки і технологій лежать в основі середньострокових циклів. Приблизно раз на півроку кластери базових інновацій в авангардних країнах визначають зміну технологічних чи економічних укладів при переході до наступного Кондратіївського циклу.

Висока хвиля епохальних базових інновацій демонструє собою перехід до чергового зверхдовгострокового цивілізаційного циклу, нового технологічного чи енергоекологічного способу виробництва, економічного чи соціокультурного укладу, геополітичного світовлаштування, що змінюють облік світу. Методологія інтегрального макропрогнозування, розроблена російськими вченими, дозволяє з високою мірою вірогідності проникнути у хвилі інновацій і попередні їх кризи, виробити стратегічні пріоритети трансформації економіки і суспільства.

Цей досвід є для нас надзвичайно корисним. Ця методологія синтезує теорію передбачення і вчення про цикли, кризи та інновації М.Кондратьєва і Й.Шумпетера, цивілізаційний підхід і вчення про соціокультурну динаміку П.Сорокіна і А.Тойнбі, вчення про ноосферу і гармонійну коеволюцію природи і суспільства В.Вернадського і Н.Моїсеєва, балансовий метод прогнозування і макромодельовання В.Леонтьєва. Методологія інтегрального макропрогнозування лежить в основі інноваційно-технологічного розвитку Росії з врахуванням світових тенденцій, що лежить в програмі, розробленій Глазєвим.

З кінця ХХ ст. у світі розгортається глобальна цивілізаційна криза, яка знаменує собою занепад індустріальної цивілізації. Світ охопили хвилі енергоекологічної, демографічної, технологічної, фінансово-економічної, геополітичної і соціокультурної криз, що охопили весь глобальний простір і загрожують всьому людству. Ці кризи можуть бути подолані у другій третині ХХІ століття на основі високої хвилі епохальних і базових інновацій, результатом яких буде становлення гуманістично-ноосферної постіндустріальної цивілізації, ноосферного енергоекологічного способу виробництва і споживання, інтегрального економічного і соціоекономічного укладу, нової моделі глобалізації, багатопольярного світовлаштування, що базується на діалозі і партнерстві цивілізацій.

Технологічне відставання України від авангардних країн зростає, структура економіки України залишається деформованою, багато в чому має паразитичний характер з посиленням контролю ТНК і залежності від коливань кон'юнктури світового ринку. Науково-технічний, інноваційний і кадровий потенціал країни продовжує деградувати, зростає продовольча криза і хвиля інфляції. У довгостроковому інноваційному прогнозі розглядаються два сценарії.

При інерційному сценарії, тобто при несприятливих для країни тенденціях світової кон'юнктури і слабкому впливові держави будуть

продовжуватися тенденції деградації, країна не зможе оволодіти хвилею епохальних і базових інновацій, і перетвориться на сировинний придаток і ринок збуту готової продукції, об'єкт експлуатації зі сторони більш енергійних передових цивілізацій. Подолати цю кризу країна зможе на основі вироблення та енергійної реалізації стратегії інноваційного прориву, який лежить в основі амбіційних задач підвищення економіки і соціальної трансформації на період до 2020 року.

Проте цей курс легше проголосити, чим реалізувати, так як він потребує наукової діагностики тенденцій і критичних ситуацій, що склалися, вироблення надійних шляхів і вирішення і цілеспрямованої діяльності на началах партнерства держави і бізнесу, науки, освіти. У цих умовах необхідна розробка державної антикризової програми, пов'язаної з довгостроковою інноваційною стратегією. Головним обмеженням на шляху економічного зростання та інноваційної трансформаційної економіки України стає скорочення чисельності і погіршення якості трудових ресурсів, вища освіта ще не забезпечує країну кадрами інноваторів - талановитих молодих вчених, конструкторів, інженерів, техніків, кваліфікованих робочих, менеджерів, тому для базових інновацій відсутні кваліфіковані інноваційні кадри.

Сценарій інноваційного прориву орієнтує на неодноразове підвищення продуктивності праці зайнятих на основі освоєння високоефективних технологій шостого укладу, зсувів у структурі зайнятих на користь оброблювальних виробництв за рахунок скорочення надзвичайно роздутих, паразитуючих сфер обігу і управління, рішучого повороту вищої школи до підготовки нового покоління інноваторів. Іншими обмеженнями економічного зростання у довгостроковій підготовці стає природно-економічний фактор. Практично країна живе у кредит у майбутніх поколінь, а величезні рентні доходи у малій мірі використовуються для інноваційної модернізації економіки і покращення оточуючого середовища. Інноваційно-проривний сценарій передбачає послідовне проведення курсу на енергозбереження і подолання енергомарнотратства, збереження палива з врахуванням інтересів майбутніх поколінь, великомасштабну заміну палива альтернативним, екологічно чистими джерелами енергії – воднем і паливними елементами, відтворюваними джерелами енергії, зменшити викиди газів в атмосферу, що стане важливим кроком до формування енергоекологічного способу виробництва. Потрібні програми по збереженню і ефективного використання інших видів природних ресурсів, посилення охорони оточуючого середовища.

Слід відмітити, що в Україні ще зберігається низка галузей економіки, конкурентоспроможних на світовому ринку – паливно-енергетичний комплекс, чорна і кольорова металургія, хімічна, деревообробна, авіаційна й аерокосмічна промисловість, приладобудування, суднобудування, окремі сфери військово-промислового комплексу, що обумовлено стійким попитом на продукцію, насамперед, на зовнішньому ринку. В передових країнах розгортається чергова технологічна революція.

У ХХІ століття шостий технологічний уклад повинен стати укладом, що визначає конкурентоспроможність як виробництв, так і країн, що робить його визначальним для ХХІ століття. Україна ще, на жаль безнадійно відстала в освоєнні в розповсюдженні п'ятого технологічного укладу, так як критично застаріли основні фонди, вітчизняні товари і послуги витісняються не тільки з зовнішнього, але й з внутрішнього ринків. Необхідно провести інвентаризацію вітчизняного науково-технічного і винахідницького потенціалу і визначити ті вузькі ніші, в яких Україна поки що не може стати лідером, тому необхідно сконцентрувати ресурси держави і бізнесу, щоб забезпечити інноваційний прорив України у ХХІ століття. Освоєння проривних технологій шостого технологічного укладу – нанотехнології, біотехнології, інформаційно-комунікаційні технології, освіта, розвиток медицини, машинобудування, високотехнологічна, ефективна енергетика, виробництво продовольства, розвиток екологічно чистого транспорту, - всі ці напрямки повинні стати стрижнем перспективної інноваційно-інвестиційної стратегії держави і великих корпорацій.

Для реалізації інноваційного прориву необхідне інноваційне оновлення державної політики, неоліберальна політика держави і економіки, що повинно знайти себе у наступних першочергових кроках: 1) створення ефективного інноваційного законодавства, яке зараз практично відсутнє; 2) формування програми довгострокового прогнозування соціально-економічного, науково-технологічного і територіального розвитку України; 3) розробка і утвердження на високому рівні системи національних інноваційних програм і проектів, у повній мірі забезпечених ресурсами; 4) дієві стимули залучення інвестицій до інноваційних проектів шляхом податкових і митних преференцій для корпорацій, які приймають у них участь, створення міжнародної інноваційно-технологічної біржі і державної компанії відносно страхування інноваційних ризиків; 5) цільової підготовки кадрів, вчених, конструкторів, інженерів, менеджерів, державних службовців для реалізації інноваційних програм і проектів; 6) створення цільових оргструктур для реалізації стратегії інноваційного прориву компаній по національним інноваційним програмам і проектам, консорціумів, холдингів, стратегічних альянсів; 7) створення об'єднаної наукової ради з прогнозування, стратегічного планування та інноваційним програмам і проектам під керівництвом Президента країни.

Концепція вітчизняної інноваційної системи потребує свого доповнення за рахунок комплексної інституціоналізації на мікро-мезо-і макрорівнях, міжнародної інноваційної стратегії, а також заходів системної зовнішньоекономічної політики, направлених на стійке інновацій не позиціонування України у світовій політиці, вирішення тактичних і стратегічних задач у сфері міжнародної інноваційної співпраці на основі інтернаціоналізації та мобілізації ресурсів, реалізації міжнародних проектів і програм. При виборі стратегії інноваційного розвитку України розглядаються наступні варіанти: 1) інтеграція в глобальні інноваційні мережі; 2) створення кластеру інноваційних технологій; 3) формування

проривного інноваційного напрямку, який виступає основою міжнародної конкурентоспроможності, ефективним інструментом забезпечення адаптивності економічних систем до змін глобального середовища.

Саме публічне управління і адміністрування повинно зробити се, щоб Україна просунулася до інноваційного прориву України по всім напрямкам. Перехід України до європейських стандартів суспільних відносин, розбудова правової демократичної держави потребують наявності ефективної, гнучкої, пристосованої до нових викликів системи публічного управління та адміністрування. Підвищення ефективності та якості національної системи публічного управління та адміністрування є однією з головних умов забезпечення сталого соціально-економічного розвитку країни в цілому, а також основним чинником покращення добробуту громадян. Як відмічає Марина Лугиня, без створення державних інституцій з оцінки ефективності та запровадження програмування управлінської діяльності неможливо вести системне оцінювання програм.

На її думку, слід виділити основні складові концепції ефективності в національній системі державного управління: 1) критерії оцінювання ефективності державного управління та конкретні методи їх застосування на всіх управлінських рівнях (публічність, прогнозованість, верховенство права, якість регуляторної діяльності, контроль за корупцією, політична стабільність); 2) показники оцінювання (кількісні: економічні, фінансові; якісні: політичні, соціальні); 3) встановлення прямої та чіткої відповідальності всіх суб'єктів системи державного управління за належне управління та підвищення його ефективності; 4) усунення дублювання функцій між усіма інституціями управління в нормативних документах; 5) визначення головного уповноваженого органу влади щодо узагальнення, оцінювання та контролю за державними інституціями з питань їх ефективної діяльності. Такі складові повинні стати основою концепції ефективності в державному управлінні, бути затвердженими нормативно та отримати належне впровадження (Лугиня М.В. Розвиток концепції ефективності в державному управлінні: теоретико-прикладний аспект / М.В.Лугиня // Автореферат дис.. на здобуття наук. ступеня канд.. наук з держ. управління. - Спеціальність 25.00.01 – теорія та історія державного управління. - Київ, 2016.- с.16.).

Розвиток ефективного державного управління та визначення його напрямів необхідно здійснювати у взаємодії держави, приватної сфери та громадян.

БАНАХ В. А. - доктор технічних наук., професор,
професор кафедри міського будівництва і господарства ЗДІА,
почесний професор ЗДІА,
дійсний член Академії будівництва України,
ректор Запорізької державної інженерної академії

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. **Аберкромби Н.** Социологический словарь: Пер. с англ. / Н. Аберкромби, С. Хилл, Б.Тернер; перероб. и доп. – М.: ЗАО Издательство «Экономика», 2004. – 620 с.
2. **Абдеев Р. Ф.** В защиту атрибутивной концепции информации / Р. Ф. Абдеев // Научные труды Московского лесотехнического института. – М.: 1984 – № 158.
3. **Абдеев Р. Ф.** Философия информационной цивилизации / Р. Ф. Абдеев. – М.: ВЛАДОС, 1994. – 336 с.
4. **Абрамов М. Г.** Человек и компьютер: от Homo Faber к Homo Informaticus / М. Г. Абрамов // Человек. - № 4.- С.127 - 134.
5. **Абрамов М. Г.** Интернет как инструмент трансформации личности / М. Г. Абрамов // Экология и жизнь. – 2006.- № 5.- С.38 - 41.
6. **Адамьянц Т. Д.** Социальные коммуникации / Т. Д. Адамьянц. - М.: Дрофа. - 2009.- 208 с.
7. **Ажажа М. А.** Человеческий капитал: теоретические основы и механизмы развития / М. А. Ажажа // Problems of spatial of socio-economic systems: economics, education, medicine [Monograph]. Opole: The Academy of Management and Administration in Opole. 2015. - P.63 - 69.
8. **Акоф Р.** Планирование будущего корпорации. – М.: Прогресс, 1985.
9. **Аксьонова В. І.** Регулятивні можливості соціальної комунікації: соціально-філософський аналіз / В.І.Аксьонова // Гілея: науковий вісник: зб. наук. пр. – К.: Вид-во УАН ТОВ «НВП» «ВІР», 2013. – Вип. № 71 (4). – С.398 - 403.
10. **Алексеева И.** Возникновение идеологии информационного общества // Информационное общество. Вып. 1. М., 1999. То же [on-line]. Метод доступа: <http://www.iis.ru/events/19981130/alexeeva.ru.html>
11. **Аляев Г. Є.** Філософсько-логічні засади теорії інформації / Г.Є.Аляев // Проблеми інформаційного суспільства: соціально-правовий аналіз / Наукові статті та тези наукових повідомлень за матеріалами Круглого столу, 28 лютого 2013 р. – Полтава: ТОВ Фірма «Техносервіс», 2013. – 178 с.
12. **Ананьев Б. Г.** Человек как предмет познания / Б. Г. Ананьев.- Л.: ЛГУ, 1968. - 339 с.
13. **Андреев Э. М.** Социальные проблемы интеллектуальной уязвимости и информационной безопасности / Э. М. Андреев, А. В. Миронов // Соц.-гуманитар. знания, - 2000. - № 4. - С.169 -1 79.
14. **Андрос Є. І.** Проблема свободи у контексті раціоналізації людського буття / В. Г. Табачковський, М. О. Булатов, Т. В. Лютий та ін. // Людина в цивілізації XXI століття: проблема свободи. – К.: Наук. думка, 2005. – С. 127 - 174.
15. **Андрущенко В. П.** Організоване суспільство: проблема організації та суспільної самоорганізації в період радикальних трансформацій в Україні

на рубежі століть: досвід соціально-філософського аналізу / В. П. Андрущенко. – К.: ТОВ «Атлант ЮЕМСІ», 2006. – 502 с.

16. Aandriukaitiene Regina. Connections of social responsibility, ethics and sustainability principles in the context of enhancing the organization's reputation // Humanitarian Bulletin of Zaporizhzhya State Engineering Academy: [GS Sciences etc.] – Zaporizhzhya: publishing ZDIA, 2016. - issue 64. - 157-167.

17. Анилионис Г. П. Глобальный мир: единый и разделенный. Эволюция теорий глобализации / Г. П. Анилионис, Н. А. Зотова. – М.: Междунар. отношения, 2005. – 676 с.

18. Араева Л. А. Научная и образовательная парадигма XXI века // Известие Международной академии наук высшей школы. Научный и общественно-информационный журнал. – 2005. - № 3 (33). – С. 109-118.

19. Арефьев П. Г. Интеграция российского академического сообщества в глобальные коммуникации // Социологический журнал. 2001. N 2. То же [on-line]. Метод доступа: <http://www.nir.ru/Socio/scipubl/sj/sj2-01aref.html>

20. Аристотель. Метафизика // Аристотель. Сочинения: В 4-х т. – Т.4. / Пер. с древнегреч. – М.: Мысль, 1975. – С.63-367.

21. Аристотель. Метафизика // Сочинения: В 4-х т. – М.: Мысль, 1976. – Т.1. – 552 с.

22. Архипова Є. О. Синергетичний вектор експлікації безпеки та небезпеки в інформаційному суспільстві» / Є. О. Архипова // Мультиверсум: Філософський альманах / Гол. ред. Лях В. В. - Вип 4 (102). – К.: Інститут філософії імені Г. С. Сковороди НАН України, 2011. – 240 с.

23. Атаманчук Г. В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы): учебное пособие.- М.: ОАО НПО «Экономика», 2000.- 302 с. (Энциклопедия управленческих знаний).

24. Афанасьев В. Г. Системность и общество. - М.: Политиздат, 1980.- 368 с.

25. Багдасарьян Н. Г. Виртуальная реальность: попытка типологизации / Н. Г. Багдасарьян, В. Л. Силаева // Филос. науки. - 2005. - № 6. - С. 39-59.

26. Bazaluk O., Blazhevich T. Cosmic Education: Formation of a Planetary and Cosmic Personality / Philosophy and Cosmology, Vol. 12. – Kiev: ISPC, 2013. – P.147–160.

27. Bazaluk Oleg. The basic postulates of the universal evolution model «Evolving matter» / Philosophy and Cosmology, Vol. 14. – Kyiv: ISPC, 2015. – P. 11-20.

28. Bazaluk Oleg. The Theory of Evolution / Philosophy and Cosmology, Vol. 15. – Kyiv: ISPC, 2015. – P. 25-33.

29. Базалук О. А. Философия образования в свете новой космологической концепции. Учебник / Олег Базалук. – Киев: Кондор, 2010. – 458 с.

30. Базалук О. Формування образу людини майбутнього як стратегічна мета філософії освіти / О. Базалук // Освіта і управління – 2010. -

Т. 13. № 2/3 - С.49-55.

31. Базалук О.А. Философия образования. Формирование личности планетарно-космического типа / Олег Базалук / Русский космизм: прошлое, настоящее и будущее: материалы Международной научно-практической конференции. – Орёл: Издательство ООО «Модуль-К», 2011. – С.169-185.

32. Базалук О. О., Юхименко Н. Ф. Філософія освіти: Навчальний посібник / О. О. Базалук, Н. Ф. Юхименко. – К.: Кондор, 2010. – 164 с.

33. Базалук О. О., Юхименко Н. Ф. Основні світоглядні аспекти філософії освіти в сучасній Україні / О. О. Базалук, Н. Ф. Юхименко // Наукові записки Київського університету туризму, економіки і права / Серія «Філософські науки» – Київ: КУТЕП, 2010. – Випуск 8. – С. 57-71.

34. Бард А., Зодерквист Я. Нетократия. Новая правящая элита и жизнь после капитализма / пер. с англ. – СПб.: Стокгольмская школа экономики в Санкт-Петербурге, 2004. – С.7.

35. Барух Л. Нематериальные активы. Управление, измерение, отчетность. – М.: ИД «Квинто-Консалтинг». – 2003. – 240 с.

36. Бауман З. Текучая современность / Зигмунт Бауман / Пер. с англ. под ред. Ю. В. Асочакова. – СПб.: Питер, 2008. – 240 с.

37. Бауман З. Индивидуализированное общество / З. Бауман; под. ред. В. Л. Иноземцева.- М.: Логос, 2002.- 390 с.

38. Бельшева И. В., Козлов Н. А. Нематериальные активы компании: классификация и учет // Акционерное общество: вопросы корпоративного управления. 2008. № 4. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.aojournal.ru/journal/lib/archive/detail/ArticleID/38/АПРЕЛЬ-4-47-2008>

39. Бевзенко Л. Д. Социальная самоорганизация. Синергетическая парадигма: возможности социальных интерпретаций / Любовь Дмитриевна Бевзенко. – К.: Институт социологии НАН Украины, 2002. – 437 с.

40. Бек У. Общество риска: На пути к другому модерну / У. Бек. – М.: Прогресс-Традиция, 2000. – 384 с.

41. Бек У. Космополитическое мировоззрение / У. Бек. - М.: Центр. исслед. постиндустриального об-ва, 2008.- 311 с.

42. Бэкон Ф. Новый органон / Ф. Бэкон. – Сочинения в 2-х т. – Т. 2. – М.: Мысль, 1972. – С. 5.

43. Белл Д. Эпоха разобщенности / Д. Белл, В. Иноземцев. - М.: Центр. исслед. постиндустриального об-ва, 2007. - 304 с.

44. Белл Д. Социальные рамки информационного общества // Новая технократическая волна на Западе / под ред. П. С. Гуревича. – М.: Прогресс, 1986. – 450 с.

45. Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество. Опыт социального прогнозирования / Под ред. В. Л. Иноземцева. – М.: Academia, 1999. – 787 с.

46. Бергер П. Социальное конструирование реальности: Трактат по социологии знания / П. Бергер, Т. Лукман; [пер. с англ. Е. Руткевич]. – М.: Медиум, 1995. – 323 с.

47. Берталанфи Л. Общая теория систем – обзор проблем и результатов / Л. Берталанфи // Системные исследования. Ежегодник 1969 г. – М.: Наука, 1969. – 424 с.

48. Берталанфи Л. История и статус общей теории систем / Л. Берталанфи // Системные исследования. – М., 1979. – С.20-38.

49. Бех В. П. Социальный организм: философско-методологический анализ / В. П. Бех. – Запорожье: Тандем - У, 1998. – 186 с.

50. Бех В. П. Философия социального мира: гносеологический анализ / В. П. Бех. – Запорожье: Тандем-У, 1999. – 284 с.

51. Бех В. П. Человек и Вселенная: когнитивный анализ: Монография. – 2-е изд. доп. – Запорожье: Просвіта, 2007. – 148 с.

52. Бех Ю. В. Філософія управління соціальними системами: монографія / Ю. В. Бех; К.: Вид-во НПУ імені М. П. Драгоманова, 2012. – 623 с.

53. Бех Ю. В., Калініченко Б. М. Влада ЗМІ в системі соціального управління: [монографія] / За наук.ред. В.П.Бе́ха, В.П.Бе́х (голова), Ю. В. Бе́х, Б. М. Калініченко. – Черкаси: Видавець ФОП Гордієнко, 2014. – 336 с.

54. Бех Ю. В. Ідеологія як семантичний фільтр філософського аналізу загальної теорії управління / Ю. В. Бех // Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії: збірник наукових праць. / Гол. ред. В. Г. Воронкова. – Запоріжжя: ЗДІА. – 2012. – Вип. 51. – С.199-204.

55. Бех Ю. В. Саморозгортання соціального світу: Монографія / Ю. Бех. – К.: Вид-во НПУ імені М. П. Драгоманова, 2007. – 248 с.

56. Бехманн Х. Современное общество: общество риска, информационное общество, общество знаний / Х. Бехманн. - М.: Логос, 2010.- 248 с.

57. Білогур В. Є. Формування концепції цілісної особистості: теоретико-методологічні виміри / Білогур В. Є. // Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії: [зб. наук. пр.] – Запоріжжя: Вид-во ЗДІА, 2014.- № 59. - С.192-203.

58. Білогур В. Є. Світоглядні орієнтації студентів: тенденції змін у трансформаційному суспільстві: [Монографія] / В. Є. Білогур. – Дніпропетровськ: Пороги, 2011. – 311 с.

59. Білоус В. С. Синергетика і самоорганізація в економічній діяльності: навч. посібник / В. С. Білоус.– К.: КНЕУ, 2007. – 372 с.

60. Блюмин А. М., Феоктистов Н. А. Мировые информационные ресурсы: Учебное пособие / А. М. Блюмин, Н. А. Феоктистов. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательско-торговая корпорация «Дашкови и К», 2015. – 384 с.

61. Бодалев А. А. Личность и общение / А. А. Бодалев. - М.: Междунар. пед. акад, 1995. - 328 с.

62. Бодрийяр Ж. Система вещей / Ж. Бодрийяр. - М.: Рудомино, 2001. - 218 с.

63. Бодрийяр Ж. Симулякры и симуляции / Ж. Бодрийяр // Философия эпохи постмодерна: сб. переводов и рефератов. - Минск: Красико-принт,

1996. - С. 32 - 47.

64. Бойко А. І. Філософія модернізації освіти в системі ринкових трансформацій: світоглядно-філософ. аналіз / А. І. Бойко. - К.: Знання України, 2009. - 379 с.

65. Бондаренко С. В. Социальные мифы «электронной демократии» / С. В. Бондаренко / Журн. социологии и социальной антропологии. - 2004. - № 4. - С. 209-213.

66. Бондаренко С. В. Социальная структура виртуальных сетевых сообществ / С. В. Бондаренко. - Ростов-на-Дону: Изд-во Ростов. ун-та, 2004. - 320 с.

67. Бородин Н. А. Социально-философский анализ информатизации образования: автореф. дис..... канд. филос. наук.- 09.00.11 / Н.А.Бородин. - Ростов-н/Дону, 2012. - 26 с.

68. Брандман Э. М. Глобализация и информационная безопасность / Э. М. Брандман. - Философия и общество.- М.: 2006.- №1.- С.31-41.

69. Бродель Ф. Материальная цивилизация, экономика и капитализм, ХУ-ХУІІІ вв. в 3 т. – Т 2.: Пер. с фр. – Игры обмана. – М.: Прогресс, 1988. – 632 с.

70. Буданов В. Г. Методология и синергетика в постнеклассической науке и в образовании / Владимир Григорьевич Буданов. – М.: Лиبراком, 2009. – 240 с.

71. Бургин М. С. Информационные триады / М. С. Бургин // Филос. и социол. мысль. – 1993. – № 7 - 8. – С. 243 - 246.

72. Бурдьє П. Практический смысл / Пьер Бурдьє (Pierre Bourdieu) / Пер. с фр.: А. Т. Бикбов, К. Д. Вознесенская, С. Н. Зенкин, Н. А. Шматко – СПб: Алетейя, 2001. – 562 с.

73. Вайнштейн Г. Интернет как фактор общественных трансформаций / Г. Вайнштейн // Г. Вайнштейн // Мировая экономика и междунар. отношения. - 2002. - № 7. - С.16 - 27.

74. Валента Ф. Управление инновациями / Ф. Валента. – М.: Прогресс, 1985. – 137 с.

75. Валлерстайн И. Миросистемный анализ. Введение / И. Валлерстайн. - М.: Территория будущего, 2006. - 248 с.

76. Василевский Э. Информационные технологии: масштабы и эффективность использования // Междунар.экономика и междунар. отношения. – 2006. - № 5. – С. 3-9.

77. Василькова В. В. Порядок и хаос в развитии социальных систем: (Синергетика и теория социальной самоорганизации) / В. В. Василькова [оформл. обложки С. Шапиро, А. Олексенко]. – СПб.: Издательство «Лань», 1999. – 480 с.

78. Ваттимо Дж. Прозрачное общество / Дж. Ваттимо. - М.: Логос, 2002. - 128 с.

79. Вашкевич В. М. Історична свідомість сучасної молоді: до методології дослідження / В. М. Вашкевич // Вища освіта України. – 2005. – № 4. – С.74-79.

80. Вашкевич В. М. Складові сучасної наукової картини світу / В. М. Вашкевич // Гілея: науковий вісник: зб. наук. праць. – К.: Вид-во УАН ТОВ «НВП» «ВІР», 2016. – Вип. № 112.

81. Вашкевич В. М. Історична еволюція наукової картини світу / В. М. Вашкевич // Гілея: науковий вісник: зб. наук. праць. – К.: Вид-во УАН ТОВ «НВП» «ВІР», 2016. – Вип. № 109.

82. Вашкевич В. М. Особливості міфічного світогляду в історичній еволюції наукової картини світу / В. М. Вашкевич // Гілея: науковий вісник: зб. наук. праць. – К.: Вид-во УАН ТОВ «НВП» «ВІР», 2016. – Вип. № 108.

83. Вернадский В. И. Биосфера и ноосфера / Владимир Иванович Вернадский. – М.: Айрис Пресс, 2007. – 576 с.

84. Вернадский В. И. Научная мысль как планетное явление / Владимир Иванович Вернадский. – М.: Наука, 1991. – 272 с.

85. Вершинская О. Н. Информационно-коммуникационные технологии и общество / О. Н. Вершинская. – М.: Наука, 2007. – 203 с.

86. Винер Н. Человек управляющий. – СПб: Питер. – 2001. – 288 с.

87. Воловик В. І. Соціальна філософія: Монографія / В. І. Воловик, М. А. Лепський, Т. І. Бутченко, О. В. Краснокутський. – Запоріжжя: Просвіта, 2011. – 376 с.

88. Воловик В. І. Ідеологія державотворення і основні фактори її розвитку / В. І. Воловик / Культурологічний вісник: [наук.-теорет. щорічник Нижньої Наддніпрянини]. – Запоріжжя: 2001. – Вип. 7. – С. 62 – 65

89. Воронкова В. Г. Управление как единый социальный организм / В. Г. Воронкова // Нова парадигма: [Альманах наукових праць]. – Запоріжжя, 1999. – Вип. 10. – С. 8 – 19.

90. Воронкова В. Г. Метафізичні виміри людського буття / В. Г. Воронкова. – Запоріжжя: Павел, 2000. – 176 с.

91. Воронкова В. Г. Філософія: Навч. посібник / В. Г. Воронкова. – К.: ВД «Професіонал», 2004. – 526 с.

92. Воронкова В. Г. Співвідношення людини і соціуму як своєрідна іманентна суперечливість самої людини / В. Г. Воронкова // Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії: [зб.наук.пр.]. – Запоріжжя: Вид-во ЗДІА, 2010. – Вип. 42. – С. 14 – 24.

93. Воронкова В. Г. Нелінійно-синергетична методологія аналізу інформаційного суспільства / В. Г. Воронкова // Право на інформацію в громадянському суспільстві. Проблеми захисту інформаційного суверенітету держав: Матеріали III міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 21 квітня 2016 р.). / За заг. ред. к.і.н., доц. О. Ю. Кондратенка. – К., 2016. – С.7-13.

94. Воронкова В. Г. Філософія глобалізації: соціоантропологічні, соціоекономічні та соціокультурні виміри. [Монографія] / В. Г. Воронкова. – Запоріжжя: Видавництво ЗДІА, 2010. – 272 с.

95. Воронкова В. Г. Гуманістичні засади державного управління / В. Г. Воронкова // Аналітика і влада: [журн. експерт.-аналіт матеріалів і наук. пр.]. – Ін-ту пробл. держ. упр. та місц. самоврядування Нац. акад. держ. упр.

при Президентіві України. - К.: НАДУ, 2012. - № 6. - С. 89 - 96.

96. Воронкова В. Г. Формирование нового мировоззрения, нового человека, нового общества будущего: [Монография] / В. Г. Воронкова / Кого и как воспитывать в подрастающих поколениях // Под ред. О. А. Базалука. – К.: Издательский дом «Скиф». – 2012. – Т.2. – С.134-152.

97. Воронкова В. Г. Філософія розвитку сучасного суспільства: теоретико-методологічний контекст. Монографія / Валентина Григорівна Воронкова. – Запоріжжя: РВВ ЗДІА, 2012. – 262 с.

98. Воронкова В. Г., Нікітенко В. О. Сучасна геокультура як соціокультурний феномен культурної глобалізації / В. О. Нікітенко // Гілея (науковий вісник): зб. наук.пр. - К.: Вид-во УАН ТОВ «НВП» «ВІР». - 2013. - Вип.72. - С. 487-492.

99. Воронкова В. Г. Формування інформаційної культури особистості як умова успішної адаптації людини до життя в інформаційному суспільстві [Текст] / В. Г. Воронкова // Гілея: науковий вісник: зб. наук. праць. – К.: Вид-во УАН ТОВ «НВП» «ВІР», 2014. – Вип. № 86 (7). – С. 198 - 203.

100. Воронкова В. Г. Формування інформаційної культури молоді в сучасних умовах: напрями, проблеми та перспективи розвитку / В. Г. Воронкова // 69-та науково-технічна конференція професорсько-викладацького складу, науковців, аспірантів та студентів. Матеріали конференції (3-5 грудня 2014 р. Частина II. – Одеса: РВЦ ОНАЗ ім.О. С. Попова, 2014. - С.110 - 113.

101. Воронкова В. Г. Концепции взаимосвязи человека, сознания, разума в контексте виртуально-информационного пространства / В. Г. Воронкова // PHILOSOPHY & COSMOLOGY. - Kyiv, 2014. – С. 170-182.

102. Воронкова В. Г. Інтернет як глобальна тенденція розвитку інформаційного суспільства / В.Г.Воронкова // Гілея: науковий вісник: зб. наук. праць. – К.: Вид-во УАН ТОВ «НВП» «ВІР», 2015. – Вип. № 93 (2). – С. 174-179.

103. Воронкова В. Г. Філософія інформаційного суспільства в Україні: проблеми, перспективи розвитку / В. Г. Воронкова // Матеріали ХХ науково-технічної конференції студентів, магістрантів, аспірантів і викладачів ЗДІА. - Запоріжжя: РВВ ЗДІА, 2015. - С. 3.

104. Воронкова В. Г. Гражданское общество как парадигма, концепт и конструкт социально-философского дискурса / В. Г. Воронкова // PHILOSOPHY & COSMOLOGY. - Kyiv, 2015 (vol.15). - С. 198 - 215.

105. Воронкова В. Г., Куцепал С. В. Яким бути спеціалісту інформаційного суспільства та епохи Інтернету: концептуалізація та тенденції [Текст] / В. Г. Воронкова, С. В. Куцепал // Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії: збірник наукових праць. – Запоріжжя: ЗДІА, 2015. - № 63. – С.16 - 24.

106. Воронкова В. Г. Філософія інформаційного суспільства в Україні: проблеми, перспективи розвитку / В. Г. Воронкова // Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції «Теоретичні і практичні засади формування інформаційного суспільства в Україні як фактор сталого

розвитку сучасного соціуму», проведеної 23-24 квітня 2015 р. в ЗДІА // Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії: збірник наукових праць. – Запоріжжя: ЗДІА, 2015. - № 61. - С.254 - 255.

107. Воронкова В. Г., Соснін О. В. Формування інформаційного суспільства в Україні: виклик чи потреба часу? / В. Г. Воронкова, О. В. Соснін // Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії: збірник наукових праць. – Запоріжжя: ЗДІА, 2015. - № 60. - С. 13 - 24.

108. Воронкова В. Г. Інтернет як глобальна тенденція розвитку інформаційного суспільства / В. Г. Воронкова // Гілея: науковий вісник: збірник наукових праць / гол. ред. проф. В. М. Вашкевич. – К.: «Видавництво «Гілея», 2015. – Вип.93. – С. 174-179.

109. Воронкова В. Г. Философия информационного общества в контексте глобализационных процессов современности / В. Г. Воронкова // Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії: збірник наукових праць. – Запоріжжя: ЗДІА, 2015. - № 61. - С.13 - 23.

110. Воронкова Валентина. Особливості сучасної адміністративної парадигми менеджменту та її вплив на інноваційний тип розвитку організації в умовах глобалізації / Валентина Г. Воронкова // *Economiczno-spoeczne uwarunkowanie rozwoju gospodarczego – zaradzania informacja i nowymi technologiami / pod redakcja prof. Dr.hab. Marina Duczmala.- Wzszej szkoly zarzadzania i administracji w Opole*, 2015. - 507 pp. – P.404-412.

111. Воронкова В. Г. Административная деятельность как объект саморефлексии руководителя / В. Г. Воронкова // Гілея: науковий вісник: збірник наукових праць / гол. ред. проф. В. М. Вашкевич. – К.: «Видавництво «Гілея», 2015. - Вип.100 (9). - С.91-97

112. Воронкова В. Г., Билогур В. Е. Становление и развитие интернет-экономики в проблемном поле глобализированного социума / В.Е.Билогур // *Conferences Proceeding of the International Scientific Conference Problems and Prospects of Territories Socio-Economic Development (April 14-17, 2016 Opole, Poland). The Academy of Management and Administration in Opole*, 2016.- 220 p..

113. Voronkova Valentina. The Formation of the Concept of Noosphere Development of Modern Society in the Conditions of Information Society / Valentina Voronkova // *Philosophy and Cosmology*, Vol. 16. – Kyiv: ISPC, 2016. – P. 179 - 191.

114. Voronkova Valentina, Maksimenyuk Marina, Nikitenko Vitalina. Humanistic Management in the Context of Philosophic Anthropology: Human Dimension / Valentina Voronkova, Marina Maksimenyuk, Vitalina Nikitenko // *Intellectual Archive*, Vol. 5, No. 1. - Ontario, Kanada, 2016. – P.37 - 48.

115. Воронкова В. Г., Максименюк М. Ю. Саморозгортання організації як складної ієрархічної системи в умовах стохастичності інформаційного суспільства / В. Г. Воронкова, М. Ю. Максименюк // К.: Вид-во УАН ТОВ «НВП» «ВІР», 2016. – Вип.111.

116. Воронкова В. Г., Андрюкайтене Регіна, Максименюк М. Ю., Нікітенко В. О. Формування концепції гуманістичного менеджменту та її

вплив на розвиток людського потенціалу в умовах сучасного інформаційного суспільства, глобалізації та євроінтеграції / В. Г. Воронкова, М. Ю. Максименюк, В. О. Нікітенко // Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії: [зб.наук.пр.] – Запоріжжя: Вид-во ЗДІА, 2016. - випуск № 65. - С.13-26.

117. Воронкова В. Г. Концептуалізація інформаційно-комунікативного менеджменту в контексті нелінійно-синергетичної методології / В. Г. Воронкова // Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії: [зб.наук.пр.] – Запоріжжя: Вид-во ЗДІА, 2016. - випуск № 66. - С. 13-26.

118. Воронкова В. Г., Ажажа М. А. Формирование концепции ноосферного развития современного социума: теоретико-методологический контекст / В. Г. Воронкова, М. А. Ажажа // Веснік Брэсцкага ўніверсітэта. Серыя 1. Філасофія. Паліталогія. Сацыялогія. - Брэст, 2016. - № 1. - С.19-26.

119. Воронкова В. Г., Ажажа М. А., Андрюкайтене Регина. Развитие туризма в условиях культурной глобализации и информационного общества: кросскультурный анализ / В. Г. Воронкова, М. А. Ажажа, Регина Андрюкайтене // MOKSLAS IR PRAKTIKA: aktualijos ir perspektyvos MOKSLINIŲ STRAIPSNIŲ RINKINYS KAUNAS 2016. - С. 95-100.

120. Воронкова В. Г. Інтернет як глобальна тенденція і нова наднаціональна реальність / В. Г. Воронкова // VERSUS: Мелітополь: Вид-во нац. пед університету ім. Богдана Хмельницького. - 2016. - № 7. - С. 20 - 25.

121. Voronkova Valentina. Receptions of human dimension in the context of anthropological discourse of humanistic management / Valentina Voronkova // Future Human Image

122. Воронкова В. Г., Максименюк М. Ю., Нікітенко В. О., Муц Луай Файсал. Публічне адміністрування у проблемному полі викликів інформаційного суспільства: теоретико-методологічні виміри / В.Г.Воронкова, М. Ю. Максименюк, В. О. Нікітенко, Муц Луай Файсал // Час вибору: виклики інформаційної епохи: [монографія]. – Одеса, Факультет правової політології та соціології Національного університету «Одеська юридична академія». - Одеса, 2016.

123. Воронкова В. Г. Основні мегатренди і маркери у проблемному полі глобального інформаційного суспільства / В. Г. Воронкова // V «Международная научно-практическая конференция» Экономика и управление в условиях построения информационного общества» 5-6 апреля 2016 года.- Одесса: ОНАС им. А. С. Попова. – С.12-16.

124. Гавриленко И. Сетевое общество как понятие, образ и историческая перспектива / И. Гавриленко // Социология: теория, методы, маркетинг. - 2012.- № 1. - С. 62 - 81.

125. Гадамер Х. - Г. Истина и метод: опыт философской герменевтики / Х.-Г. Гадамер. - М.: Прогресс, 1988. - 704 с.

126. Гегель Г. В. Ф. Философия права [пер. с нем.; ред. и сост. Д. А. Керимов и В. С. Нерсисянц; авт. вступ. ст. и примеч. В. С. Нерсисянц].- / Г.

В. Ф. Гегель.- М.: Мысль, 1990.- 526 с.

127. Гегель Г. В. Ф. Наука логики / Г. В. Ф. Гегель. Энциклопедия философских наук. Т. 1. - М.: Мысль, 1974. - 452 с.

128. Гегель Г. В. Ф. Философия религии. В 2-т. - М., 1977. - Т.2. - С. 331

129. Гегель Г. В. Ф. Феноменология духа / Г. В. Ф. Гегель. Соч. Т.IV. - М.: ИФ АН СССР, 1959. - 347 с.

130. Гегель Г. В. Ф. Энциклопедия философских наук: в 2-х т. / Георг Вильгельм Фридрих Гегель; [отв. ред. и вступ. статьи Е. П. Ситковский]; АН СССР. Ин-т философии. - М.: Мысль, 1974 -1975. - (Филос. наследие). - Т. 1. Наука логики. - 1974. - 452 с.

131. Гидденс Э. Последствия модернити / Э. Гидденс // Новая постиндустриальная волна на Западе. - М.: Academia, 1999. - С.101-122.

132. Герасимова Е. М. Технологічна реальність масових комунікацій як ресурсна можливість розвитку освіти постмодерну / Е. М. Герасимова // Вісник Національного авіаційного університету. Серія: Філософія. Культурологія. - К.: НАУ, 2015. - №1 (21). - С.13.

133. Гаєвська О. Б. Управління як соціальний феномен / О. Б. Гаєвська. - К.: КНЕУ, 2000 - 168 с.

134. Гаєвська О. Б. Наука соціального управління в системі професійної підготовки / О. Б. Гаєвська // Теорія і практика управління соціальними системами: філософія, психологія, педагогіка, соціологія: шокв. наук.-практ. журн.: [наук. вид.]. - 2014. - № 3. - С. 105-113.

135. Гапоненко А. Л., Орлова Т. М. Управление знаниями. Как превратит знания в капитал / А. Л. Гапоненко, Т. М. Орлова. - М.: Эксмо, 2008, - 400 с.

136. Гейтс Б. Бизнес со скоростью мысли. Изд. 2. М.: ЭКСМО-Пресс, 2001.

137. Гердер И. Г. Идеи к философии истории человечества: Пер. и примеч. А. В. Михайлова. - М.: Наука, 1977. - 704 с.

138. Гидденс Э. Ускользающий мир: как глобализация меняет нашу жизнь / Гидденс Э. [Пер. с англ.] - М.: Издательство «Весь Мир», 2004. - 120 с.

139. Глобалистика: Международный междисциплинарный энциклопедический словарь / Гл. ред.: И. И. Мазур, А. Н. Чумаков. - М. - СПб- Н.- Й.: ИЦ «ЕЛИМА», ИД «Питер», 2006. - 1160 с.

140. Головко Б. Информационный менеджмент массовой коммуникации. - М.: «ИЛЕКСА». - Ставрополь «Сер. ВЫС. ШКОЛА», 2005. - 124 с.

141. Горский Ю. М. Гомеостатика: модели, свойства, патологии / Ю. М. Горский // Гомеостатика живых, технических, социальных и экологических систем. - Новосибирск: Наука, Сиб. отд., 1988. - 322 с.

142. Григор О. О. Європейський досвід побудови інформаційного суспільства // Державне управління в умовах інтеграції України в Європейський Союз. Матеріали науково-практичної конференції за міжнародною участю (29 травня 2002. р., Київ). - Том 2 // За заг. ред. В. І.

Лугового, В. М. Князева. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – 392 с.

143. Гринберг А. С. Информационный менеджмент: учеб. пособие / Гринберг А. С., Король И. А. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2003. – 415 с.

144. Гриценко О. А., Павловська Л. М. Вплив інформаційних комунікацій на економічні цінності суспільства / О. А. Гриценко, Л. М. Павловська // Проблеми інформаційного суспільства: соціально-правовий аналіз/ Наукові статті та тези наукових повідомлень за матеріалами Круглого столу, 28 лютого 2013 р. – Полтава: ТОВ Фірма «Техносервіс», 2013. – 178 с.

145. Грядущее информационное общество / ред. А. А. Лазаревич, А. В. Ханкевич, Д. И. Широканов. – Минск: Белорусская наука, 2006. – 392 с.

146. Губанов Д. А., Новиков Д. А., Чхартишвили А. Г. Социальные сети: модели информационного влияния, управления и противоборства. – М.: МЦНМО, 2010.- С. 3.

147. Гуманітарне знання у соціально-правовому дискурсі [Текст]: Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції 31 жовтня 2014 р. / Ред. кол. Гуророва Н. О., Куцепал С. В., Лебеденко С. О., Перебийніс Ю. В.; НОУ імені Ярослава Мудрого; ПЮІ – Полтава: ТОВ «Фірма «Техсервіс», 2014. – 312 с.

148. Гуревич П. С. Новая технократическая волна на Западе. – М.: Прогресс, 1986. – 450 с.

149. Гусев С. С. Коммуникативная природа субъективной реальности. Статья первая / С. С. Гусев // Эпистемология и философия науки. 2004. – № 2. – С. 15-38.

150. Гуткина И. М. Человек в пространстве информационной культуры // Информационная цивилизация: пространство, культура, человек / Под ред. Устьянцева В. Б. – Саратов, 2000. – 169 с.

151. Гэлбрейт Джон Кеннет. Новое индустриальное общество / Джон Кеннет Гэлбрейт [пер. с англ.]. – М. - СПб.: АСТ, Транзит книга, 2004. - 602 с.

152. Гэлбрейт Дж. Новое индустриальное общество / Дж. Гэлбрейт. - М.: Прогресс, 1976. - 264 с.

153. Дайзард У. Наступление информационного века / У. Дайзард // Новая технократическая волна на Западе. - М.: Прогресс, 1986. - С.343-344.

154. Даніл'ян В. О. Інформаційне суспільство та перспективи його розвитку в Україні (соціально-філософський аналіз): дис. ... канд. філос. наук: 09.00.03 / Даніл'ян Вадим Олегович. – Х., 2006. – 200 с.

155. Дебор Г. Общество спектакля / Г. Дебор. - М.: Логос: Радек, 2000. - 184 с.

156. Делез Ж. Логика смысла / Ж. Делез, Ф. Гваттари. - М.: Академия, 1995. - 298 с.

157. Делез Ж. Что такое философия? / Ж. Делез, Ф. Гваттари.- М.; СПб.: Алетейя, 1988. - 288 с.

158. Денисова А. А. Нетократия как стратегический субъект 21 века // «Проблема субъектов российского развития». – Материалы

Международного форума «Проекты будущего: междисциплинарный подход» 16-19 октября 2006, г. Звенигород / Под ред. В. Е. Лепского. - М.: «Когито-Центр», 2006. - С. 48-57.

159. Диббелл Дж. Конец виртуального сообщества? [On-line]. Метод доступа: <http://www.intellectualcapital.ru/iss3-1/icopin1-1.htm>

160. Дзьобань О. П., Соснін О. В. Інформаційна безпека: нові виміри загроз, пов'язаних із інформаційно-комунікаційною діяльністю / О. П. Дзьобань, О. В. Соснін // Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії: Збірник наукових праць / Під ред. В. Г. Воронкової. - Випуск 61. - Запоріжжя, РВВ ЗДІА, 2015. - С. 24-34.

161. Дзьобань О. П. Зародження концептуальних підходів до розуміння сутності і специфіки інформаційного суспільства / Дзьобань О. П., Кальницький Е. А. // Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». Серія: Філософія, філософія права, політологія, соціологія / редкол.: А. П. Гетьман та ін. — Х.: Право, 2013. - Вип. 5 (19). - С. 3-15.

162. Дзьобань О. П. Національна безпека України: концептуальні засади та світоглядний сенс: монографія / Дзьобань О. П. - Х.: Майдан, 2007. - 284 с.

163. Дзьобань О. П. Філософія інформаційного права: світоглядні й загальнотеоретичні засади: монографія / Дзьобань О. П. - Харків: Майдан, 2013. - 360 с.

164. Дзьобань О. П. Інформаційне суспільство як новий спосіб соціальної взаємодії / О. П. Дзьобань, С. Б. Жданенко // Правова інформатика. - № 1 (41), 2014. - С. 3-11.

165. Дзьобань О. П. Соціокультурний простір інформаційного суспільства як середовище буття сучасної людини / Дзьобань О. П., Жданенко С. Б. // Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». Серія: Філософія, філософія права, політологія, соціологія / редкол.: А. П. Гетьман та ін. - Х.: Право, 2014. - № 2 (21). — С. 12 - 21.

166. Дзьобань О. П. Маніпулятивний характер інформаційного середовища сучасного суспільства / О. П. Дзьобань // Інформація і право. - К., 2014. - № 3 (12). - С. 3-12.

167. Дзьобань О. П. Філософсько-правовий дискурс права людини на інформацію в інформаційному суспільстві / О. П. Дзьобань // Зовнішні справи. - 2014. - № 12. - С. 41-45.

168. Дзьобань О. Інформаційне суспільство як мережево-комунікативний простір управління / О. Дзьобань, О. Соснін // Віче. - 2015. - № 10. - С. 7-13.

169. Диббелл Дж. Конец виртуального сообщества? [On-line]. Метод доступа: <http://www.intellectualcapital.ru/iss3-1/icopin1-1.htm>

170. Емелин В. Информационные технологии в контексте постмодернистской философии: Автореферат дисс. ... кандидата философских наук. М.: МГУ, 1999. То же [on-line]. Метод доступа:

http://www.geocities.com/emelin_vadim/abstract.htm

171. Дмитренко Я. Гости из будущего / 2000. №25(777) 24 — 30 июня 2016 г. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.2000.ua/v-nomere/derzhava/realii/gosti-iz-buduwego.htm>

172. Добронравова И. С. Синергетика: становление нелинейного мышления / Ирина Серафимовна Добронравова. – К.: Лыбидь, 1990. – 152 с.

173. Додонов Р. А. Теория ментальности: учение о детерминантах мыслительных автоматизмов / Р. А. Додонов. – Запорожье: РА «Тандем-У», 1999. – 264 с.

174. Доданова В. І. Постнекласичний дискурс соціальної раціональності: [Монографія] / В. І. Доданова; ДонНУ. - Донецьк: Вид-во ДонНУ, 2011. – 340 с.

175. Доклад о развитии человека 2011. Устойчивое развитие и равенство возможностей: лучшее будущее для всех / Пер. с англ.; ПРООН. - М.: Весь мир, 2011. - 188 с.

176. Донникова И. А. Культурогенная сущность социальной самоорганизации: [Монография] / Ирина Анатольевна Донникова. – Одесса: Печатный дом, 2011. – 280 с.

177. Дольська О. О. Філософія як пізнання і спосіб життя: за матеріалами XXIII Всесвітнього Філософського Конгресу (Афіни. Греція. 4-10 серпня 2013 року) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://web.kpi.kharkov.ua/philosophy/language/uk/vsesvitnij-filosofskij-kongres/>

178. Дротянко Л. Г., Жолдоков В. О. Мультикультуралізм комунікативних процесів у глобалізованому світі / Л. Г. Дротянко, В. О. Жолдоков // Вісник Національного авіаційного університету. Серія: Філософія. Культурологія.- К.: 2012.- Вип. 1 (15). - С.5-6.

179. Друкер П. Ф. Задачи менеджмента в XXI веке / Питер Ф. Друкер; [пер. с англ. и ред. Н. М. Макаровой]. - М.: Изд. дом «Вильямс», 2007. - 276 с.

180. Дубов Д. В. Широкосмуговий доступ до мережі Інтернет як важлива передумова інноваційного розвитку України: аналіт. Доп. / Д. В. Дубова, М. А. Ожеван. - К.: НІСМД, 2013. – 108 с.

181. Дударева І. В. Соціальний та соціетальний капітали сталого розвитку суспільства / І. В. Дударева // Сталий розвиток суспільства: Запорізький регіональний досвід: монографія [укладачі: Лепський М. А., Дударева І. В.]; за заг. ред. М. А. Лепського. – Запоріжжя: КСК-Альянс, 2015. – С. 38-47.

182. Дударева І. В. Сталий розвиток громади як фактор регіонального управління / І. В. Дударева, Д. О. Парасюк // Сталий розвиток суспільства: Запорізький регіональний досвід: монографія [укладачі: Лепський М. А., Дударева І. В.]; за заг. ред. М. А. Лепського. – Запоріжжя: КСК-Альянс, 2015. – С. 63-76.

183. Дюркгейм Э. Социология. Ее предмет, метод, предназначение / Пер. с франц. – М.: Канон, 1995. – Т.4. – 440 с.

184. Еляков А. Д. Современная информационная революция / А. Д.

Еляков.- Социолог. исслед. - 2003. - № 10. - С. 29 - 38.

185. Емелин В. Информационные технологии в контексте постмодернистской философии: Автореферат дисс. ... кандидата философских наук. М.: МГУ, 1999. То же [on-line].

Метод доступа: http://www.geocities.com/emelin_vadim/abstract.htm

186. Емельянович И. Технологические уклады в мировой экономике / И. Емельянович // Наука и инновации. - 2007. - № 2. - С.64 - 68.

187. Єрмоленко А. М. Комуникативна практична філософія / А. М. Єрмоленко. – К.: Лібра, 1999. – 488 с.

188. Єрмошенко М. М., Канигін В. М., Грабенко А. М. Концепція національної інформаційної політики України. / М. М. Єрмошенко, В. М. Канигін, А. М. Грабенко // Укр. акад. Інформатики Укр ІНТЕІ. Препр – К., 1993. – 13 с.

189. Зайцева Л. А. Человек в системе ценностей информационного общества: Дис... канд. филос. наук: 09.00.11 – М., 1999. – 107 с.

190. Закон України «Про основи національної безпеки України» – 19 червня 2003 року, № 964 - IV.

191. Закон України про національну програму інформатизації / Відом. Верховної Ради України. -1998. - № 7. - С.181.

192. Закон України про концепцію Національної програми інформатизації / Відом. Верховної Ради України. - 1998. - № 27 - 28. - С.182.

193. Заренин М. В. Информация: свойства, ресурсы, информационные технологии. – Гомель: Полеспечать, 2012. – 224 с.

194. Захаров М. Ю. Информационная безопасность социума (социально-философское исследование): Дис... д-ра филос. наук: 09.00.11. – Р-н-Дону, 2000. – 258 с.

195. Зеленков А. И. Перспективы научного разума и методологический дискурс / А. И. Зеленков [и др.].- Минск: РИВШ БГУ, 2000. - 215 с.

196. Згуровский М. Путь к обществу, основанному на знаниях. – Режим доступа: <http://www.zn.ua/3000/3300/52340>

197. Зеленков А. И. Перспективы научного разума и методологический дискурс / А. И. Зеленков [и др.]. - Минск: РИВШ БГУ, 2000. - 215 с.

198. Зуев С. Э. Измерения информационного пространства (политики, технологии, возможности) // Музей будущего: информационный менеджмент / Сост. А. В. Лебедев. М.: Прогресс-Традиция, 2001. - С. 230-250. То же [on-line]. Метод доступа: <http://www.future.museum.ru/part01/010601.htm>

199. Иванов Д. В. Виртуализация общества // Социология и социальная антропология. Под ред. В. Д. Виноградова и В. В. Козловского. – СПб., 1997. – С. 67.

200. Иванов Д. В. Виртуализация общества. СПб.: "Петербургское Востоковедение", 2000. То же [on-line]. Метод доступа: <http://m16.medport.ru/USSR/chapters/society.htm>

201. Иванов Д. В. Феномен компьютеризации как социологическая проблема // Проблемы теоретической социологии. Вып. 3. СПб.:

Издательство Санкт-Петербургского университета, 2000.

202. Ильенков Э. В. Философия и культура / Э. В. Ильенков. - М.: Политиздат, 1991. - 462 с.

203. Ильин В. В. Философия. Учебник. В 2т. – Т.1 / В. В. Ильин. – Ростов-н/Д: «Феникс», 2006. – 832 с.

204. Инглхарт Р. Постмодерн: Меняющиеся ценности и изменяющиеся общества / Р. Инглхарт // Полис. - 1997. - №4.- С.6 -32.

205. Иноземцев В. Л. Современное постиндустриальное общество: природа, противоречия, перспективы / В. Л. Иноземцев. – М.: Логос, 2000. – 304 с.

206. Иноземцев В. Л. Становление общества сетевых структур // Новая постиндустриальная волна на Западе. Антология (под ред. В. Л. Иноземцева). М., Academia, 1999. – С. 494 - 505.

207. Иноземцев В. Л. Воссоздание индустриального мира: контуры нового глобального устройства / В. Иноземцев // Россия в глобальной политике. - 2011. - Т. 8, № 4. - С.85-98.

208. Інформаційне суспільство в Україні: глобальні виклики та національні можливості: аналіт. доп. / Д. В. Дубов, О. А. Ожеван, С. Л. Гнатюк. – К.: НІСД, 2010. – 64 с.

209. Інформаційне суспільство. Шлях України / [авт. - укл. А. В. Колодюк, Л. В. Березовець]. – К.: Бібліотека інформаційного суспільства, 2004. – 289 с. – (Фонд «Інформаційне суспільство України»).

210. Інформаційні технології як фактор суспільних перетворень в Україні: зб. аналіт. доп. / М. А. Ожеван, С. Л. Гнатюк, Т. О. Ісакова; за заг. ред. Д. В. Дубова. – К.: НІСД, 2011. – 96 с. Електронна версія: <http://www.niss.gov.ua>. - Дата доступу: сер. 2016. – Назва з екрана

211. Історія соціологічної думки: Навчальний енциклопедичний словник-довідник. / за наук. ред. В. М. Пічі, Н. В. Коваліско, В. М. Онищук, Н. М. Цимбалюк та ін. – Львів: «Новий світ» - 2000», 2016. - 687 с.

212. Калініна Л. М. Генезис інформаційного менеджменту як галузі наукового знання [Текст] / Л. М. Калініна // Стратегічні пріоритети. - 2009. - №4 (13) - С.71 - 76.

213. Каныгин Ю. М. Информатизация управления: социальные аспекты / Ю.М. Каныгин; [отв. ред. А. А. Бакаев]. – К.: Наукова думка, 1991. – 156 с. (АН УССР, Ин-т социологии).

214. К обществам знания: Всемирный доклад ЮНЕСКО 2005. – Режим доступа: <http://unesdoc.unesco.org/smages/0014/001418/141843>.

215. Кара-Мурза С. Г. Манипуляция сознанием / С. Г. Кара-Мурза. – М., 2001. – 205 с.

216. Кастельс Мануэль. Становление общества сетевых структур / Мануэль Кастельс // Новая постиндустриальная волна на Западе: [Антология] / под ред. В. Л. Иноземцева. – М.: Academia, 1999. – 505 с.

217. Кастельс М. Информационная эпоха: экономика, общество, культура / М. Кастельс; [пер. с англ. О. И. Шкаратана]. – М.: ГУ ВШЭ, 2000. – 607 с.

218. Кастельс М. Пути к информационному обществу: структура занятости в семи главных индустриальных странах, 1920-1990 гг. / М. Кастельс, Ю. Аояма // Междунар. обзор труда. – М., 1995. – Т. 133, № 1 / 3. – С. 52 – 79.

219. Кастельс М. Информационное общество и государство благосостояния: Финская модель. / Кастельс М., Химанен П. [пер. с англ. А. Калинина, Ю. Подороги]. – М.: Логос, 2002. – 219 с.

220. Кастельс Мануель. Интернет і Галактика. Міркування щодо Інтернету, бізнесу і суспільства. – Київ: Видавництво «Ваклер» у формі ТОВ, 2007. - 304 с.

221. Кастельс М., Киселева Э. Россия и сетевое сообщество / М. Кастельс, Э. Киселева // Мир России. 2000. - № 1.

222. Кемпбэлл Э. Стратегический синергизм. 2-е изд / Э. Кемпбэлл, Лаче К. Саммерс. – Спб.: Питер, 2004. – 416 с.

223. Кивлюк О. Інформаційна педагогіка: філософія, теорія, практика: [монографія] / О. Кивлюк. – К.: УАН ВІР, 2011. – 336 с.

224. Князев В. Н. Человек и технология / В. Н. Князев. – К.: Либідь, 1990. – 173 с.

225. Князева Е. Н. Основания синергетики. Синергетическое мировидение / Е. Н. Князева, С. П. Курдюмов / 3-е издание, дополненное. – М.: Книжный дом: «ЛИБРОКОМ», 2010. – 256 с.

226. Князева Е. Н. Основания синергетики. Человек, конструирующий себя и свое будущее / Е. Н. Князева, С. П. Курдюмов. – М.: КомКнига, 2007. – 232 с.

227. Козловець М. А. Феномен національної ідентичності: виклики глобалізації: [Монографія] / М. А. Козловець. – Житомир: Вид-во ЖДУ ім. І. Франка, 2009. – 558 с.

228. Колин К. К. Широкополосный доступ в Интернет как критическая технология развития информационного общества в России / К. К. Колин // Современные телекоммуникации России. - 2009, № 9 (29).

229. Колин К. К., Урсул А. Д. Информация и культура: введение в информационную культурологию / К. К. Колин, А. Д. Урсул. – М.: 2015. – 286 с.

230. Колин К. К. Философские проблемы информатики / К. К. Колин. – М.: БИНОМ, 2010. – 270 с.

231. Колин К. К. Философия информации: структура реальности и феномен информации / К. К. Колин // Метафизика, 2013, № 4 (10).

232. Колин К. К. Структура реальности и философия информации / К.К.Колин // Знание. Понимание. Умение. 2013, № 3.

233. Конт О. Общий обзор позитивизма / О. Конт: пер. с франц. И. А. Шапиро. – М.: ЛИБРОКОМ, 2011. – 296 с.

234. Концепция «общества знания» в современной социальной теории: Сб. науч. тр. / РАН ИНИОН. Центр социал. науч.-информ. исслед. отд. социологии и социал. психологии; Отв. ред. Д. В. Ефременко – М., 2010. – 234 с.

235. Корабльова Н. С. Багатовимірність рольової реальності: ролі і маски – лик і личина / Надія Степанівна Корабльова. – Харків: ХНУ, 2000. – 288 с.

236. Кравченко А. А. Архетип учителя: ідея, образ відповідальності: монографія / А. А. Кравченко; Нац. пед. ун-т імені М.П.Драгоманова, Мін-во освіти і науки України. – Львів: Вид-во «Ліга-прес», 2013. – 421 с.

237. Кравченко П. А. Вітчизняний культурно-історичний досвід у системі сучасного державотворення (Соціально-філософські аспекти) / П. А. Кравченко; Ін-т філософії ім. Г. С. Сковороди НАН України, Полтав. держ. пед. ун-т ім. В. Г. Короленка. — К.: Генеза, 2001. — 332 с.

238. Красильщиков В. А. Ориентиры грядущего: постиндустриальное общество и парадоксы истории / В. А. Красильщиков // Общественные науки и современность. - М., – 1993. – № 2. – С.168-169.

239. Кремень В. Україна: шлях до себе. Проблеми суспільної трансформації. Навч. посіб. / Кремень В., Ткаченко В. – К.: Видавничий центр «Друк», 1998. – 622 с.

240. Кремень В. Україна: проблеми самоорганізації: в 2-х т./ В. Кремень, Д. Табачник, В. Ткаченко. – К.: Промінь, 2003. – Т.1. – Критика історичного досвіду. – 464 с.

241. Кремень В. Г. Філософія людиноцентризму в стратегіях освітнього простору / Василь Григорович Кремень. – К.: Педагогічна думка, 2009. – 520 с.

242. Кремень В. Г. Синергетика в освіті: контекст людиноцентризму: монографія. / В. Г. Кремень, В. В. Ільїн. – К.: Педагогічна думка, 2012. – 368 с.

243. Кремень В. Г. К обществу знаний - через совершенствование системы образования / В. Г. Кремень // Социально-экономические проблемы информационного общества / Под ред. д.э.н., проф. Л. Г. Мельникова. – Сумы: ИТД «Университетская книга», 2005. – С. 34-48.

244. Кудрин Б. И. Метафизика техники / Б. И. Кудрин // Становление философии техники: техническая реальность и технетика. - М.: Центр систем. исслед., 1997.- Вып. 3: Ценологические исследования. - 248 с.

245. Культура та інформаційне суспільство ХХІ ст. // Матеріали науково-практичної конференції 10-11 квітня 2001. – Х.: ХДАК, 2001. – 152 с.

246. Култаєва М. Футурологічні розвідки сучасної філософії освіти: теоретичні побудови та проблеми їх здійснення (стаття друга) / М. Култаєва // Філософська думка. – 2002. - № 5. – С. 59-75.

247. Кун Т. Структура научных революций / Т. Кун [пер. с англ. Налетова И.З.]. – М.: АСТ, 2002. – 608 с.

248. Курдюмов С. П. Синергетическое видение мира: режимы с обострением / С. П. Курдюмов, Е. Н. Князева // Самоорганизация и наука: опыт философского осмысления. – М.: Арго, 1994. – С.162-186.

249. Куцепал С. В. Освіта в глобалізаційно-інформаційному континуумі: необхідність трансформації / С. В. Куцепал // Філософські

обріи. - Вип.15. - Київ; Полтава, 2006. - С.27-40.

250. Куцепал С. В. Моделирование организационных механизмов иерархических систем в условиях стохастичности / С. Куцепал // Развитие и динамика иерархических (многоуровневых) систем (философские, теоретические и практические аспекты) / Сборник статей по материалам У международной научно-практической конференции (11 - 13 ноября 2013 г.). Книга 1. Отв. ред. проф. Э. М. Хакимов.- Казань: Издательство «Позание» Института экономики, управления и права, 2013. - 340 с.

251. Куцепал С. В. Ідентичність модерна і постмодерна / С. В. Куцепал //

Філософські обрії. Науково-теоретичний журнал Інституту філософії імені Г. С. Сковороди НАН України та Полтавського національного педагогічного університету імені В. Г. Короленка. – Вип. 17. – К. – Полтава, 2007. – С. 3–15

252. Кушерець В. І. Знання як стратегічний ресурс суспільних трансформацій / В. І. Кушерець. – К., 2002. – 248 с.

253. Лазаревич А. А. Глобальное коммуникационное общество / А. А. Лазаревич.- Минск: Белорус. наука, 2008. – 350 с.

254. Лазаревич А. А. Становление информационного общества: коммуникационно-эпистемологические и культурно-цивилизационные основания / А. А. Лазаревич; науч. ред. И. Я. Левяш. - Минск: Беларуская навука, 2015. - 537 с.

255. Лайон Девід. Інформаційне суспільство: проблеми та ілюзії інформація, ідеологія та утопія / Лайон Девід // Сучасна зарубіжна соціальна філософія: Хрестоматія. – К.: Либідь, 1996. – 380 с.

256. Лепський М. А. Якісні методи соціального прогнозування: методологія, методика, практика / М. А. Лепський. - Запоріжжя: КСК – Альянс. – 440 с.

257. Лиотар Ж. - Ф. Состояние постмодерна / Ж. - Ф. Лиотар. – СПб: Алетейя, 1998. – 160 с.

258. Лиотар Ж. - Ф. Постмодернистское состояние: доклад о знании / Ж. - Ф. Лиотар // Философия эпохи постмодерна.- Миснк: Красико-принт, 1996.- С. 138-158.

259. Лисичкин В. А. Глобальная империя Зла / В. А. Лисичкин, Л. А. Шелепин. – М.: "Крымский мост-9Д", 2001. – 445 с.

260. Лотман Ю. М. Семиосфера. Культура и взрыв. Внутри мыслящих миров: Статьи. Исследования. Заметки. / Ю. М. Лотман – С. – Петербург: “Искусство - СПб”, 2000. – 704 с.

261. Лукашевич В. М. Глобалистика: учебное пособие / Виталий Матвеевич Лукашевич. – Львов: Новий світ-2000, 2006. – 540 с.

262. Лук'янець В. С., Кравченко О. М., Озадовська Л. В., Мороз О. Я. Науковий світогляд на зламі століть: [Монографія] / В. С. Лук'янець, О. М. Кравченко, Л. В. Озадовська, О. Я. Мороз. – К.: ПАРПАН, 2006. – 288 с.

263. Луман Н. Власть / Николас Луман [пер. с нем. А. Ю. Антоновский]. – М.: Праксис, 2001. – 256 с.

264. Луман Н. Невероятность коммуникации / Н. Луман // Проблемы теоретической социологии. - СПб.: Изд-во СПбГУ, 2000. - Вып. 3. - С.75 - 93.

265. Луман Н. Общество как социальная система / Николас Луман [пер. с нем. А.Антоновский]. - М.: Логос, 2004. - 232 с.

266. Луман Н. Реальность массмедиа / Н. Луман [пер. с нем. А.Антоновский]. - М.: Практика, 2005. - 253 с.

267. Лях В. В. Свобода і пошук нових форм ідентичності в добу глобалізації / В.В.Лях // Мультиверсум. Філософський альманах: Зб. наук. праць / Гол. ред. В.В. Лях. - Вип. 57. - К.: Український центр духовної культури, 2006. - 244 с.

268. Маклюэн Г. М. Понимание Медиа: Внешние расширения человека / Г. М.Маклюэн; [пер. с англ. В. Николаева; закл. ст. М. Вавилова]. - М.: Жуковский: «КАНОН-пресс-Ц», «Кучково поле», 2003. - 464 с.

269. Маклюэн Г. М. Галактика Гутенберга: становление человека печатающего / Г. М. Маклюэн - М.: Фонд «Мир», Академический Проект, 2005. - 495 с.

270. Максименюк Марина. Організація як об'єкт інноваційного управління в контексті системного аналізу і системного підходу / Марина Ю.Максименюк // *Economiczno-spoleczne uwarunkowanie rozwoju gospodarczego – zaradzania informacja i nowymi technologiami / pod redakcja prof. Dr.hab. Marina Duczmala.- Wieszey szkoly zaradzania li administracji w Opole*, 2015. - P. 477 - 485.

271. Максименюк М. Ю. Філософські засади публічного адміністрування / М.Ю.Максименюк // Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії: збірник наукових праць. - Запоріжжя: ЗДІА, 2015. - № 61 – С. 207 - 226.

272. Максименюк М. Ю. Концепція стратегічного менеджменту: теоретико-праксеологічні засади / М. Ю. Максименюк // Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії: збірник наукових праць. - Запоріжжя: ЗДІА, 2015. - № 62 – С. 147 - 157.

273. Максименюк М. Ю. Філософські засади публічного адміністрування / М. Максименюк // Гілея: науковий вісник: збірник наукових праць / гол. ред. проф. В. М. Вашкевич. - К.: «Видавництво «Гілея», 2016. - Вип.106. - С.190 -198.

274. Максименюк М. Ю. Організації як об'єкт публічного адміністрування: теоретико-методологічні виміри / М. Ю. Максименюк // Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії: [зб.наук.пр.] – Запоріжжя: Вид-во ЗДІА, 2015. - № 63. – С.237 -251.

275. Максименюк М. Ю., Нікітенко В. О. Інформаційно-комунікативне суспільство як різновид складної соціальної системи і взаємодії / М. Ю.Максименюк, В. О. Нікітенко // Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії: [зб.наук.пр.] – Запоріжжя: Вид-во ЗДІА, 2016. - випуск №66. - С.266 - 278.

276. Мальченков И. Е. Трансформация социального пространства при

переходе к информационному обществу: автореф. дис... канд. социол. наук: 22.00.04 / И. Е. Мальченков: Ин-т социологии НАН Беларуси. - Минск, 2012. - 24 с.

277. Маркс К. Экономико-философские рукописи 1844 года / К. Маркс, Ф. Энгельс. Сочинения. Т. 42. - Изд. 2-е. - М.: Политиздат, 1974. - С.41 - 174.

278. Маркарян К. В. Общая теория постиндустриального государства / К. В. Маркарян. - М.: УРСС, 2002. - 333 с.

279. Марков В. И. Глобальный кризис человечества и кризис культуры: методологические заметки / В. И. Марков // ВЕСТНИК КемГУКИ. - 2014. - № 29. - С.18 - 28.

280. Маркузе Г. Одномерный человек: исследование идеологии развитого индустриального общества / Г. Маркузе. - М.: Refl-book, 1994. - 342 с.

281. Мартинюк С. Є. Генезис інформаційної цивілізації / С. Є. Мартинюк. - Запоріжжя: Просвіта, 2002. - 150 с.

282. Маслоу А. Новые рубежи человеческой природы: Пер. с англ. / А. Маслоу. - М.: Смысл, 1999. - 425 с.

283. Масуда Й. Комп'ютопія / Й. Масуда // Філософ. і соціол. думка. - 1993. - № 6. - С. 36 - 50.

284. Масуда Й. Гіпотеза про генезис Homo intelligens / Й. Масуда // Сучасна зарубіжна філософія. Хрестоматія: навч. посібник / Упоряд. Віталій Лях. - К.: Либідь, 1996. - 384 с.

285. Матурана У. Дерево познания. / У. Матурана, Ф. Варела [Перевод с англ. Ю. А. Данилова]. - М.: Прогресс - Традиция, 2001. - 224 с.

286. Медушевская О. М. Когнитивно-информационная теория в социологии истории и антропологии / О. М. Медушевская // Социол. исслед.- 2010. - №11. - С. 63 - 73.

287. Мельник В. В. Формування концепції інформаційного менеджменту: сутність, задачі, основні напрями розвитку / В. В. Мельник // Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії: [зб. наук. пр.] - Запоріжжя: Вид-во ЗДІА, 2012. - Вип. 49. - С. 122 - 134.

288. Мельник В. В. Культурна глобалізація як рушійна сила розвитку сучасного соціуму / В. В. Мельник // Соціальні технології: актуальні проблеми теорії і практики: [зб. наук. пр.] / Класичний приватний університет. - Вип. 54. - 2012. - С.184 - 196.

289. Мельник В. А. Государственная идеология Республики Беларусь: концептуальные основы / В. А. Мельник.- 4-е изд. - Минск: Тесей, 2007. - 280 с.

290. Меньчиков Г. П. Виртуальная реальность: понятие, новации, применение / Г. П. Меньчиков // Философ. науки. - 1998. - № 3 / 4. - С. 170 - 175.

291. Мертон Р. Социальная теория и социальная структура / Р. Мертон. - М.: АСТ, Хранитель, 2006. - 873 с.

292. Месарович М. Общая теория систем. Математические основы / Я.

Тахакира. - М.: Мир, 1978. - 110 с.

293. Микешина Л. А. Диалог когнитивных практик: из истории эпистемологии и философии науки / Л. А. Микешина; [науч. ред. И. И. Ремезова]. - М.: РОССПЭН, 2010. - 574 с.

294. Михальченко М. І. Україна як нова історична реальність: запасний гравець Європи / М. І. Михальченко. — Дрогобич: ВФ «Відродження», 2004. — 488 с.

295. Михальченко М. Украинское общество: трансформация, модернизация или лимитроф Европы / М. И. Михальченко. — К., 2001. — 440 с.

296. Моисеев Н. Н. Алгоритмы развития / Никита Николаевич Моисеев. — М.: Наука, 1987. — 307 с.

297. Моисеев Н. Н. Человек и ноосфера / Никита Николаевич Моисеев. — М.: Молодая гвардия, 1990. — 351 с.

298. Моисеев Н. Н. Информационное общество: возможность и реальность / Никита Николаевич Моисеев // Информационное общество. — М.: АСТ, 2004. — 507 с.

298. Моисеев Н. Информационное общество как этап новейшей истории / Н. Моисеев // Свободная мысль. — 1996. - № 1. — С. 76 - 82.

299. Моркина Ю. С. Социальная теория познания Д. Блума: истоки и философский смысл / Ю. С. Моркина. - М.: Канон+, 2012. - 255 с.

300. Мороз О. С. Міжнародні економічні відносини. Навчально-методичний посібник для студентів ЗДІА галузі знань 0306 – «Менеджмент і адміністрування». – Запоріжжя: Вид-во ЗДІА, 2016.- 125 с.

301. Мороз О. С. Європейська інтеграція і децентралізація влади в Україні (Moroz, O.S. European integration and decentralization of power in Ukraine) / Economics, management, law: socio-economic aspects of development: Collection of scientific articles. Vol. 1, p. 293-296. — Edizioni Magi, Roma, Italy, 2016. — 352 p. (ISBN 978-617-7214-15-0). — URL: http://conf.at.ua/index/materialy_konferencij/0-20

302. Мороз О. С. Соціальний діалог і вирішення трудових спорів в умовах реформування судової влади і євроінтеграції // Modern Transformation of Economics and Management in the Era of Globalization: International Scientific Conference Proceedings Klaipeda (Lithuania), January 29, 2016. - Collection of theses and reports on conference, p. 231-234. — Klaipeda: Baltija Publishing, 2016. — 338p.; (ISBN 978-9934-8585-1-2)

303. Мороз О. С. Оцінка успішності реалізації управлінських функцій в сучасних умовах// Проблеми економічного розвитку у сучасних умовах: XXI науково-технічна конференція студентів, магістрантів, аспірантів і викладачів ЗДІА, Запоріжжя, 25-29 квітня 2016р.- Збірник матеріалів конференції, том IV, с.77-78 / Запоріжжя: ЗДІА, 2016. — 214 с.

304. Moroz O. Personnel assessment as a tool management system improvement of business entity / Innovative approaches in the management of competitiveness of businesses: collective monograph / edited by A. Berezin , M. Bezpartochnyi / pp. 77-86. — Riga: ISMA University «Landmark» SIA, 2016. —

188 р. // (оцінка персоналу як інструмент вдосконалення системи управління суб'єктом підприємництва – англ. мовою) (ISSN 1877-0444; UDK 005.591.6:005.332.4)

305. Мороз О. С. Напрями підвищення ефективності менеджменту організацій в умовах ринку // Теоретичні та практичні засади розвитку менеджменту організацій та адміністрування в умовах незалежності України: матеріали міжнародної науково-практичної конференції, Запоріжжя, 23-24 жовтня 2016р./ Збірник матеріалів конференції. – Запоріжжя: ЗДІА, 2016. – 274 с. С.107-110 / . (ISBN 978-617-685-024-3).

306. Нестеренко Г. О. Особистість у нелінійному суспільстві: [монографія] / Г. О. Нестеренко. – Запоріжжя: Просвіта, 2004. – 140 с.

307. Нестеренко Г. О. Українська політична нація: самоорганізаційні засади становлення: [Монографія] / Г. О. Нестеренко. - К.: Вид-во НПУ імені М. П. Драгоманова, 2007. – 360 с.

308. Николис Г., Пригожин И. Познание сложного / Г. Николис, И. Пригожин. – М.: Мир, 1990. – С. 47.

309. Nikitenko Vitalina. Conceptualization of geo-cultural values in the process of teaching of foreign language / Nikitenko Vitalina // Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії: [зб. наук. пр.] – Запоріжжя: Вид-во ЗДІА, 2016. - випуск № 64. - С. 255 - 259.

310. Нікітенко В. О. Сучасна геокультура як геокультурний феномен / В. О. Нікітенко // Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії: [зб. наук. пр.]. – Запоріжжя: Вид - во ЗДІА, 2013. - № 53. - С. 261 - 270.

311. Нікітенко В. О. Геокультурні цінності в умовах сучасного світового розвитку: соціально-філософський вимір / В. О. Нікітенко // Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії: [зб. наук. пр.]. – Запоріжжя: Вид-во ЗДІА, 2013. - № 54. - С. 266 - 280.

312. Нікітенко В. О. Проблемне поле геокультурного феномену: наукові підходи / В. О. Нікітенко // Гілея (науковий вісник): зб. наук.пр.- К.: Вид - во УАН ТОВ «НВП» «ВІР». - 2013. - Вип.71. - С. 500 - 504.

313. Нікітенко В. О. Загальнолюдські цінності як геоцінності планетарного масштабу: антропологічний вимір / В. О. Нікітенко // Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії: [зб. наук. пр.]. – Запоріжжя: Вид-во ЗДІА, 2013, № 55. - С. 139 - 146.

314. Нікітенко Віталіна. Новий тип інформаційно-комунікативного суспільства та його мережевий характер / Віталіна Нікітенко // Теоретичні та практичні засади розвитку менеджменту організацій та адміністрування в умовах незалежності України: матеріали міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої 25-річчю незалежності України та 20-річчю кафедри менеджменту організацій та управління проектами / Ред. упрядн.: д. філософ. н., проф. Валентина Воронкова, Регіна Андрюкайтене. – Запоріжжя: ЗДІА, 2016. - 274 с. - С.140-145.

315. Новая постиндустриальная волна на Западе. Антология / Под редакцией В. Л. Иноземцева. – М.: Academia, 1999. – 640 с.

316. Нравственное государство. От теории к проекту / Сулакшин С. С., Багдасарян В. Э., Вилисов М. В., Нетесова М. С., Пономарева Е. Г., Сазонова Е. С., Спиридонова В. И. / Под общ. ред С. С. Сулакшина. - М.: Наука и политика, 2015. - 424 с.

317. Образ человека будущего: Кого и как воспитывать в подрастающих поколениях: коллективная монография / под ред. О. А. Базалука. – К.: Кондор, 2011. – Т. 1. – 328 с.

318. Образ человека будущего: Кого и Как воспитывать в подрастающих поколениях: коллективная монография / Под ред. О. А. Базалука.- К.: Издательский дом «Скиф», 2012. - Т.2.- 408 с.

319. Образ человека будущего: Кого и Как воспитывать в подрастающих поколениях? Коллективная монография / Под ред. О. А. Базалука.- К.: МФКО, 2013. - Т. 3. - 340 с.

320. Окинавская хартия глобального информационного общества [Електронний ресурс].

Режим доступу <http://www.iis.ru/events/okinawa/charter.ru.html>.

321. Олексенко Р. І. Філософія ринкових відносин. Становлення та розвиток в Україні в період глобалізації та інформаційної революції: соц.-філос. аналіз / Р. І. Олексенко. – К.: Знання України, 2013. – 367 с.

322. Ополев П. П. Особенности бытия сложного соцума / П. П. Ополев / Грамота, 2014. – № 6 (44). – С.146-149.

323. Ортега-и-Гассет Х. Размышления о технике / Х. Ортега – и – Гассет // Избранные труды: пер. с испан. – 2 - е изд. - М.: Изд - во «Весь мир», 2000. – С. 164 - 232.

324. Осипенко Л. О. Моделювання інформаційно-комунікативного процесу складних соціальних систем / Л. О. Осипенко // Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії: [зб. наук. пр.] – Запоріжжя: Вид-во ЗДІА, 2014. – № 57. – С. 161 - 174.

325. Осипенко Л. О. Становлення і розвиток комунікативного процесу в умовах глобалізації / Л. О. Осипенко // Гілея (науковий вісник): зб. наук. пр. - К.: Вид - во УАН ТОВ «НВП» «ВІР». – 2013. – Вип.70. – С. 405-410.

326. Осипенко Л. О. Управління інформаційно-комунікативним процесом в умовах глобалізації: теоретико-методологічні засади / Л. О. Осипенко // Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії: зб. наук. пр. – Запоріжжя: Вид - во ЗДІА, 2013. – № 53. – С. 251 - 260.

327. Осипенко Л. О. Комунікативний процес як цілісна соціокультурна система: соціально-філософський аналіз / Л. О. Осипенко // Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії: [зб. наук. пр.] – Запоріжжя: Вид - во ЗДІА, 2013. - № 54. - С. 241-250.

328. Осипенко Л. О. Становлення і розвиток інформаційно-комунікативного процесу та його вплив на управлінську діяльність: постнекласична методологія / Л.О. Осипенко // Гілея (науковий вісник): зб. наук.пр. - К.: Вид-во УАН ТОВ «НВП» «ВІР». - 2013. - Вип.73.- С. 138 - 141.

329. Осипенко Л. А. Методология анализа гуманитарной коммуникативистики в контексте социально-философского дискурса / Л. А.

Осипенко // Теория и практика общественного развития. - Краснодар, 2014. - № 1. - С.63 - 65.

330. Осипов Г. В., Лисичкин В. А., Вирин М. М. Становление информационного общества в России и за рубежом: учеб. пособие / Г. В. Осипов, В. А. Лисичкин, М. М. Вирин; под общ. ред. В. А. Садовниченко. – М.: Норма: ИНФРА - М, 2014. – 304 с.

331. Основы теории коммуникации / Под. ред. проф. М. А. Василика. – М.: Гардарики, 2003. - 615 с.

332. Ополев П. П. Особенности бытия сложного социума / П. П. Ополев / Грамота, 2014. - № 6 (44). - С. 146 - 149.

333. Особистість у дискурсі саморозгортання інформаційної цивілізації: монографія / колектив авторів; редкол.: В. П. Бех (голова), Г. О. Нестеренко (заступник голови); Мін - во освіти і науки, молоді і спорту, Нац. пед. ун-т імені М. П. Драгоманова. - К.: Вид-во НПУ імені М.П.Драгоманова, 2012. - 786 с.

334. Палагута В. Самоидентификация социального субъекта в дискурсивных пространствах / В. Палагута. – Днепропетровск: Инновация, 2010. – 440 с.

335. Паринов С. Информационное общество: контуры будущего // Аудиториум. [On-line]. Метод доступа:

<http://www.auditorium.ru/v/vconf.php?a=vconf&c=getForm&r=thesisDesc&idthesis=54>

336. Паринов С. Онлайн-сообщества: методы исследования и практическое конструирование. Автореферат дисс. ... доктора технических наук. Новосибирск, 2000. То же [on-line].

Метод доступа: <http://rvles.ieie.nsc.ru/~parinov/autoref.htm>

337. Парсонс Т. О структуре социального действия / Т. Парсонс. – [Изд. 2 - е.] – М.: Академический проект, 2002. – С. 415 - 462.

338. Парсонс Т. Функциональная теория изменения / / Американская социологическая мысль: Тексты / Под ред. В. И.Добренкова. – М.: Изд - во МГУ, 1994. – С. 464 - 480.

339. Парсонс Т. О социальных системах / Под ред. В. Ф. Чесноковой и С. А. Белановского. – М.: Академический Проект, 2002. – 832 с.

340. Парсонс Т. Система современных обществ: пер. с англ. / Т. Парсонс. - М.: Аспект - Пресс, 1998. – 270 с.

341. Перспективы метафизики: классическая и неклассическая метафизика на рубеже веков / М. С. Уваров [и др.]; под ред. Г. Л. Тульчинского, М. С. Уварова.- СПб: Алетейя, 2001. - 409 с.

342. Петрович М. Новые тренды современных организаций / М. Петрович // Беларус. думка, 2013.- № 7. - С.48 - 54.

343. Пивоваров С. Э., Максимцев И. А. Сравнительный менеджмент. 2-е изд. – СПб: Питер, 2008. – 480 с.

344. Пилипчук В. Г. Інформаційне суспільство: філософсько-правовий вимір: монографія / В. Г. Пилипчук, О. П. Дзьобань. - Ужгород: ТОВ «ІВА», 2014. – 282 с.

345. Пипич О. Социальные круги в исследованиях социальных сетей (толкование понятия и перспективы его применения) / О. Пипич // Социология: теория, методы, маркетинг. - 2012. - № 4. - С. 127 - 147.

346. Пожуєв В. І. Проблеми інформатизації суспільства в трансформаційних умовах / В. І. Пожуєв // Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії: [зб. наук. пр.] – Запоріжжя: Вид - во ЗДІА, 2008. - № 34. – С. 4-14.

347. Полани М. Личностное знание. На пути к посткритической философии / М. Полани.- М.: Прогресс, 1985. - 344 с.

348. Попов С. М. Зворотний зв'язок у системі соціального менеджменту: монографія / Сергій Попов. – Запоріжжя: Просвіта, 2010. – 444 с.

349. Поппер К. Открытое общество и его враги: Пер. с англ. / Под ред. В. Н. Садового. – М.: Феникс: Международный фонд «Культурная инициатива», 1992. – Т.1. – Чары Платона. – 448 с.

350. Поппер К. Логика и рост научного знания / К. Поппер.- М.: Прогресс, 1983. - 605 с.

351. Постол О. Посткласичні ідеологічні трансформації: монографія / Олена Постол. – К.: ВЦ «Академія», 2015. – 288 с.

352. Постмодернизм. Энциклопедия / Под ред. Грицанова А. А., Можейко М. А. – Минск: Интерпрессервис: Книжный дом, 2001. – 1040 с.

353. Почепцов Г. Г. Стратегический анализ. Стратегический анализ для политики, бизнеса и военного дела / Г. Г. Почепцов. – К.: ПП Издательство «Дзвін», 2004. – 333 с.

354. Почепцов Г. Г. Теория коммуникации / Г. Г. Почепцов. - М.: «Refl-book», К.: «Ваклер», 2001. - 651 с.

355. Почепцов Г. Г. Информационные войны / Г. Г. Почепцов. – М.: Рефл-бук; Киев: Ваклер, 2000. – 576 с.

356. Право и информатизация общества: Сб. науч. тр. / Отв. ред. Бачило И. Л. - М.: ИНИОН РАН, 2002. – 340 с.

357. Предборська І. М. Теорія соціальної зміни: соціально-філософський аналіз: Дис....д - ра філософ. наук.: 09.00.03 / Київський ун - т ім. Тараса Шевченка. - К., 1996. – 385 с.

358. Предборська І. М. Мінливість, соціум, людина: [монографія] / Ірина Михайлівна Предборська. – Суми: Видавництво «Слобожанщина», 1995. – 136 с.

359. Пригожин И. Философия нестабильности / И. Пригожин // Вопросы философии. – 1991. – №6. – С.46 - 57.

360. Пригожин И. Р. Порядок из хаоса: новый диалог человека с природой / Илия Пригожин, Изабель Стингерс; общ. ред. и послесл. В. И. Аршинова, Ю. Л. Климонтовича, Ю. В. Сачкова. Изд. 5 - е. – М.: КомКнига, 2005. – 432 с.

361. Пригожин И. Р., Стенгерс И. Порядок из хаоса. Новый диалог человека с природой / И. Стингерс. – М.: Прогресс, 1986. – 422 с.

362. Природа моделей и модели природы / под ред. Д. М. Гвишиани [и

др.]. - М.: Мысль, 1986. - 270 с.

363. Принципы самоорганизации социальных систем: теория и практика / под ред. М. И. Сетрова. – К. – Одесса: Вища школа, 1988. – 242 с.

364. Про затвердження Положення про формування та виконання національної програми інформатизації: Постанова Кабінету Міністрів України від 31 серпня 1998 р. № 1352 / Офіційний вісник України. - 1999. - № 35.

365. Проблеми інформаційного суспільства: соціально-правовий аналіз / Наукові статті та тези наукових повідомлень за матеріалами Круглого столу, 28 лютого 2013 р. – Полтава: ТОВ Фірма «Техносервіс», 2013.- 178 с.

366. Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007 - 2015 роки. - Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2007, № 12, ст.102.

367. Пунченко О. П. Фреймы для репрезентации современного этапа цивилизационного развития / О. П. Пунченко // Философия и социальные науки: Научный журнал. – Минск: Белорусский государственный университет. – 2014. – №2. – С.26 - 30.

368. Пунченко О. П. Цивилизационное измерение истории человечества: [монография] / О. П. Пунченко. – Одесса: Астропринт, 2013. – 448 с.

369. Пунченко О. П. Економіка та управління в умовах побудови інформаційного суспільства: Матеріали ІУ Міжнародної науково-практичної конференції, 27-28 квітня 2015 р. – Одеса: ОНАЗ ім. О. С. Попова, 2015. – 92 с.

370. Пунченко О. П. Інформатизація як засіб репрезентації інформаційних ресурсів суспільства / О. П. Пунченко, А. А. Лазаревич // Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії: [зб. наук. пр.]. – Запоріжжя: Вид-во ЗДІА, – 2015. – Вип.63. – С.21-30.

371. Пунченко О. П. Философский анализ структуры научного метода как гносеологической реалии / Олег Петрович Пунченко // Перспективы. – 2000. – №1. – С. 3 - 8.

372. Пунченко О. П. О фундаментальных сущностных составляющих матрицы техно-информационной цивилизации / О. Пунченко // Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії: збірник наукових праць. – Запоріжжя: ЗДІА, 2013. – № 53. – С.121 - 130.

373. Ракитов А. И. Регулятивный мир: знание и общество, основанное на знаниях / А. И. Ракитов // Вопросы философии. – 2005. – №5. – С.82 - 94.

374. Реале Д., Антисери Д. Западная философия: от истоков до наших дней / Д. Реале, Д. Антисери. – Т.4. – СПб: Петрополис, 1997. – 880 с.

375. Регіональний розвиток та державна регіональна політика в Україні: Стан і перспективи змін у контексті глобальних викликів та європейських стандартів політики. Аналітичний звіт. – К.: Проект ЄС «Підтримка політики регіонального розвитку в Україні», 2014. – 452 с.

376. Рейли Р., Швайс Р. Оценка нематериальных активов / Р. Рейли, Р.

Швайс. – М.: Квинто - консалтинг, 2005. – 792 с.

377. Рейман Л. Д. Информационное общество и роль телекоммуникаций в его становлении / Л. Д. Рейман // Вопросы философии. - 2001. - № 3.- С.3 - 9.

378. Риккерт Г. Науки о природе и науки о культуре: пер. с нем. / Г. Риккерт; под общ. ред. и предисл. А. Ф. Зотова; сост. А. П. Полякова, М. М. Беляева; подгот. текста и прим. Р. С. Медведевой.- М.: Республика, 1998.- 413 с.

379. Ришко Л. В. Науковий простір: проблеми формування та трансформації (філософсько-праксеологічний аспект): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора філософ. Наук: спец. 09.00.09 «Філософія науки» / Л. В.Ришко. – К., 2006. – 39 с.

380. Родионов Б. А. Коммуникация как социальное явление / Б. А. Родионов. – Ростов - на-Дону: Изд.во Рост. ун - та, 1984. - 143 с.

381. Розин В. М. Виртуальные реальности: природа и область применения / В. М. Розин // Соц. - полит. журн.(Соц. - гуманитар. знания). - 1997.- № 2.- С. 183 - 199.

382. Розов М. А. Информационно-семиотические исследования: процессы - эстафеты и принципы дополнительности / М. А. Розов // Науч.-техн. информация. Сер. 2. - 1984. - № 2. - С. 1 - 7.

383. Садовничий В. А. Знание и мудрость в глобализирующемся мире / В. А. Садовничий // Вестн. Моск. ун - та. Сер.7 Философия. - 2006. - № 4. - С. 3 - 17.

384. Савченко С. В. Філософія глобального інформаційного суспільства як цивілізаційна парадигма розвитку сучасного суспільства / С. В. Савченко // Гілея: науковий вісник: [зб. наук. пр.] – К.: Вид-во УАН ТОВ «НВП» «ВІР», 2014. – Вип. 90. – С. 194 - 198.

385. Савченко С. В. Взаємодія культури і освіти в умовах інформаційного суспільства та культурної глобалізації: соціально-філософський вимір / С. В. Савченко // Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії: [зб. наук. пр.]. – Запоріжжя: Вид - во ЗДІА, – 2014. – Вип. 59. – С.117-126.

386. Савченко С. В. Теоретико-исторические основания становления информационного общества как нового типа «общества знаний» / С. В. Савченко // Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії: [зб. наук. пр.]. – Запоріжжя: Вид - во ЗДІА, – 2014. – Вип. 57. – С. 38 - 50.

387. Савченко С. В. Філософія глобального інформаційного суспільства як цивілізаційна парадигма розвитку сучасного суспільства / С. В.Савченко // Гілея: науковий вісник: [зб. наук. пр.] – К.: Вид - во УАН ТОВ «НВП» «ВІР», 2014. – Вип. 90. – С. 194 - 198.

388. Савченко С. В Концепції «суспільства знань» як стратегічного ресурсу держави у гуманітарно-науковому дискурсі / С. В. Савченко // Гілея: науковий вісник: [зб. наук. пр.] – К.: Вид - во УАН ТОВ «НВП» «ВІР», 2015. – Вип. 91. – 236-241.

389. Савченко С. В. Взаємодія культури і освіти в умовах

інформаційного суспільства та культурної глобалізації: соціально - філософський вимір / С. В. Савченко // Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії: [зб. наук. пр.]. – Запоріжжя: Вид - во ЗДІА, – 2014. – Вип.59. – С.117-126.

390. Савченко С. В. Еволюція переходу інформаційного суспільства в «суспільство знань» в умовах глобалізації / С. В. Савченко // Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії: [зб. наук. пр.]. – Запоріжжя: Вид - во ЗДІА, – 2015. – Вип.62. – С.158 - 169.

391. Савченко С. В. Эволюция общества – от информационного к «обществу знаний»: социально-философский контекст / С. В. Савченко // Молодой ученый. – 2015. – №16. – С. 505 - 508.

392. Саморегуляція соціального організму країни: монографія / [за наук. ред. В. П. Бежа; В. П. Бех (голова), Н. В. Крохмаль, Г. О. Нестеренко]. – К.: Вид - во НПУ імені М. П. Драгоманова, 2010. – 652 с.

393. Самчук З. Ф. Світоглядні основи соціально-філософського дослідження ідеології: проблема критеріїв та пріоритетів вибору: [моногр.]: у 2-х т. - Д.: АРТ-ПРЕС, 2009. - Т.1. - 920 с.

394. Самчук З. Ф. Світоглядні основи соціально-філософського дослідження ідеології: проблема критеріїв та пріоритетів вибору: [Монографія] / З. Ф. Самчук: у 2 т.- Д.: АРТ-ПРЕС, 2009.- Т. II. - 904 с.

395. Санто Б. Инновация как средство экономического развития / Б. Санто; пер. с венг.; общ. ред. и вступ. ст. Б. В. Сазонова. – М.: Прогресс, 1990. – 295 с.

396. Свириденко Д. Б. Феномен віртуальної реальності в європейській філософії на межі ХХ - ХХІ ст. (Історико-філософський аналіз). Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата філософських наук зі спеціальності 09.00.05 – історія філософії / Денис Борисович Свириденко. – Дніпропетровськ: ДНУ, 2008. – 190 с.

397. Свириденко Д. Б. Віртуальна реальність та проблеми її методологічного аналізу / Д. Б. Свириденко // Філософія і соціологія в контексті сучасної культури: зб. наук. праць. – Донецьк: ДНУ, 2007. – С. 367– 372.

398. Свириденко Д. Б. Трансформація природи людини під впливом віртуальної реальності у сучасних філософських концепціях / Д. Б. Свириденко // Мультиверсум. Філософський альманах: зб. наук. праць / Голов. ред. В. В. Лях. – Вип. 67. – К.: Український Центр духовної культури, 2008. – С.129–139.

399. Семенюк Э. П. Информатизация общества и развитие методологических проблем информатики / Э. П. Семенюк // Науч.-техн. информация. Сер. 2. - 1990. - №12.- С. 2-9.

400. Синергетическая парадигма. Когнитивно-коммуникационные стратегии современного научного познания.- М.: Прогресс-Традиция, 2004. - Вып. 4. - 560 с.

401. Седов Е. Информационно-энтропийные свойства социальных систем / Е. Седов // Общественные науки и современность. – 1993. – №5. –

C.92-101.

402. Седов Е. А. Информационные критерии упорядоченности и сложности организации // Системная концепция информационных процессов. Сб. трудов ВНИИ системных исследований. – Вып. 3. – М., 1988.

403. Селищев А. С., Селищев Н. А. Китайская экономика в XXI веке / А. С. Селищев, Н. А. Селищев. – СПб: Питер, 2004. – 240 с.

404. Семенюк І. В. Особливості історичної традиції південнокорейського суспільства / І. В. Семенюк // Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії: [зб. наук. пр.]. – Запоріжжя: Вид-во ЗДІА, – 2013. – Вип. 55. – С.45-55.

405. Семиноженко В. Україна: шлях до постіндустріальної цивілізації: Збірник статей і виступів. – Х.: Константа, 2005. – 198 с.

406. Сидоренко С. В. Формування ефективного громадянського суспільства в Україні на засадах діалогу, партнерства і національної консолідації: зарубіжний і вітчизняний досвід / С. В. Сидоренко / Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії: збірник наукових праць / Під ред д. філософ. наук, проф. В. Г. Воронкової. – Запоріжжя: РВВ ЗДІА, 2014. – С.75 - 88.

407. Скловська О. І. Постнекласичні підстави становлення цивілізованої комунікативної культури / О. І. Скловська // Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії: зб.наук.пр. – Запоріжжя: Вид - во ЗДІА, 2011. - № 46. - С. 135 - 144.

408. СМИ и Интернет: проблемы правового регулирования / Автор-сост. – проф. В. Н. Монахов. – М.: ЭКОПРИНТ, 2003. – 320 с.

409. Сокал А. Интеллектуальные уловки. Критика современной философии постмодерна / А. Сокал, Ж . Брикман; пер. с англ. А. Костиковой, Д. Кралечкина; предисл. С. П. Капицы.- М .: Дом интеллектуал. книги, 2002. - 248 с.

410. Сорокин П. А. Человек. Цивилизация. Общество / П. А. Сорокин. Пер. с англ. – М.: Политиздат, 1992. – 543 с.

411. Соснін О. В., Воронкова В. Г. Управління міжнародною системою як спосіб її функціонування в умовах інформаційного суспільства / О. В. Соснін, В. Г. Воронкова // Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції «Теоретичні і практичні засади формування інформаційного суспільства в Україні як фактор сталого розвитку сучасного соціуму», проведеної 23 - 24 квітня 2015 р. в ЗДІА // Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії: збірник наукових праць. – Запоріжжя: ЗДІА, 2015. - № 61.- С. 265 - 267.

412. Соснін О. В. Інформаційна безпека: нові виміри загроз, пов'язаних з інформаційно-комунікаційною сферою / О. В. Соснін, О. П. Дзьобань // Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії: [зб. наук. пр.] – Запоріжжя: Вид - во ЗДІА, 2015. – № 61. – С.24 - 34.

413. Соснін О. В. Проблеми державного управління системою національних інформаційних ресурсів з наукового потенціалу України: [монографія] / О. В. Соснін. – К.: Інститут держави і права ім. В. М.

Корецького НАН України. – 2003. – 572 с.

414. Соснін О., Гулай В. Нав'язані реформи мертві реформи. Перспективи та вектори трансформації спеціальності «Міжнародна інформація» в контексті глобальних і національних викликів / О. Соснін, В. Гулай // Загальнонаціональний правовий тижневик «Юридичний вісник України», № 25 (1042) 27 червня - 3 липня 2015 року. – С. 14-15.

415. Соснин А. В. Информационно-коммуникационные технологии – многовекторный феномен процесса развития общества / А. В. Соснин // Коммуникативные стратегии информационного общества: Труды Междунар.

науч.-теор. конф. СПб.: Изд - во Политехн. ун - та, 2013. – С. 20 - 29.

416. Соснін О. В. Сучасні міжнародні системи та глобальний розвиток (соціально-політичні, соціально- економічні та соціально-антропологічні виміри): Навчальний посібник / О. В. Соснін, В. Г. Воронкова, О. Є. Постол // Київ: Центр навчальної літератури, 2015. – 556 с.

417. Соснін О. В. Управління міжнародною системою як спосіб її функціонування / О. В. Соснін, В. Г. Воронкова // Україна в умовах трансформації міжнародної системи безпеки. Матеріали міжнародної науково-практичної конференції 15 травня 2015 року. – Львів. – С. 82 - 84.

418. Соснін О. В. Інформаційна безпека: нові виміри загроз, пов'язаних з інформаційно-комунікаційною сферою / О. В. Соснін, О. П. Дзьобань // Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії: [зб. наук. пр.] – Запоріжжя: Вид - во ЗДІА, 2015. – № 61. – С.24 - 34.

419. Соснін О. В. Проблеми державного управління системою національних інформаційних ресурсів з наукового потенціалу України: [монографія] / О. В. Соснін. – К.: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – 2003. – 572 с.

420. Соснін О. В., Воронкова В. Г., Ажажа М. А. Філософія гуманістичного менеджменту (соціально-політичні, соціально-економічні, соціально-антропологічні виміри): Навчальний посібник / О. В. Соснін, В. Г. Воронкова, М. А. Ажажа – Запоріжжя: Дике поле, 2016. – 356 с.

421. Социально-экономические проблемы информационного общества / Под ред. д. э. н., проф. Л. Г. Мельника. – Сумы: ИТД «Университетская книга», 2005. – 430 с.

422. Социально-экономический потенциал устойчивого развития: Учебник / Под ред. проф. Л. Г. Мельник (Украина) и проф. Л. Ханса (Бельгия). – Сумы. – ИТД: «Университетская книга», 2007. – 1120 с.

423. Спенсер Г. Опыты научные, политические и философские. Пер с. англ. под ред Н. А. Рубакина / Г. Спенсер. – Мн.: Современный литератор, 1998. – 1408 с.

424. Сталий розвиток суспільства: Запорізький регіональний досвід: монографія [укладачі: Лепський М. А., Дударева І. В.]; за заг. ред. М. А. Лепського.- Запоріжжя: КСК –Альянс, 2015.- 198 с.

425. Старовойт О. В. Філософські засади формування інноваційної культури: монографія / Олена Василівна Старовойт. - Київ: Вид-во НПУ

імені М. П. Драгоманова, 2015. - 383 с.

426. Сташкевич О. О. Генеалогія інтелектуальної цивілізації: монографія / за науковою ред. Ю. В. Бех.- К.: МП «Леся», 2016.- 180 с.

427. Степин В. С. Теоретическое знание / В. С.Степин. - М.: Прогресс-Традиция, 2000. - С. 267 - 275.

428. Степико М. Українська політична нація: проблеми становлення / М. Степико // Політичний менеджмент. – 2004. – № 1. – С.19 - 29.

429. Стоуньер Т. Информационное богатство: профиль постиндустриальной экономики // Новая технократическая волна на Западе / под ред. Гуревича П. С. – М.: Прогресс, 1986. – 450 с.

430. Стратегічне прогнозування політичних ситуацій та процесів: монографія [Воловик В. І., Лепський М. А., Гугнін Е. А. та ін.]; за заг. ред. М. А. Лепського.- Запоріжжя: ЗНУ, 2012.- 428 с.

431. Суббето А. И. Ноосферизм. Том первый. Введение в ноосферизм / А. И. Суббето. - Спб: «Астерион», КГУ им. Н. А. Некрасова, 2001.- 538 с.

432. Суспільство на порозі ХХІ століття: філософське осмислення плінного світу [навч.посібник] / відп. ред. В. С. Пазенок. – К.: Укр. центр дух. культури, 1999. – 272 с.

433. Тарнас Р. История западного мышления / Р. Тарнас ; пер. с англ. Т. А. Азаркович.- М.: КРОН - ПРЕСС, 1995. - 448 с.

434. Теория информации: монографія / Гордиенко М. Г. и др. - М.: РХТУ им. Д. И. Менделеева, 2013. - 240 с.

435. Тихомиров О. К. Психологические аспекты процесса компьютеризации / О. К. Тихомиров. - М.: Дело, 1993. - 99 с.

436. Тоффлер Э. Футурошок / Э. Тоффлер. – СПб: Лань, 1997. - 461 с.

437. Тоффлер Э. Метаморфозы власти: Пер. с англ. / Э. Тоффлер. – М.: ООО «Издательство АСТ», 2004. – 669 с.

438. Тоффлер Э. Третья волна. / Элвин Тоффлер. – Москва: ООО "Фирма "Издательство АСТ", 1999. – 784 с.

439. Тоффлер Э., Тоффлер Х. Создание новой цивилизации. Политика третьей волны // Центральная Азия и культура мира. 1998. N 2-3 (5-6). Бишкек, 1998. То же [on-line].

Метод доступа: <http://www.freenet.bishkek.su/jornal/n5/JRNAL511.htm>

440. Тоффлер Э. Революционное богатство / Э. Тоффлер, Х. Тоффлер.- М.: АСТ, 2007. - 576 с.

441. Трубіна М. А. Теоретико-методологічні засади аналізу інноваційної сфери регіону в умовах глобалізації та євроінтеграції / М. А. Трубіна // Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії: [зб. наук. пр.] – Запоріжжя: Вид - во ЗДІА, 2013. – № 54. – С. 91-105.

442. Уайтхед А. Н. Избранные работы по философии / А. Н. Уайтхед.- М.: Прогресс, 1990.- 717 с.

443. Урсул А. Д. Информатизация общества и безопасность развития цивилизации / А. Д. Урсул // Социально-политические науки. – М., 1990. – № 10. – С. 28 - 38.

444. Урсул А. Д. Информационная ориентация и безопасность в

концепции устойчивого развития / А. Д. Урсул // НТИ. Серия 1. – 1996. – № 1. – С. 1 - 9.

445. Устич С. І. Системне дослідження суспільства / С. І. Устич. – Львів: Світ, 1992. – 136 с.

447. Утюж І. Г. Парадигмальні засади освітнього простору: монографія / І. Г. Утюж. – Запоріжжя: «Просвіта», 2012. – 352 с.

448. Уэбстер Ф. Теории информационного общества / Ф. Уэбстер. – М.: Аспект Пресс, 2004. – 400 с.

449. Федотов А. П. Глобалистика: Начала науки о современном мире: Курс лекций / А. П. Федотов. – 2 - е изд., испр. и доп. – М.: Аспект Пресс, 2002. – 224 с.

450. Філософсько-антропологічні читання: творча спадщина В. І. Шинкарука та сьогодення (до 80-ліття від дня народження). - Частина 1. // 36. Наукових праць. Філософські діалоги'2000. - К., 2010. - 316 с.

451. Философия эпохи постмодерна: сб. переводов и рефератов / под ред. А. Усмановой.- Минск: Красиво - принт, 1996. - 208 с.

452. Форсайт економіки України: середньостроковий (2015–2020 роки) і довгостроковий (2020–2030 роки) часові горизонти (версія для обговорення) / наук. керівник проекту акад. НАН України М. З. Згуровський // Міжнародна рада з науки (ICSU); Національний технічний університет України «Київський політехнічний інститут»; Інститут прикладного системного аналізу НАН України і МОН України; Світовий центр даних з геоінформатики та сталого розвитку. – Київ: НТУУ «КПІ», 2015. – 36 с.

453. Франк С. Л. Духовные основы общества / С. Л. Франк. - М.: Республика, 1992. - 510 с.

454. Фромм Э. Бегство от свободы / Э. Фромм. - М.: Прогресс, 1990.- 256 с.

455. Фуко М. Слова и вещи. Археология гуманитарных наук / М. Фуко [пер. с франц]. – М.: Прогресс, 1977. – 488 с.

456. Фуко М. Археология знания / М. Фуко.- Киев: Ника-Центр, 1996.- 207 с.

457. Фукуяма Ф. Наше постчеловеческое будущее: последствия биотехнологической революции / Ф. Фукуяма.- М.: АСТ, 2004. - 349 с.

458. Фукуяма Ф. Великий разрыв / Ф. Фукуяма [Пер. с англ. под общ. ред. А. В. Александровой]. – М.: ООО «Издательство АСТ», 2003. – 474 с.

459. Фукуяма Френсіс. Великий крах. Людська природа і відновлення соціального порядку. Переклад з англійської Віктора Дмитрука / Ф. Фукуяма. – Львів: Кальварія, 2005. – 380 с.

460. Хабермас Ю. Моральное сознание и коммуникативное действие / Ю. Хабермас. – СПб.: Наука, 2000. – 384 с.

461. Хабермас Ю. Философский дискурс о модерне / Ю. Хабермас. - М.: Весь мир, 2003. - 414 с.

462. Хайдеггер М. Письмо о гуманизме / М.Хайдеггер // Время и бытие. – М.: Республика, 1993. – С. 192–220.

463. Хакен Г. Информация и самоорганизация: Макроскопический

- поход к сложным системам: пер. с англ. / Г. Хакен; предисл. Ю. Л. Климонтовича. – Изд. 2 - е, доп. – М.: Комкнига, 2005. – 248 с.
- 464. Хантингтон С.** Столкновение цивилизаций / С. Хантингтон; [Пер. с англ. Т. Велимеева, Ю. Новикова] – М.: АСТ, 2003. – 603 с.
- 465. Хейзинга Й.** Homo ludens. В тени завтрашнего дня / Й. Хейзинга. – М.: Прогресс: Академия, 1992.- 458 с.
- 466. Хоружий С.** Проблема постчеловека, или трансформативная антропология глазами синергийной антропологии / С. Хоружий // Философские науки. - 2008. - № 2. - С.109-131.
Метод доступа: http://synergia-isa.ru/?page_id=4301#H
- 467. Человек и общество:** ноосферное развитие: [Монография] / О. С. Анисимов, Г. В. Атаманчук, В. К. Батурин и др.; под ред. В. Н. Василенко и др. – Москва; Белгород: Белгор. обл. типогр., 2011. – 485 с.
- 468. Человек** в информационно-коммуникационных сетях: (материалы круглого стола) // Человек. - 2012. - № 5. - С.76 - 91.
- 469. Чернавский Д. С.** Синергетика и информация (динамическая теория информации) / Д. С. Чернавский. – М.: Эдиториал УРСС, 2004. – С.100 - 188.
- 470. Чернов А. А.** Становление глобального информационного общества: проблемы и перспективы / А. А. Чернов. – М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и Ко», 2003. – 232 с.
- 471. Шавкун І. Г.** Організаційна культура як проблема кроскультурного менеджменту / І. Г. Шавкун, Я. С. Дибчинська // Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії: зб.наук.пр. – Запоріжжя: Вид - во ЗДІА, 2014. - № 58. - С. 53 - 63.
- 472. Шадрин А. Е.** Сетевая модель организации / Е. А. Шадрин // Информационное общество. - 2000. - № 2. – С. 86 - 88.
- 473. Швецов А. Н.** Информационное общество: теория и практика становления в мире и России / А. Н. Швецов.- М.: URSS: КРАСАНД, 2012. - 277 с.
- 474. Шелистов Ю. И.** Проблемы человека и становление глобальной информационной среды / Ю. И. Шелистов // Вестн. Моск. ун - та. Сер.12. Полит. науки. - 2001. - № 6. - С.55 - 76.
- 475. Шершнева Е. С.** Информатизация общества и экономики США / Е. С. Шершнева // США и Канада: экономика, политика, культура. - 2002. - № 1. - С.18 - 33.
- 476. Шеннон К. Э.** Современные достижения теории связи / К. Э. Шеннон // Информационное общество. – М.: АСТ, 2004. – С.41 - 42.
- 477. Шилина Н. Е.** Проблема целостности личности в современном развивающемся пространстве / Н. Е. Шилина // Економіка та управління в умовах побудови інформаційного суспільства: Матеріали ІУ Міжнародної науково-практичної конференції, 27-28 квітня 2015 р. – Одеса, ОНАЗ ім. О. С. Попова, 2015. – 92 с.
- 478. Шишков Ю. В.** Глобализация экономики – продукт индустриализации и информатизации социума / Ю. В. Шишков // Обществ.

науки и современность.- 2002.- № 2. - С.146 - 160.

479. Шлезингер А. Циклы американской истории / А. Шлезингер.- М.: Прогресс: Прогресс - Академия, 1992. - 688 с.

480. Шпенглер О. Закат Европы / О. Шпенглер. – Новосибирск: Наука, 1993. - Т.1. - 592 с.

481. Шрадер Х. Глобализация, (де)цивилизация и мораль // Журнал социологии и социальной антропологии. Том II. N 2. СПб., 1998. То же [on-line]. Метод доступа:

<http://www.soc.pu.ru:8101/publications/jssa/1998/2/6schrader.html>

482. Шрейдер Ю. А. О феномене информационного продукта / Ю. А. Шрейдер // Науч.-техн. информация. Сер. 1. - 1989. - №11. - С.21 - 24.

483. Шпекторенко И. В. К проблеме компетентностной сущности профессионального опыта кадров / И. В. Шпекторенко // Государственное и муниципальное управление: Ученые записки СКАГС: [научно-теоретический журнал]: Российская Академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации Южно-Российский институт-филиал. – Ростов – на - Дону, 2012. - №3. - С.31 - 38.

484. Штихве Р. К генезису мирового общества. Инновации и механизмы // Журнал социологии и социальной антропологии. Том III. N 3. СПб., 1999. То же [on-line]. Метод доступа:

<http://www.soc.pu.ru:8101/publications/jssa/1999/3/5stichw.html>

485. Ягодзінський С. М. Глобальні інформаційні мережі у соціокультурній перспективі: монографія / С. М. Ягодзінський. - К.: Аграр Медіа Груп, 2015. - 276 с.

486. Яковец Ю. В., Колин К. К. Стратегия научно-технологического прорыва России / Ю. В. Яковец, К. К. Колин // Аналитические материалы. Вып. 7. – М.: Изд-во «Стратегические приоритеты», 2015. – 40 с.

487. Ярошенко А. О. Ціннісний дискурс освіти: Монографія. – К.: НПУ ім. М. П. Драгоманова, 2004, - 156 с.

488. Ярошовець В. І. Гуманістичний зміст методології пізнання: дис... д-ра філос. наук: 09.00.01 / Ярошовець Володимир Іванович ; Київський ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 1996. – 365 с.

489. Ясперс К. Смысл и назначение истории / Карл Ясперс ; [пер. с нем. М. И Левина; вступ. ст. П. П. Гайденко]. – М.: Политиздат, 1991. – 527 с. – (Мыслители XX ст.).

490. Adorno T. Television and the Patterns of Mass Culture / T. Adorno // Mass Culture: The Popular Arts in America. – Glencoe: The Free Press, 1956. - P. 474-488.

491. Bell D. The coming of the postindustrial society: A venture in social forecasting.- N.Y.: Basic books, 1973. – P.65.

492. Bell D. The Coming of Post-Industrial Society: a venture in social forecasting / D. Bell. – New York: Basic Books, 1976. – 507 p.

493. Best S. The Postmodern Adventure: Science, Technology, and Cultural Studies at the Third Milenium / S. Best, D. Kellner. – L./N.Y.: The Guilford Publication, 2001. – 313 p.

494. **Best S.** Postmodern Theory: Critical Interogations / S. Best, D. Kellner. – N.Y.: The Guilford Press, 1991. – 324 p.
495. **Bittlingmeyer U.H.** Wissensgesellschaft als Wille uynd Vorststellung.- Konstanz: UVK, 2005. - S.57.
496. **Castells M.** The Information Age: Economy, Society and Culture. Vol. I. The Rise of the Network Society. Blackwell Publishers. Maiden, Oxford, 1996. - P. 34.
497. **Castells M.** The Rise of the Network Society. London, Blakwell Publishers, 1996. – P.87.
498. **Cassirer E.** On Basic Phenomena // Cassirer E. The Philosophy of Symbolic Foms. – Vol. 4. – New Haven and London, 1996. – P. 115-193.
499. **Clive Beck.** Postmodernism, Pedagogy and Philosophy of Education / http://www.ed.uiuc.edu/EPs/PES_Yearbook
500. **Collins R.** The credential society.- N.Y. Academic press, 1979. – P.65.
501. **Daum J.H.** Intangible Assets. - Bonn Galileo Press GmbH, 2002. - S.152-154.
502. **Degele N.** Informiertes Wissen: Eine Wissenssoziologie der computerisierten Gesellschaft.- Frankfurt a. M; N.Y. Campus 2000. - P.34.
503. **Deleuze G., Guattari F. A.** Thousand Plateaus: Capitalism and Schizophrenia / G. Deleuze, F. Guattari. – Minneapolis: University of Minnesota Press, 1987. – 632 p.
504. **Dummett M.** Can analytical philosophy be systematic and ought it tobe? / M. Dummett // Truth and Other Enigmas. – Cambridge: Harvard University Press, 1978. – P. 437-458.
505. **Dummett M.** Origins of Analytical Philosophy / M. Dummett. – London: Duckworth, 1993. – 199 p.
506. **Drucker P. F.** Post-Capitalist Society / P.F. Drucker – N. Y.: Harper-Collins Publishers, 1995.
507. **Drucker P. F.** The Age of Social Transformation / P.F. Drucker // The Atlantic Monthly; November 1994. – Volume 274, № 5. – P. 53-80.
508. **Habermas J.** Justification and Application: Remarks on Discourse Ethics / J. Habermas. – Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 1993. – 197 p.
509. **Featherstone M., Venn C.** Problematizing global Knowledge: Critical commentaries: Introduction // Theory, culture & society. - L., 2007.-Vol.24 , N 7-8. - P. 261-263.
510. **Featherstone M.** Consumer culture and postmodernism.- L. 2007. – P.56.
511. **Frank D., Meyer J.** University expansion and the knowledge society // Theoriy & society.- Dordrecht 2007.- Vol. 36, N4.- P.287-311. P.289-290.
512. **Gerybadze A., Reger G.** Globalization of R&D: recent changes in the management of innovation in transnational corporations // Research policy. - Amsterdam, 1999. - Vol. 28, № 2 - 3. - P.251 -274.
513. **Guilford J. P.** Three faces of intellect / J.P.Guilford. The American Psychologist, 1959, 14, № 8.
514. **Inkster I.** Mental capital: Transfers of knowledge and technique in18

century Europe // J.of European economic history.- Rome, Vol 19, N4

515. Kumar K. Global civil society / K. Kumar // European Journal of Sociology. – 2007. – Vol. 48. – № 3. –P. 413-434.

516. Knorr-Cetina K. Wissenskulturen Ein Vergleich naturwissenschaftlicher Wissensformen Frankfurt a. M.: Suhrkamp 2002. – P. 87.

517. Kofranek M. Knowledge Enginnering – Wissensarbeit an der Schnittstelle Business- IT // KM-Jornal.-Wien 2007.- N 1. – P.8-9.

518. Krings B. The sociological perspective on the klowledge-based society:Assumptions, factes and vision // Erterprise & work innovation studies. - Monte de Caparica, 2006. - N 2. - P. 9 - 20.

519. Lash S., Lury C. Global culture industrie: The mediation of things. - Cambridge Polity. - 2005. – P.23.

520. Lasswell H. The Structure and Function of Communication in Society / H. Lasswell // Lasswell H. The Process and Effects of Mass Communication. Ed / Wilbur Schramm and Donald F. Roberts Rev. ed. Urbana: University – of Illinois Press, 1971. – P. 84-99.

521. Luhmann N. Die Wissenschaft der Gesellschaft. - Frankfurt a. M.: Suhrkmp, 1990. - N.Y. 1966. - Vol. 31. - N5. - P. 650.

522. Lyotard J. - F. The Postmodern Condition: A Report on Knowledge / J.-F. Lyotard. [Електронний ресурс]. – Manchester: Univers. Press, 1984. – Режим доступу:
<http://www.marxists.org/reference/subject/philosophy/works/fr/lyotard.htm>

523. Maclup F. The Production and Distribution of Knowledge in the United States / F. Maclup. - Princeton, 1962. - 436 p.

524. Masuda, Yoneji. The Information Society as Post-Industrial Society / Y. Masuda. – Wash.: The World Future Society, 1981. – 325 p.

525. Masuda Y. Managing in the Information Society: Releasing Synergy Japanese Style. Oxford. 1990. – P. 90.

526. Mcquail D. Communication // D. Mcquail. – London & New York; Longman, 1984. – 98 p.

527. Moore M. Toward a Theory of Independent Learning and Teaching / Michael G. Moore // Journal of Higher Education. – 1973. – XLIV (12). – P.661-679.

528. Moore M.G. Cognitive Style and Telemathic (Distance) Teaching / Michael G. Moore // ICCE Newsletter, 1975. – 5 (4), – P. 3-10.

529. Polanyi M. Personal knowledge: Towards a post-critical philosophy.- Chicago: Univ. of Chicao press, 1958. – P.54.

530. Porat V. The information economy: Definition and measurement / US dept. of commerce. - Wash.: US GPO, 1977. – P. 98.

531. Poster M. The Mode of Information: Poststructuralism and Social ontext. Cambridge: Polity Press, 1990. - P.87.

532. Reich R. B. The work of nations: Preparing ourselves for 21 century capitalism. - N.Y.: Simon & Schuster, 1991. - P.178.

533. Reich R. B. The work of nation: Preparing ourselves for 21 st century capitalism.- N.Y.: Borzoi books, 1991.- P. 67.

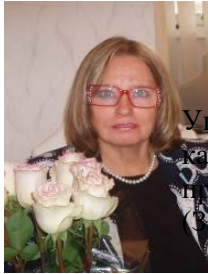
534. **Rule J. B., Besen Y.** The once and future information society. – Theory & society. – Dordrecht, 2008. – Vol. 37, N 4. – P. 317 - 342.
535. **Rheingold H.** The Virtual Community: Homesteading on the Electronic Frontier. Reading, MA: AddisonWesley, 1993.
Rorty R. Philosophy and the Mirror of Nature. Princeton, 1979. – 300 p.).
536. Schelling F. W. J. Philosophische Untersuchungen uber das Wesen der menschlichen Freiheit // Schelling F. W. J. Samtliche Werke. Stuttgart, 1856–1861. S. 7.
537. **Stehr N.** Arbeit, Eigentum und Wissen: Zur Theorie von Wissensgesellschaften.- Frankfurt a. M.: Suhrkamp, 1994. – P. 17.
538. **Thiel F.** Stichwort: Umgang mit Wissen // Ztschr. für Erziehungswissenschaft. – Wiesbaden, 2007.-Jg.10, H 2.- S.153-169.
539. **Toffler A.** Future Shock. Bantam Books, 1991. – P. 98.
540. **Toffler A.** Powershift. Bantam Books, 1991. – P. 56.
541. **Toffler A.** The Third Wave. L., 1981. – P.76.
542. **Toffler A.** The Adaptive Corporation / A. Toffler. – Aldershot, Brookfield (Vt.): Gower, 1985. – 217 p.
543. **Wilke H.** Systemisches Wissensmanagement. – Stuttgart: UTB, 2001. – S.16.

Керівники міжнародного проекту



Чернов Сергій

– доктор технічних наук, професор, заслужений працівник промисловості України, завідувач кафедри управління проектами Національного університету кораблебудування, директор з персоналу НВКГ "Зоря-Машпроект" (Миколаїв, Україна)



Воронкова Валентина

– доктор філософських наук, професор, академік Української академії політичних наук, завідувач кафедри менеджменту організацій та управління проектами Запорізької державної інженерної академії (Запоріжжя, Україна)



Банах Віктор

– доктор технічних наук, професор, професор кафедри міського будівництва і господарства ЗДІА, почесний професор ЗДІА, дійсний член Академії будівництва України, ректор Запорізької державної інженерної академії (Запоріжжя, Україна)



Соснін Олександр

– доктор політичних наук, професор ДНВЗ «Університет менеджменту освіти» Національної академії педагогічних наук України, Заслужений діяч науки і техніки України (Київ, Україна)



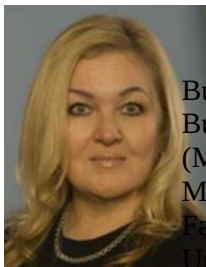
Žukauskas Pranas

– professor, habilitated doctor of social sciences. Since 2002 he has been the Dean of the faculty of Economics and Management of Vytautas Magnus University, the Professor at the Department of Management, the member of the VMU Council and Senate (Kaunas, Lithuania)



Vveinhardt Jolita

– PhD of Social Sciences, Professor at the Sport Management, Economics and Sociology Department of the Faculty of Sports Education at the Lithuanian Sports University (Kaunas, Lithuania)



Andriukaitienė Regina

– PhD of Social Sciences, Assoc. Prof. at the Business and Economy Department of the Faculty of Business and Technology at the Marijampole College (Marijampole, Lithuania); Lecturer PhD at the Sport Management, Economics and Sociology Department of the Faculty of Sports Education at the Lithuanian Sports University (Kaunas, Lithuania)

Автори міжнародного проекту



Ажажа Марина

– кандидат наук з державного управління, доцент кафедри менеджменту організацій та управління проектами Запорізької державної інженерної академії (Запоріжжя, Україна)



Алейнікова Олена

– доктор наук з державного управління, професор кафедри управління проектами та загальнофахових дисциплін, Директор навчально-наукового інституту менеджменту та психології Державного вищого навчального закладу «Університет менеджменту освіти» Національної академії педагогічних наук України (Київ, Україна)



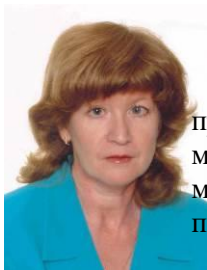
Бут Володимир

– старший викладач кафедри менеджменту організацій та управління проектами Запорізької державної інженерної академії (Запоріжжя, Україна)



Венгер Ольга

– кандидат політичних наук, доцент кафедри менеджменту організацій та управління проектами Запорізької державної інженерної академії (Запоріжжя, Україна)



Діденко Ніна

– доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри державної служби та менеджменту освіти ДВНЗ «Університет менеджменту освіти» Національної академії педагогічних наук України (Київ, Україна)



Дибчинська Яна

– кандидат філологічних наук, доцент, завідувач кафедри ділової комунікації Запорізького національного університету (Запоріжжя, Україна)



Капітаненко Наталія

– кандидат юридичних наук, доцент кафедри менеджменту організацій та управління проектами Запорізької державної інженерної академії (Запоріжжя, Україна)



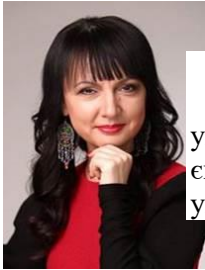
Крайнік Олена

– кандидат економічних наук, доцент кафедри менеджменту організацій та управління проектами, замісник декана факультету економіки та управління Запорізької державної інженерної академії (Запоріжжя, Україна)



Максименюк Марина

– кандидат філософських наук, доцент кафедри менеджменту організацій та управління проектами Запорізької державної інженерної академії (Запоріжжя, Україна)



Мельник Вікторія

– кандидат філософських наук, доцент кафедри управління, інформаційно-аналітичної діяльності та євроінтеграції Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова (Київ, Україна)



Мороз Олег

– кандидат економічних наук, доцент, професор кафедри менеджменту організацій та управління проектами Запорізької державної інженерної академії (Запоріжжя, Україна)



Нікітенко Віталіна

– кандидат філософських наук, доцент кафедри іноземних мов Запорізької державної інженерної академії (Запоріжжя, Україна)



Онищенко Оксана

– кандидат наук з державного управління, доцент кафедри менеджменту організацій та логістики Запорізького національного університету (Запоріжжя, Україна)



Постол Олена

– доктор політичних наук, професор кафедри політології Запорізького національного університету (Запоріжжя, Україна)



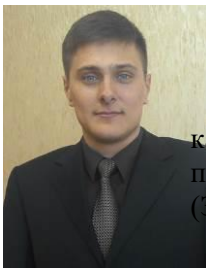
Романенко Тетяна

– доцент кафедри менеджменту організацій та управління проектами Запорізької державної інженерної академії (Запоріжжя, Україна)



Сергієнко Тетяна

– кандидат політичних наук, доцент кафедри менеджменту організацій та управління проектами Запорізької державної інженерної академії (Запоріжжя, Україна)



Фурсін Олександр

– кандидат наук з державного управління, доцент кафедри менеджменту організацій та управління проектами Запорізької державної інженерної академії (Запоріжжя, Україна)



Муц Луай Файсал

– кандидат соціологічних наук, доцент кафедри іноземних мов та лінгвістичної комунікації Запорізької державної інженерної академії (Запоріжжя, Україна)



Чернова Людмила

– кандидат технічних наук, доцент кафедри інформаційних та управляючих систем та технологій Національного університету кораблебудування імені адмірала Макарова (Миколаїв, Україна)



Чернова Любава

– викладач кафедри управління проектами Національного університету кораблебудування імені адмірала Макарова (Миколаїв, Україна)



Шавкун Ірина

– доктор філософських наук, професор, декан факультету управління Запорізького національного університету (Запоріжжя, Україна)

Автори міжнародного проекту



Vienažindienė Milita

– Assoc. Prof. PhD of social sciences Department of Management School of Economics and Business Kaunas University of Technology (Kaunas, Lithuania), Assoc. Prof. PhD of social sciences Department of business and economy Business and Technology Faculty Marijampole College (Marijampole, Lithuania)



Greblkaitė Jolita

– Assoc prof. PhD in Social Sciences, Management and Administration, Institute of Business and Rural Development Management Aleksandras Stulginskis University (Kaunas, Lithuania)



Tamulienė Vilma

– Assoc prof. PhD in Social Sciences, Management and Administration, Institute of Business and Rural Development Management, Aleksandras Stulginskis University (Kaunas, Lithuania)

Наукове видання

**За заг. ред. Сергія Чернова, Валентини Воронкової,
Віктора Банаха, Олександра Сосніна, Пранаса
Жукаускаса, Йоліти Ввайнхардт, Регіни Андрюкайтене**

**ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА
АДМІНІСТРУВАННЯ В УМОВАХ
ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА:
ВІТЧИЗНЯНИЙ І ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД**

МОНОГРАФІЯ

The monograph presents a conceptual analysis of public management and governance, the subject of which is the economic, social and political processes taking place in the public sphere, and the object of theoretical-methodological and methodical bases of administration in the public sphere. In the monograph presented by domestic and foreign experience in public administration, in particular the experience of Europeanization of public administration of the post-Communist countries of Central and Eastern Europe, as well as the impact of this process on public administration in Ukraine. In the monograph shows the experience of Lithuania, which demonstrates the European level public administration on the basis of the implementation in practice of the principles of "Good Governance" is good "proper" governance. Designed for professionals, employees of State and local governments, scholars, teachers, students, and graduates, all those who are interested in the outlined circle of problems.

Підписано до друку 25.11.2016р. Формат 60х84 1/32. Папір офсетний.
Умовн. друк. арк. 33,7 Наклад 300 прим.
Видавничий договір № 13м/16

Запорізька державна інженерна академія
Свідоцтво про внесення до Державного реєстру суб'єктів
видавничої справи ДК № 2958 від 03.09.2007 р.
Віддруковано друкарнею
Запорізької державної інженерної академії
з комп'ютерного оригінал-макету
69006, м. Запоріжжя, пр. Соборний, 226,
ЗДІА
тел. (061) 227-12-29