НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

ПІДРУЧНИК

У двох томах

Том 2

Київ-Дніпропетровськ
2013

УДК 35(075.8)
Д36

Схвалено Вченою радою Національної академії державного управління при Президентові України (протокол № 196/8-11 від 8 листопада 2012 р.)

Затверджено Міністерством освіти і науки, молоді та спорту України як підручник для студентів вищих навчальних закладів (лист № 1/11-20226 від 28 грудня 2012 р.)

Редакційна колегія:
Ю. В. Ковбасюк *(голова),* ***К. О. Ващенко*** *(заст. голови),* ***Ю. П. Сурмін*** *(заст. голови),* ***М. М. Білинська, М. М. Іжа, В. І. Луговий, В. С. Загорський, В. А. Ландсман, А. А. Попок, О. О. Рафальський, С. М. Серьогін, І. В. Валентюк*** *(координатор проекту).*

Рецензенти:
Ю. А. Левенець, доктор політичних наук, професор, академік НАН України;
О. Г. Осауленко, доктор наук з державного управління, професор, член-кореспондент НАН України;
О. С. Поважний, доктор економічних наук, професор.

Д36 **Державне** управління : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. – К. ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2013. – Т. 2. – 324 с.

ISBN 978-966-619-336-3
ISBN 978-966-619-342-4 (Т. 2).

Другий том підручника поєднує дискурс стосовно сучасних теорій публічного управління, державно-управлінської практики провідних країн сучасного світу та потреб Української держави в модернізації державного управління на основі аналізу світових тенденцій його розвитку, узагальнення кращого вітчизняного та зарубіжного досвіду управлінської діяльності. Значна увага приділяється технологічному вдосконаленню державного управління, електронній модернізації та впровадженню в нього менеджменту.

Для державних службовців, студентів, викладачів, аспірантів та докторантів, а також усіх, хто цікавиться сучасною державно-управлінською наукою.

УДК 35(075.8)

ISBN 978-966-619-336-3
ISBN 978-966-619-342-4 (Т. 2)

© Національна академія державного управління при Президентові України, 2013

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА 5

ЧАСТИНА ІІІ. Модернізація державного управління 7

РОЗДІЛ 12. Тенденції розвитку державного управління 7
12.1. Державне управління в контексті суспільних змін 7
12.2. Шляхи підвищення ефективності державного управління 15
12.3. Гуманізація системи державного управління 19
12.4. Негативні явища та патології в державному управлінні 24
12.5. Корупція та протидія її проявам у державному управлінні 29
12.6. Забезпечення відкритості в діяльності органів державної влади 34
12.7. Взаємодія держави та громадянського суспільства 38
12.8. Формування державно-приватного партнерства 48
12.9. Вплив "третього сектору" на функціонування системи державного управління ... 52

РОЗДІЛ 13. Зарубіжний досвід державного управління для України 65
13.1. Особливості розвитку державного управління в зарубіжних країнах 65
13.2. Державне управління в США 69
13.3. Державне управління в Канаді 74
13.4. Державне управління Сполученого Королівства Великобританії і Північної Ірландії 80
13.5. Державне управління Федеративної Республіки Німеччини 84
13.6. Державне управління Італійської Республіки 87
13.7. Державне управління Республіки Франція 91
13.8. Державне управління Республіки Польща 97
13.9. Державне управління в Японії та успішних країнах Азії 104
13.10. Державне управління в Російській Федерації 109

РОЗДІЛ 14. Світові моделі державного управління 120
14.1. Основи побудови нової моделі управління 120
14.2. Європейський Союз як лідер модернізації державного управління 124
14.3. Методологія, моделі та методи державного управління в Європейському Союзі 129
14.4. Нове публічне управління (New Public Management): доцільність його впровадження 134
14.5. Інструменти New Public Management 138
14.6. Запровадження New Public Management в Україні 145
14.7. Концепція "належного врядування" (Good Governance) 151
14.8. Історико-культурні фактори впливу на державне управління в Україні 156
14.9. Особливості становлення української моделі державного управління 160

РОЗДІЛ 15. Технологічне вдосконалення державного управління 171
15.1. Різновиди державно-управлінських технологій та їх сутність 171
15.2. Технології прийняття управлінських рішень у державному управлінні 173
15.3. Контролінг у державному управлінні 179
15.4. Управління ризиками 182
15.5. Управління якістю продукції в державі 187
15.6. Консалтинг у державному управлінні 192
15.7. Моніторинг як технологія державного управління 198

РОЗДІЛ 16. Електронна модернізація державного управління 219
16.1. Концептуально-правові засади електронного урядування в Україні 219
16.2. Державна політика у сфері електронного врядування 223
16.3. Технології е-управління на регіональному та місцевому рівнях 225
16.4. Електронний документообіг та захист інформації 233
16.5. Надання адміністративних послуг в умовах електронного урядування 241
16.6. Електронна демократія та соціальні мережі 250

РОЗДІЛ 17. Упровадження менеджменту в державне управління 263
17.1. Технології менеджменту в державному управлінні 263
17.2. Інструменти адміністрування 272
17.3. Антикризове управління 276
17.4. Інноваційний менеджмент 281
17.5. Муніципальний менеджмент 286
17.6. Тенденції розвитку кадрового менеджменту в органах державної влади 288
17.7. Менеджмент людського капіталу 292
17.8. Програмно-цільові інструменти реалізації підходів менеджменту в публічному управлінні 299
17.9. Оцінювання ефективності державного управління 308

ПЕРЕДМОВА

Другий том підручника “Державне управління” продовжує традицію першого тому. Для нього також характерні дві ознаки: оригінальність концепції його побудови та її реалізація загальнонаціональним колективом. Він присвячений розгляду теоретичних та практичних засад модернізації державного управління, що є відповіддю на виклики сьогодення, насамперед становлення інформаційної цивілізації, глобалізацію та демократизацію сучасного суспільства, упровадження нових технологій електронного врядування, розвиток культури адміністрування, підвищення вимог громадян до якості влади.

Зрозуміло, що модернізація державного управління є проблемою не лише країн, що проходять складний етап суспільних трансформацій або перебувають в умовах системної кризи. Це світова проблема, з якою стикаються всі держави. Підвищення ефективності державного управління хвилює також учених, політиків та державних службовців провідних країн світу, у яких формуються гуманістичні моделі демократичного урядування. За останні роки кардинально змінилася якість державного управління в країнах Європейського Союзу. Тут склалася цілісна система відкритого, демократичного, раціонального та гуманістичного публічного урядування.

Оскільки Україна орієнтована на європейський вектор розвитку, то за таким управлінням її майбутнє. Тому вже сьогодні потрібно засвоювати прогресивні європейські норми, стандарти, моделі і технології державного управління. Актуалізується також необхідність забезпечення державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування сучасними та перспективними знаннями щодо модернізації державного управління.

У другому томі підручника “Державне управління” розкривається бачення основних напрямів розвитку державного управління, проводиться системний аналіз накопиченого в сучасному світі досвіду його вдосконалення, наводиться характеристика конкретних технологій управлінської діяльності.

Головною ідеєю підручника є розуміння модернізації державного управління як складного процесу, який реалізується на основі досягнень у державному управлінні молодої Української держави. Сьогодні державні службовці та службовці органів місцевого самоврядування мають поєднувати ці досягнення зі світовим досвідом. Тільки за цих умов можливе перетворення України в успішну державу.

У розд. 12 характеризуються основні тенденції розвитку державного управління, вплив на нього суспільних змін. Розглядаються шляхи подолання негативних явищ та патологій у державному управлінні, технології зниження корупції та протидії її проявам. Акцентується увага на забезпеченні відкритості в діяльності органів державної влади, впровадженні концепції та механізмів взаємодії держави і громадянського суспільства. Обґрунтовується, що розвиток державно-приватного партнерства та вплив “третього сектору” сприяють оновленню державного управління в аспекті впровадження європейських практик.

У розд. 13 наводиться огляд світового досвіду державного управління. При цьому його дослідження розпочинається з аналізу особливостей розвитку державного управління в зарубіжних країнах. Аналізується досвід провідних країн сучасного світу: США, Канади, Сполученого Королівства Великобританії і Північної Ірландії, Федеративної Республіки Німеччини, Італійської Республіки, Республіки Франція, Республіки Польща, Японії, успішних країн Азії та Російської Федерації. Досвід цих країн розглядається в аспекті можливості його використання Україною.

У розд. 14 аналізуються світові моделі державного управління. Аргументується становлення нової моделі управління, насамперед на базі досягнень державного управління Європейського Союзу. Розглядаються нове публічне управління (New Public

Management), інструменти New Public Management, концепція "належного врядування" (Good Governance) тощо. Висвітлюються також ключові питання російської та української моделей державного управління, виявляються історико-культурні фактори впливу на державне управління в Україні, шляхи його збагачення за рахунок досягнень інших держав.

Розд. 15 присвячений технологічному вдосконаленню державного управління. В ньому характеризуються найбільш перспективні технології прийняття управлінських рішень, контролінгу, управління ризиками, якістю продукції, консалтингу, моніторингу тощо.

Важливі аспекти електронного врядування висвітлюються в розд. 16 підручника, в якому воно презентується як складний процес електронної модернізації державного управління. Важко переоцінити значення для практики осмислення державної політики в цій сфері, налагодження електронного документообігу та електронної демократії.

В останньому, 17-му, розділі підручника розглядаються складові державного менеджменту: адміністрування, інноваційний, антикризовий і муніципальний менеджмент, тенденції розвитку кадрового менеджменту.

Таким чином, у другому томі підручника "Державне управління" наводиться розгорнутий огляд актуальних проблем, ефективних інструментів і напрямів динамічного розвитку управління державою. Оволодіння цим матеріалом, безсумнівно, сприятиме підвищенню професійного рівня управлінців.

Президент Національної академії
державного управління
при Президентові України,
доктор наук з державного управління,
професор, заслужений економіст України *Ю.В.Ковбасюк*

ЧАСТИНА ІІІ. МОДЕРНІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

РОЗДІЛ 12. ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

12.1. Державне управління в контексті суспільних змін

Основні фактори змін управління

Наука пояснює тенденції розвитку управління, що особливо швидко починає змінюватися під впливом трьох видів змін: особистості, національного суспільства й глобальних змін (рис. 12.1). Це основні фактори, що викликають зміни управлінської діяльності й тісно взаємозалежні, часто є причинами один одного, що породжує хаос і флуктуації в системах управління, вимагає їх кардинального оновлення.

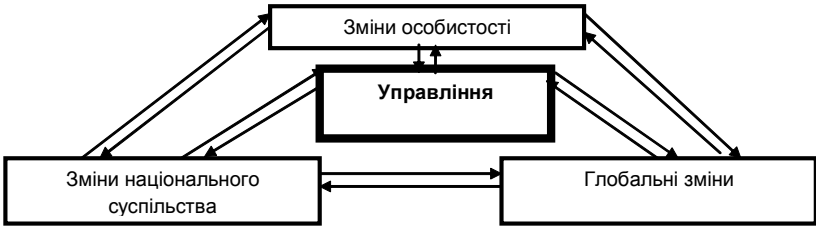

Рис. 12.1. ***Вплив кардинальних змін сучасного соціуму на управління***

У своїх роботах **Г.Атаманчук** відзначав: “Людство наприкінці ХХ століття вступило в якісно новий період свого розвитку, коли погляд у минуле мало що дає, навіть якщо це минуле комусь імпонує... Об’єктивні умови, у яких доведеться діяти людині у ХХІ столітті, диктують нові форми мислення, поведінки й співпраці людей... А це логічно вимагає ґрунтовного дослідження й практичного освоєння тих суспільних джерел і факторів, які визначають сучасну сутність державного управління. Інакше кажучи, потрібна теорія державного управління у вигляді комплексного наукового знання, що охоплює як загальносвітові, універсальні закономірності й форми державного управління, так і суто національні, самобутні для тієї або іншої країни. Причому знання, що розвивається, й адаптивного, здатного сприймати виклики життя й давати на них відповіді”.

Докладніше вплив особистісних змін на управління розглянемо далі. Звернемо увагу на підвищення інтелекту й свободи сучасної людини, що суттєво впливає на управління щодо підвищення в ньому ролі людського капіталу й демократії.

Зміни управління під впливом глобалізації

Суттєво змінюються становище й роль національного суспільства, що змушує переглядати вироблені країною та її народом у ході всієї трагічної історії боротьби за державну незалежність уявлення про незалежність і суверенність держави й делегувати частину повноважень суверенної держави глобальним співтовариствам. А це приводить до кардинальної зміни національної стратегії держави, її функцій і моделі управління. Крім того, відбувається поглиблення кризових процесів глобальних масштабів, не знижується небезпека для національної держави з боку міжнародного тероризму, загострюється проблема ресурсів, постійно виникають міжцивілізаційні конфлікти, відбувається глобальна інтеграція країн і народів. Узагальнено ці зміни наведені в табл. 12.1.

Таблиця 12.1

Зміни управління в умовах глобалізації

Тенденції змін глобального співтовариства	***Необхідні зміни управління***
Загроза міжнародного тероризму	Орієнтація управління на забезпечення національної безпеки, розвиток антитерористичних технологій і безпечного способу життя людей
Загострення глобальних проблем сучасної цивілізації	Включення процесів і технологій стримування зростання глобальних проблем, консолідації світового співтовариства у їх розв'язанні
Виникнення міжцивілізаційних конфліктів	Здійснення управління за принципом міжцивілізаційних балансів, забезпечення діалогу цивілізацій, виваженість зовнішньої політики, миротворчість
Глобальна інтеграція країн і народів	Активізація участі в глобальній інтеграції, активному використанні глобальних і національних ресурсів для досягнення національних цілей
Загострення проблеми ресурсів, її глобалізація	Здійснення управління на принципах ресурсозбереження й створення принципово нових ресурсів

Глобальний світ, що є зовнішнім середовищем національного управління, стає усе більше нестійким, небезпечним, втрачає саморегуляцію, баланс і рівновагу. У цьому зв'язку сучасне управління неможливе без глобального прогнозування розвитку світу хоча б на 15-20 років уперед. На базі цього прогнозу необхідно розробити стратегію розвитку країни, якій потрібно підпорядкувати всю систему державного управління. У цьому разі воно стане більше реалістичним і дуалістичним, коли доведеться постійно зіставляти поточні завдання з необхідністю розв'язання проблем майбутнього.

У цей час найважливішою підсистемою управління має стати стратегічне планування. Необхідно пам'ятати, що той, хто не задає параметрів стратегії, одержує їх готовими від іншого. Сучасне управління – це національне стратегічне управління, що виражає національні стратегічні інтереси. Його призначення полягає в тому, щоб розкрити поле нового перспективного майбутнього для країни. Тому сучасне управління – це управління не тільки соціальними об'єктами, а й майбутнім, нагромадження його потенціалу в сьогоденні. Його суб'єктами повинні бути люди зі стратегічним мисленням, почуттям майбутнього.

Ефективним інструментом є також стратегічне планування, що включає три ланки: програму, план і проект. Воно передбачає на основі обґрунтованих цілей і завдань побудову програм розвитку суспільства в цілому та його підсистемах. Ідеться аж ніяк не про повернення нашого суспільства в минуле, до державного планування, а до інституціонального закріплення стратегічного планування, що має стати вихідною точкою реформування системи управління. Відгомін радянської централізованої планової системи дотепер позначається й заважає змінити ставлення до планування з негативного на позитивне.

Досвід підтверджує, що в процесі стратегічного планування й управління дуже важко уникнути певних недоліків.

По-перше, програми розвитку, стратегічні плани й проекти досить часто ґрунтуються на абстрактних принципах, погано корелюються із соціальною реальністю, виглядають умоглядними. Вони виконують скоріше ритуальну функцію, забезпечують формальну відповідність духу часу.

По-друге, усі стратегічні документи, присвячені тим самим об'єктам, погано узгоджуються.

По-третє, навіть коректні й реалістичні стратегічні документи живуть власним паперовим життям і не впливають на об'єкти стратегічного розвитку.

В удосконалюванні управління необхідно уникнути концептуального ізоляціонізму. Тому ключову роль у забезпеченні інноваційного розвитку відіграє створення підсистеми аналізу й узагальнення, застосування зарубіжного й вітчизняного досвіду державного будівництва. Особливо важливий європейський контекст цього досвіду, його трансформація в аспекті особливостей українського суспільства. Нині використання передового зарубіжного досвіду має необґрунтований і несистемний характер, здійснюється за принципами "клаптикової ковдри" й "з миру по нитці". Необхідно створити спеціальні дослідницькі інститути з проблем європейської інтеграції, банки інформації, центри соціальних і політичних технологій.

Зміни управління під впливом змін національного суспільства

Зміни національного суспільства виражаються в тому, що воно стрімко втрачає традиційність. Масштабні й кардинальні зміни охоплюють аспекти громадського життя. При цьому традиціоналістське суспільство опиняється під розмиваючим впливом кількох векторів розвитку. Надважливими з них є інформаційні, демократичні, постіндустріальні напрями розвитку, що надають траєкторії руху країни в майбутнє виняткової складності й непередбачуваності. Вплив цих векторів на управління наведений в табл. 12.2.

Таблиця 12.2

Зміни управління під впливом змін національного суспільства

Тенденції змін національного суспільства	***Необхідні зміни управління***
Розвиток громадянського суспільства	Орієнтація управління на розвиток громадянського суспільства, захист прав громадян, його гуманізація
Становлення суспільства споживання	Розвиток потреби населення в управлінні
Демократизація сфер громадського життя	Розвиток усіх форм демократії, демократії участі в управлінні й самоврядуванні, посилення відкритості органів державної влади й органів місцевого самоврядування
Становлення інформаційного суспільства	Інформаційне й наукове забезпечення управління, його інтелектуальне насичення, розвиток інформаційних комунікацій із населенням, моніторинг громадської думки
Становлення суспільства послуг	Розвиток теорії й практики масового обслуговування, забезпечення населення якісними управлінськими послугами
Становлення мережевого суспільства	Розвиток мережевих співтовариств
Прискорення інноваційних процесів і посилення їх ролі в розвитку країни	Розвиток концепції й практики інноваційного менеджменту, формування інноваційної політики
Корпоративізація	Корпоративізація управління
Тенденція традиціоналізації суспільства	Розвиток традицій в управлінні, узгодження їх із нововведеннями
Занепад життєвих сил суспільства, втрата історичних перспектив	Розробка віталістської концепції управління, а також стратегії відродження життєвих сил суспільства
Кризовість суспільного розвитку	Розвиток концепції антикризового управління й менеджменту
Загострення проблем нерівності й несправедливості	Побудова системи управління на принципах соціальної справедливості, соціальності, звуження сфери нерівності

Особливо неоднозначним фактором впливу на управління є демократизація суспільства, яка прориває ться нерідко в примітивних майданних формах. Не можна не замислитися над словами **В.Цапліна** про те, що демократія не в змозі сформулювати стратегічні шляхи розвитку людства, оскільки вона зрівнює свободу об'єктивного знання зі свободою неосвічених думок як нібито необхідну складову вільного розвитку особистості.

А свободу творчості – з правом на свободу міфотворчості, заохочуючи релігійну архаїку й вільний розгул мракобісся. Вона являє собою не більше сучасного етапу соціалізації й стабілізації суспільства. Вона тимчасова. У цей час особливо загострюється проблема пошуку шляхів відновлення демократії в аспекті підвищення її компетентності, справедливості, громадянської відповідальності. Найімовірніше, цей пошук затягнеться на довгі десятиліття, і стабільність у пострадянських країнах буде втрачено, ситуативність відіграватиме винятково важливу роль у їх долі.

Разом з тим демократизація управління являє собою стійку тенденцію сучасного розвитку управління. Вона означає перехід від прийняття рішень вузьким колом осіб до прозорості при формуванні, виробленні й прийнятті управлінських рішень, розширенні учасників цих процедур. Те, що населення має брати участь в управлінні державою, не викликає сумнівів. Однак цілком реальні труднощі інституціоналізації й технологізації цієї участі.

Найважливішою складовою демократизації управління є його дебюрократизація, що припускає, з одного боку, скорочення обігу паперів у системі управління, чисельності апарату управління, а з другого – перехід до сучасних інформаційно-комп'ютерних технологій і реалізації управлінської діяльності в системі послуг населенню.

Важливо й те, що управління вже найближчого майбутнього набуде децентралізованого характеру. Воно буде використовувати мережеві організаційні структури, розвивати партнерські стосунки з громадянським суспільством через організації "третього сектору". Найбільш відповідальні управлінські рішення все сильніше залежатимуть від діалогу органів державної влади з населенням, припускатимуть багаторівневе узгодження з громадськими організаціями, політичними партіями, інтелектуальними елітами. У цьому зв'язку будуть змінюватися вимоги до категорій державних службовців, які стануть менеджерами-комунікаторами, організаторами колективного інтелекту.

Якісна зміна природи державної влади істотно вплине на її ефективність. Важко не погодитися з **Е.Тоффлером** у тому, що високоякісна влада передбачає ефективність – досягнення мети з мінімальною кількістю джерел влади. При цьому серед основних джерел влади (сила, гроші й розум) саме знання стало провідним, її сутністю й граничним підсилювачем. Звідси зрозуміло, що сучасне управління має стати таким самим наукомістким, як сучасне виробництво.

Звідси слідує, що найважливішою й стійкою тенденцією розвитку управління є його інтелектуальне насичення, що повинне йти у таких напрямах, як підвищення інтелектуального капіталу керівників і менеджерів, зростання інтелектуального змісту управлінської діяльності й наукомісткості технологій управління. Інтелектуальні можливості керівників, особливо вищої ланки, повинні нарощуватися за рахунок використання інституту радників і консультантів, формування мозкових і консалтингових центрів. Управління має шукати способи консолідації й використання національного наукового й експертного інтелекту в галузі управління й підключення до іноземного інтелекту.

Доля сучасного суспільства й держави детермінується інноваційними процесами. У цьому зв'язку необхідні спеціальні зусилля щодо формування й реалізації інноваційного потенціалу в усіх його сферах. Однак ситуація ускладнюється тим, що сучасне пострадянське суспільство не має спеціального механізму нагромадження й реалізації нововведень. У цьому плані воно програє навіть "розвинутому соціалізму", у якому ця система була, хоча й відрізнялася крайньою примітивністю. Для створення системи інноваційного політичного менеджменту необхідна цілісна система заходів. До найважливіших із них належать створення банків інноваційних технологій, розвиток центрів консалтингу, підготовка відповідних фахівців.

Інноваційний розвиток має доповнюватися підсистемою антикризового управління. Одна з хворобливих соціально-психологічних проблем пострадянських суспільств полягає у сформованій звичці до життя в умовах кризи, у постійному очікуванні змін не в напрямі поліпшення показників соціально-економічного розвитку суспільства, а до їх погіршення. У суспільстві досить впливова атмосфера кризової бездіяльності. У цей час актуальним є створення антикризових політичних технологій, які могли б забезпечувати діагноз і прогнозування кризових явищ та процесів; оцінку можливостей виходу з кризи за допомогою оптимального використання внутрішніх і зовнішніх умов факторів та ресурсів, прихильників, супротивників тощо; формування сприятливих передумов виходу з кризи, у складі яких виділяються створення команди, вироблення концепції, програми й технології, створення організації й формування ресурсів; вихід із кризи, тобто реалізацію програми й технології, розширення соціальної бази реформ, моніторинг проблем і змін, що відбуваються, коригування програм і технологій.

На нашу думку, нова концепція управління повинна розглядати систему управління як цілісну інноваційно активну систему, яка включає ціннісно-орієнтаційну підсистему, підсистему планування, підсистему узгодження інтересів різних груп еліт і соціальних прошарків, формування й реалізації інноваційного потенціалу, аналізу, узагальнення та застосування зарубіжного й вітчизняного досвіду державного будівництва, антикризового управління, контролю за владою з боку населення, захисту прав людини.

Формування цілей управління неможливе без узгодження інтересів різних груп еліт і соціальних верств громадянського суспільства. Ідеться про необхідність узгодження інтересів регіонів, підприємців і роботодавців, еліти й пересічних громадян, державного управління й місцевого самоврядування. Таке узгодження дасть змогу створити систему компромісів, своєрідних балансів, які повинні визначати стійкий розвиток країни. Важливо підкреслити, що в цьому розумінні необхідний розвиток нової природи держави, яка має стати не машиною для

придушення й не "нічним сторожем", а активним суб'єктом регуляції соціальних відносин і комунікатором об'єднання людей. Варто звернути увагу на те, що нові реалії життя призвели до докорінних якісних змін у державі, яка зі слухняного виконавця вимог ринку перетворилася на інтелектуально-інформаційний центр його регулювання, прогнозно-стратегічного орієнтування, соціального оздоровлення, без чого ринкове господарство вже давно зникло б. Необхідна кардинальна зміна регулюючої ролі держави в сучасному світі, віднайдення ним нової якості – інформаційно-аналітичної, прогнозно-стратегічної, а тому соціальної й демократичної.

У суспільстві не вистачає об'єднуючих центрів, форм діалогу, громадських слухань, круглих столів, референдумів, тобто всього, що сприяє процесам інтеграції й консолідації. Суттєвий внесок у розв'язання цієї проблеми можуть зробити розробка й впровадження спеціальних правових норм, формування міжпартійних організацій, груп конструктивних контактів і т.ін. Діалог у суспільстві має бути не діалогом заради діалогу, що може перетворити державне управління на комунікативну гру без кінцевого результату. Він обов'язково повинен мати певний сенс, орієнтуватися на консультації, вироблення рішень, прийнятних для всіх авторів політичного життя, доповнюватися контролем над владою з боку населення.

Зрозуміло, що модель, відповідно до якої конкуренція галузей державної влади є способом досягнення ними цивілізованості, є утопічною, оскільки кожна з них (галузей) не піддається громадянському контролю через його відсутність. Тому для кожної галузі влади необхідна "міцна вузда", що змушувала б її працювати не тільки в правовому, але й у моральному полі, а конкуренція між ними виступала б додатковим цивілізаційним засобом. Зауважимо, що бажання народу контролювати владу є не зазіханням його на владу, а одним із перших ознак зародження громадянського суспільства.

Контроль над владою – це ефективний засіб забезпечення першого наближення до цивілізованості влади, а другого – ефективності. Його можна забезпечити тільки шляхом стимулювання суспільної думки як найважливішого інституту громадянського суспільства. Розвинута суспільна думка, що контролює владу, являє собою найбільш істотну характеристику громадянського суспільства. Відзначимо, що в тоталітарному й авторитарному суспільствах суспільна думка є інститутом контролю населення з боку влади. У демократичному ж суспільстві воно виражає інтереси громадськості й тим самим впливає на управління державою. Суспільна думка – це четверта влада суспільства, яку необґрунтовано віддають засобам масової інформації. ЗМІ – це не четверта влада суспільства, а лише один із засобів і проявів цієї влади.

Ефективне функціонування влади неможливе без встановлення комунікації влади з громадянами держави. Сучасна влада не може існувати без вивчення інтересів, запитів, оцінок, думок, почуттів, емоцій, настроїв, самопочуття людей і вироблення відповідно до них політичних дій. Якщо оцінювати паблік рилейшнз за найвищою ознакою, то це не спосіб формування іміджу влади й людей при владі, а механізм взаєморозуміння влади й населення.

Нинішня ситуація в більшості країн характеризується тим, що такого стійкого механізму взаєморозуміння не існує. Влада завжди намагалася обходитися без суспільної думки й паблік рилейшнз. Вона діяла так, як їй заманеться, а населення постійно очікувало від влади того, чого очікувати було безглуздо. Це неминуче породжувало контур напруженості у їх стосунках, більшість перетворень у суспільстві здійснювалися з порушенням законів громадської думки. Це проявлялося в тому, що перетворення, які найбільше підтримувало населення, не одержували підтримки влади, а здійснювані владою перетворення не мали підтримки населення. По суті, взаємодія населення й влади нагадувала діалог сліпого з глухим, що й визначало значною мірою повільність і безуспішність багатьох напрямів реформ. Новий підхід до влади передбачає інтенсивний розвиток контуру комунікацій із громадянським суспільством. Однак самі комунікації часто мають однобічний характер, урядові чиновники не підготовлені до їх проведення, розглядають їх як самоціль, спосіб досягнення власної популярності, що може призвести до зайвої віртуалізації влади, заміни справи хвалебним словом про самого себе.

Тому виникає необхідність побудови системи моніторингу й захисту прав людини, що передбачає створення, перевірку й впровадження на базі результатів наукових досліджень сучасних соціальних інституцій, організацій і технологій, які могли б, з одного боку, забезпечувати підвищення ефективності правозахисної діяльності, а з другого – наповнювали соціальний

простір такими формами соціального життя, які споконвічно оптимізовані до прав і свобод людей. Необхідність створення такої підсистеми зумовлена не тільки потребами модернізації системи політичних відносин і розвитку демократії, а й суто прагматичними інтересами. Справа в тому, що проблема прав людини є предметом політичного тиску на пострадянські країни з боку США і Європейського Співтовариства й приводом внутрішньополітичної боротьби. Пострадянські країни повинні перехопити ініціативу у розв'язанні цієї проблеми, виробити ефективну політику у сфері прав людини. У сучасному поставторитарному суспільстві усвідомлення проблеми прав людини перебуває на початковому етапі. Безсумнівним досягненням варто вважати розгляд прав людини як найважливішої мети й показника ефективності органів державної влади й місцевого самоврядування.

У наш час як прихильники прав людини в пострадянських країнах, так й їхні супротивники, не мають науково обґрунтованої інформації щодо порушення прав. Тому судження з цього питання часто мають абстрактний, поверховий і неконструктивний характер. Висновки про проблему прав людини будуються на окремих фактах, що є лише верхівкою айсберга. Ця ситуація інформаційної невизначеності стримує не тільки розвиток правозахисної діяльності, а й вироблення моделей діяльності влади в цьому напрямі, а також використання правозахисних технологій в органах місцевого самоврядування. Звідси висновок: перш ніж боротися за права людини, слід вивчити зміст і масштаби проблеми.

В організаційному аспекті держава повинна навчитися створювати тимчасові цільові організації, які об'єднали б чиновників різних установ, підприємців, учених, представників громадських організацій. Тільки такі організації-співтовариства можуть вирішувати найбільш складні й глобальні проблеми держави. Назріла необхідність істотного відновлення державного менеджменту, створення сучасних технологій державного управління. Становлення громадянського суспільства вимагає особливої уваги держави до мережевих організацій. На думку **М.Кастельса,** головною рисою існуючого зараз переходу до інформаційного суспільства стають мережі, що пов'язують людей, інститути й держави. Якщо ієрархія й централізація зазвичай задаються державою й корпораціями, то мережі й децентралізація визначаються громадянським суспільством і громадськими організаціями. **Дж.Нейсбіт** відзначає, що нездатність ієрархій розв'язувати суспільні проблеми змусила людей говорити один з одним – і так почали з'являтися мережі. Окремою проблемою є ефективність соціальних інститутів, особливо ієрархічних, у яких відбувається делегування влади донизу. Багато дослідників підкреслюють недостатність інституціональних можливостей суспільства, необхідність підвищення ролі мереж і децентралізації, розвитку інститутів громадянського суспільства.

Держава повинна сприяти розвитку самоорганізації. Звідси виникає потреба підготовки менеджерів із самих цих структур. Оскільки самоорганізаційні співтовариства, як підкреслює **Ф.Фукуяма**, не здатні створювати неформальні правила використання загальних ресурсів, які одночасно справедливі й не ведуть до передчасного виснаження ресурсів, то, на нашу думку, держава має допомогти в цьому громадянському суспільству.

Не можна недооцінювати вплив на управління інформаційних процесів. Управління як інформаційна діяльність під впливом інформаційного прогресу стає все більше інформаційною по суті, ніж це було зовсім недавно.

Інформація стає основним ресурсом управлінської системи. Виникає необхідність у підготовці не тільки фахівців у галузі інформатики, а й таких, які могли б здійснювати управління інформаційними процесами в суспільстві. Йдеться про інформаційних менеджерів економіки інформаційних систем, інформаційного права, соціально-психологічних аспектів інформації.

Основні напрями вдосконалювання управління

Найбільш доцільно вдосконалювання управління за такими напрямами.

1. Формування ***сучасної управлінської парадигми.*** Українські дослідники в цьому процесі бачать необхідність освоєння біоадекватного, природного стилю мислення; концептуально-стратегічного освоєння дійсності, проектування перспективних організацій; удосконалювання управлінських навичок у режимі випередження; домінування соціальних і духовних пріоритетів; зміцнення в управлінні духовно-творчих і моральних начал. Важливо й те, що сучасне управління має орієнтуватися на розкриття життєвих сил людини через місцеві співтовариства.

2. Розглядаючи суб'єкт-об'єктний аспект менеджменту, **Г.Атаманчук** справедливо підкреслює, що в менеджменті домінував стереотип священства й пріоритету інтересів суб'єкта управління. У наш час ***необхідна модель мислення й поведінки суб'єктів управління, протилежна сьогоднішній за спрямованістю.***

3. Нова управлінська парадигма має бути реалізована ***у нову теорію й методологію управління й відповідні їй технології, механізми управління***.

4. Суть основних зусиль держави має зводитися ***до якісної зміни зусиль у галузі інформаційно-аналітичної, концептуальної й демократичної діяльності***. Варто звернути увагу на те, що ці сфери є винятково важливими в практиці управління. Від них залежить в остаточному підсумку успіх суспільства, здатність упевнено відповісти на виклики розвитку. Але саме в цих галузях дуже мало досягнень.

5. ***Послідовна демократизація влади,*** рух до використання партнерських підходів у прийнятті рішень, розвиток і диверсифікованість форм та методів взаємодії з населенням, сприяння посиленню відкритості влади, участі в ній громадян.

6. ***Перехід до програмно-цільового управління,*** що передбачає розробку комплексу узгоджених програм розвитку основних підсистем, побудованих на основі антикризового, стійкого розвитку, конкретизацію стратегічної програми розвитку країни в галузеві й проблемні програми, періодичний аналіз стратегічної й інших програм щодо відповідності їх завданням часу, можливості й ступеня виконання, ресурсному забезпеченню й погодженості.

7. ***Створення механізмів так званого прориву, тобто стрімкого просування управлінської системи до власного оновлення й оновлення зони управління, широкий розвиток інноваційного менеджменту.***

8. ***Формування системи муніципального менеджменту*** для розвитку місцевого господарства як певної цілісності, консолідація інтересів територіального співтовариства для нормального задоволення потреб людей в індивідуальних і суспільних благах.

9. ***Впровадження в управління інформаційно-аналітичних, комп'ютерних систем,*** що регулюють на підставі баз даних процеси в економіці, транспортній системі, комунальному господарстві й сфері соціального захисту; забезпечення вільного доступу всіх зацікавлених осіб до інформаційних ресурсів, розвиток і використання в практиці діяльності влади нетрадиційних форм комунікацій із представниками соціально-політичних і фінансово-економічних груп.

10. ***Реформування системи адміністративно-територіальної структури й управління на основі сучасних форм співвідношення між централізацією й децентралізацією.***

11. ***Перетворення державного управління й місцевого самоврядування на систему надання жителям соціальних послуг і підвищення їх якості.***

12. ***Удосконалення стилю й культури менеджменту.*** Необхідне натхнення менеджменту, поєднання його із соціальними чеснотами.

13. ***Підвищення соціально-економічного статусу державних службовців і службовців місцевого самоврядування, вдосконалення оплати їхньої праці.***

14. ***Відновлення системи відбору й підготовки керівників, формування прогресивної мотивації управлінських кадрів,*** їхньої зацікавленості у високій ефективності й результативності діяльності, удосконалювання системи кадрового резерву й просування кадрів.

15. ***Технологізація менеджменту***. Соціальні технології являють собою своєрідний механізм поєднання знань із умовами їх реалізації в управлінні. Варто підкреслити, що соціальна технологія – це не стільки тверда регламентація організації й розвитку соціальної системи, скільки засіб її стимулювання до розвитку, самоорганізації й самовдосконалення. Управлінська технологія – це багатоцільова система зусиль щодо забезпечення процесу прояву особистісного потенціалу керівників, актуалізації почуття професійної гідності, збереження їх здоров'я, духовного піднесення міжособистісних і ділових відносин. Професіоналізм керівника в остаточному підсумку зводиться до вміння конструювати, освоювати й поширювати прогресивні технології менеджменту. Порівняємо зміни парадигми менеджменту в Україні (табл. 12.3).

Таблиця 12.3

Зміна парадигм менеджменту в Україні (основні причини змін)

Об'єкти змін	*Характер змін в Україні*	
	Кінець XX ст.	*Початок XXI ст.*
Суспільство	Антипод суспільства знань ("безголовість")	Суспільство знань
Технології	Механіко-електричні, електронні	Електронно-інформаційні, біотехнологічні, нанотехнології
Завдання	Досягнення деяких параметрів	Реалізація окремих ідей
Структура управління	Вертикальна, ієрархічна	Горизонтальна, аморфна
Влада/ контроль	Централізовані	Децентралізовані
Мета кар'єри	Забезпеченість	Підвищення майстерності, самореалізація
Лідерство	Авторитетне	Засноване на визнанні суспільством
Винагорода	Зрівнялівка, лише зарплата за службу	Соціально обґрунтовані доходи. Участь у прибутках як співвласник підприємства
Трудові ресурси	Однорідної культури	Різних культур
Інтереси	Підпорядкованість особистих інтересів загальним	Об'єднання індивідуалізму й комунітаризму як нового колективізму
Ментальність	"Від минулого до майбутнього"	"Від майбутнього до сьогодення" (проекція бажаного майбутнього на сьогодення)
Виконання роботи	Індивідуальне	Командою або індивідуальне в мережі
Ринки	Локальний внутрішній	Глобальний
Мета діяльності	Прибуток (вигода), найчастіше імітація роботи	Задоволення замовника ("Customer is Ring")
Вимоги до якості	Високі (відповідно до можливостей)	Високі (винятково)
Основні ресурси	Капітал, матеріально-технічна база	Люди, знання, інформація
Управління	Боротьба за впорядкованість	Організація керованості хаосу, експериментування
Культура менеджменту	Хаотична, заснована на тоталітарних традиціях	Динамічна, надактивна (флексибільна)
Об'єкти управління	Абсолютна керованість	Управління й керованість мають межі
Повноваження й відповідальність	Індивідуальні	Партнерства, принцип "спортивної команди"
Інформованість співробітників	Відповідно до завдань	Максимальна незалежно від статусу й виконання ролі
Розподіл праці	Спеціалізація, конвеєр	Гнучкий, швидкий і вільний перехід від однієї ролі до іншої відповідно до вимог ринку
Корпорація	Дивізіоналізація	Стільникова організація
Робоче місце менеджера	Стабільне	Електронний (віртуальний) офіс
Дисципліна	Слухняність і повага	Самостійний та інноваційний характер діяльності, творчість

Постмодерністська тенденція розвитку управління

Наведені зміни відбуваються нерівномірно, охоплюючи різні напрями менеджменту й групи менеджерів. Вони неминучі й невідворотні.

Становлення постіндустріального суспільства, формування постмодерністської культури привели до виникнення й розвитку постмодерністської соціології, основоположниками якої є **М.Фуко, Ж.Бодріяр, Ж.Ліотар** й ін. Культура, філософія й соціологія постмодернізму суттєво впливають на утвердження постмодерністської тенденції розвитку управління. Серед основних проявів цієї тенденції досить рельєфно виділяються такі ***зміни управлінської діяльності***.

По-перше, у державному управлінні утверджуються мультипарадигмальність, теоретичний релятивізм. Постмодерністська позиція плюралізму й визнання рівноцінності різних підходів поступово перетворюється на норму, що регулює пізнавальний процес і управління. Так, структурно-функціональний підхід в управлінні цілком узгоджується з комунікативним і діяльнісним підходами.

По-друге, відбувається інтенсивна "макдональдизація" управління, на що вказує американський соціолог **Дж.Рітцер.** Аналізуючи сутність ресторанів швидкого харчування – макдональдсів, він показав, що такі їх принципи, як ефективність (забезпечення найшвидшого й кращого просування від голоду до ситості), калькульованість (кількісна оцінка порцій, вартості, часу доставки і т.ін.), передбачуваність (однаковість якості товарів і послуг) і контроль (за всіма етапами обслуговування) поступово охоплюють різні аспекти діяльності людей: виробництво, освіту, послуги, управління й тощо. Безсумнівно, що "макдональдизація" суспільства й управління ним сприяє його раціоналізації. Однак вона істотно дегуманізує охоплені нею сфери людського життя. Так, трапеза перетворюється в поїдання їжі, навчання – у заповнення тестів, управління – у нав'язливий контроль.

По-третє, розвиток телекомунікацій, мережі Інтернет, PR-технологій і особливо нейролінгвістичних технологій приводить до якісної зміни управління. Позитивний аспект цих змін зводиться до формування стійких структур у системах управління, які здійснюють зв'язок із

громадськістю, що приводить до зростання в управлінні ролі громадського суспільства. Крім того, реалізується ефект "зникнення часу", коли управлінські реакції спостерігаються практично відразу після їх стимулювання, що нарощує динаміку розвитку суспільства. Разом з тим дисфункціональний аспект цих змін вражаючий, оскільки в практиці управління широко використовуються маніпулювання суспільною свідомістю, "чорний піар", міфологізація, а в структурі особистості керівника професіоналізм нерідко заміщується здатністю показати себе громадськості, тобто "видаватися" знищує "бути". Однак головне полягає в тому, що відбувається віртуалізація управління, найнебезпечнішою складовою якої є підміна реальної управлінської діяльності комунікацією з приводу цієї діяльності, яку на практиці ніхто не здійснює. Найпростіші управлінські дії замінюються численними круглими столами, зустрічами, конференціями, виступами по телебаченню. Найбільш успішним стає керівник, який говорить, обіцяє, але не вміє нічого робити.

По-четверте, спостерігаються постфордизація, посттейлоризація управління. Якщо фордизація й тейлоризація являють собою управління масовим, конвеєрним виробництвом, операціоналізацію й рутинізацію діяльності працівників, то постфордизація й посттейлоризація протилежні за всіма аспектами управління. Замість масових товарів пропонуються різносортні, вузькоспеціалізованого працівника заміняє універсал із високою культурою, на зміну величезній корпорації приходить мале підприємство й т.ін. Завдяки цим особливостям відбувається врахування інтересів не масового споживача, а певного споживчого сегмента.

По-п'яте, важливою особливістю постмодерністського управління є зміна в ньому співвідношення раціонального й ірраціонального. У ньому більше говорять про цінності, принципи, підходи, інтереси і рідше про теорію, програми, технології. Саме управління розглядається значною мірою як самоврядування й саморегулювання. На зміну пошуку системних законів управління прийшло усвідомлення тенденцій та особливостей. У пізнанні наукове пояснення управлінських феноменів замінюється їх розумінням і дискурсом. У практиці управління з довгостроковою фундаментальною підготовкою керівників починають конкурувати тренінги, що виробляють уміння й навички діяльності в конкретній ситуації.

12.2. Шляхи підвищення ефективності державного управління

Актуалізація питання вдосконалення ефективності державного управління

Існує багато прикладів обмеження можливостей сучасних держав. Згідно з **Т.Гоббсом** держава необхідна для того, щоб уникнути "війни всіх проти всіх". І суспільний договір регулює відносини між людьми і їх урядами. Інші філософи XVII ст. також вважали, що нам потрібні правила для нашого власного благополуччя. Багато державних та урядових форм змінювали одна одну з того часу, але залишилися дві основні проблеми: правила виявилися неефективними, оскільки їх занадто багато, вони не зрозумілі, і не поширюються на всіх рівною мірою. Кризові явища в багатьох країнах світу в XXI ст. свідчать про те, що інститут держави все більше перетворюється в систему, в якій не можуть процвітати ні соціальне суспільство, ні економіка внаслідок зростання неузгодженості між цілями і результатами управління. Крім того, в процесі технологічного і інформаційного розвитку, а також політико-адміністративних змін відбувається неузгодженість між інструментами державного управління і станом суспільства, що безперервно змінюється, та актуальними суспільними потребами. Вочевидь за таких умов потрібні вдосконалення, які б поєднували зусилля сучасних державних лідерів і суспільства. Для цього потрібні коротко- і довготермінові підходи.

У книзі "Ефективність державного управління" зазначається, що за умов підвищення ефективності управлінської діяльності працівники виграють від більш рівномірного розподілу робочого навантаження і чіткої фіксації їх успіхів і досягнень. Управлінський персонал досягає кращих результатів завдяки використанню більш досконалих методів контролю за розподілом робіт і якістю їх виконання, новим можливостям досягнення саме тих результатів діяльності організації, яких від неї очікують. Виборні офіційні особи виграють від підвищення економічності та ефективності роботи державних служб, чого завжди чекають і можуть по достоїнству

оцінити виборці. Клієнти державних організацій мають зиск від зростання результативності та оперативності наданих їм послуг і зменшення заворушень та плутанини в роботі цих організацій. І, нарешті, що найважливіше, суспільство в цілому отримає виграш від більш економного та ефективного використання коштів платників податків.

На жаль, сучасні концепції ефективного управління, які використовуються в системі державного управління розвинутих країн світу, поки що не знаходять належного місця для впровадження в системі державного управління України. Це свідчить, як мінімум, про відсутність таких факторів підвищення ефективності державного управління (за умов орієнтації на реалізацію національних інтересів як головний критерій ефективності): реальної політичної волі, мотивації управлінського персоналу країни щодо радикального вдосконалення управлінської діяльності, досвіду виявлення й послідовного розв'язання актуальних соцієтальних проблем із наступними інституціональними висновками.

Підвищення ефективності державного управління: цикл Демінга і зворотний зв'язок

Будь-яке визначення ефективності управління базується на оцінці вихідного стану, що водночас є результатом попередньої діяльності управлінської системи. Саме з цього починається кожний цикл аналітичного пошуку нових можливостей послідовного вдосконалення процесів діяльності, який у теорії управління відомий як ***"коло Шухарта" або "цикл Демінга". Він включає чотири основних етапи: планування, дію (первинну реалізацію плану), контроль (перевірку), виконання (ПДКВ аналогічно англ. PDCA).*** Планування включає опис цілей і бажаних результатів, виділення головних процесів управлінської діяльності. Реалізація плану (етап дії) включає ідентифікацію можливих факторів, які визначають рівень якості, розробку стратегії збирання даних, власне дії. Перевірка включає збирання даних, аналіз процесу та оцінювання. Результати вимірюються і аналізуються (перевіряються). На основі перевірки результатів виконують відповідні дії: визначають ефективність і проводять зміни в процесах діяльності.

Цикл Демінга є однією із складових концепції загального управління якістю (TQM) у державному секторі сучасних розвинутих країн світу. Він також є одним із теоретичних основ японського економічного дива, оскільки він є елементом ощадливого або лін-менеджменту, теорії і практики проведення змін та регламенту адміністративної діяльності в Європейському Союзі, а також використовується для конструювання шкал оцінювання якості й ефективності управління.

Запровадження в практику діяльності органів державної влади показників ефективності та результативності з використанням цієї інформації під час вибору управляючих впливів створює систему зворотного зв'язку. Згідно з теорією управління це визначає стійкість системи і якість управління, оскільки дає змогу "налаштовувати" організацію на оптимальну траєкторію досягнення встановлених цілей у динамічному середовищі. Система показників ефективності й результативності діяльності перетворюється в реальний інструмент управління лише за умов їх використання державними органами та їх клієнтами, керівниками, підлеглими, регулюючими організаціями і підвідомчими структурами як системи зворотного зв'язку. Перехід розвинутих країн світу від контролю дотримання жорстких обмежень до контролю за результатами діяльності урядових структур є сучасним трендом адміністративних реформ у світі.

Зворотний зв'язок – це вплив результатів функціонування деякої системи (об'єкта) на характер цього функціонування. Основна ідея зворотного зв'язку полягає у використанні відхилень системи (об'єкта) від певного (цільового) стану для формування управляючого впливу і оцінки якості управління. Зменшення відхилення свідчить про правильну постановку конкретного завдання управління і нормальний хід управління. Постійне збільшення неузгодженості є ознакою некоректно поставленого завдання управління або незадовільності самого процесу управління. Таким чином, між керуючою структурою і керованою підсистемою виникає два види взаємодії: керуючі впливи (або прямі сигнали управління, прямі зв'язки) і зворотний зв'язок.

У соціальних системах слабкість зворотного зв'язку може бути викликана як придушенням з боку керуючих структур (наприклад позбавлення права голосу), так і недосконалістю інформації, що проходить у режимі зворотного зв'язку. Вочевидь недосконалість інформації

або її відсутність веде до втрати уявлення про реальний стан керованої підсистеми та можливості зростання неузгодженості.

Природний шлях підвищення ефективності державного управління

На думку **В.Петрова,** серед хвороб системи управління суспільством, що викликають втрату стійкості, слабкість зворотного зв'язку найбільш імовірна, підступна і важко виліковна. Придушення або обмеження зворотного зв'язку викликано розходженням інтересів інститутів виконавчої влади і суспільства. Негативним наслідком слабкого зворотного зв'язку неминуче стає відсутність селекції кадрів в управлінні, оскільки погіршення управління за відсутності системи формалізованих показників можна пояснити чим завгодно, крім професійних якостей самих управлінців. І така ситуація вкрай стійка: слабкий зворотний зв'язок сприяє зниженню рівня професіоналізму управлінців, які, розуміючи це, у свою чергу, пригнічують зворотний зв'язок.

Однак сильний активний зворотний зв'язок може бути заснований тільки на достовірній інформації про саму керовану підсистему. Якість зворотного зв'язку визначається правильно сформульованими показниками результативності (насамперед кінцевого ефекту), регулярним і адекватним їх моніторингом, а також простими і дієвими алгоритмами перетворення інформації в управлінські рішення – механізмами використання показників кінцевого ефекту для зміни самих управляючих структур і керуючих впливів.

З точки зору підвищення ефективності системи державного управління важливе значення має розв'язання комплексу проблем, які належать до: механізмів, форм, прийомів прийняття рішень на різних рівнях владної системи; методів розв'язання кризових ситуацій в різних сферах суспільного життя; політичних технологій взаємин державної адміністрації і засобів масової інформації; адміністративно-державного управління соціальних процесів, екології, фінансів тощо.

Особливе місце в діяльності органів влади займають управлінські процеси й їх операціональне вдосконалення. Це зрозуміло, оскільки механізми і процеси прийняття рішень більшою чи меншою мірою є сумарним підсумком процесів функціонування всієї системи державного управління. У розглянутому контексті головною турботою органів державного управління мають бути передусім виявлення й аналіз актуальних проблем та шляхів їх ефективного і якісного розв'язання.

У вітчизняній літературі представлено обговорення методології оцінювання якості надання послуг, процедури і результати зусиль окремих органів влади щодо підвищення ефективності й результативності системи управління. При цьому все більше усвідомлюється роль неформальних інститутів і практик, умов та факторів навколишнього середовища щодо надання послуг населенню поряд з формальною правовою сферою. Таким чином, науковий і практичний інтерес до реформування місцевого та державного управління спрямовано на виявлення організаційних умов і факторів, які пов'язуються у свідомості вітчизняного управлінського персоналу і населення з наданням якісних послуг населенню тобто з результатами і наслідками управління.

Цілісний підхід до підвищення ефективності управління в державному секторі

Управлінські практики являють собою комплекси дій, поведінкових актів і цілісних блоків управлінської діяльності, методів, факторів і умов роботи органів влади, зразки поведінки їх представників, конкретні діяльнісні кластери поведінкових, операціональних і когнітивно-ціннісних складових управлінської діяльності, включаючи чуттєвий суб'єктивний досвід особистості. Конкретні практики забезпечують виконання або невиконання функціональних обов'язків, досягнення або недосягнення управлінських цілей і реалізацію місії організації або її ігнорування.

У результаті пошуків ***шляхів підвищення результативності урядової діяльності*** **М.Хольцер** дійшов висновку, що цілісна програма підвищення ефективності/продуктивності в державному секторі може бути сформована лише на основі використання різноманітного "меню" методів і підходів, які можуть включати досить різні способи і системи управління бюджетом, фінансами, персоналом, системи планування, вимірювання, оцінки ефективності й результативності діяльності, прийняття рішень, комп'ютеризацію адміністративно-управлінської діяльності, методи ведення колективних переговорів, методи забезпечення тісної співпраці між персоналом і керівниками, а також різноманітні методи мотивації – від використання матеріаль-

них стимулів до повної відмови від грошових форм мотивації, від вкладень капіталу в розвиток обладнання до вкладень капіталу в розвиток робочої сили, від професійної підготовки до підготовки управлінського персоналу, налагодження зворотних зв'язків до створення інформаційних мереж тощо. До цього можна додати також необхідність послідовного вдосконалення бізнес-процесів.

Шляхи підвищення результативності урядової діяльності М.Хольцера

З метою реалізації цього "меню" **М.Хольцер** пропонує цілий комплекс заходів.

По-перше, визначення розумних цілей, для досягнення яких необхідні відповідні кадри, фінансова підтримка, організаційне оформлення, узгодження позицій вищого керівництва відповідних державних структур і виборних офіційних осіб.

По-друге, вибір оптимальних моделей, інформацію про які можна отримати з електронних інформаційних мереж, професійних публікацій, науково-практичних конференцій.

По-третє, визначення перспективних напрямів дослідження.

По-четверте, формування команди, до складу якої мають бути включені керівники середнього і нижчого рівнів, рядові працівники, представники профспілок, зацікавлених організацій, консультанти і клієнти.

По-п'яте, планування і розробка проекту, в процесі чого члени команди повинні прийти до єдиної думки щодо масштабів, цілей, завдань, розподілу функцій і часу виконання проекту.

По-шосте, збирання даних за проектом з метою отримання необхідної інформації в максимальному обсязі з включенням аналізу наявних баз даних та фінансово-бюджетних документів, результатів інтерв'ю, опитувань клієнтів конкретної організації або роботи спеціальних консультантів.

По-сьоме, постійне обговорення можливих альтернатив виконання проекту, що передбачає, в разі потреби, певні модифікації.

По-восьме, інтенсивніше опанування і відкрите обговорення положень проекту і процесу його реалізації, які не в усіх викликають належне розуміння, з метою більш успішної реалізації проекту.

По-дев'яте, впровадження результатів проекту, яке необхідно здійснити після детального розмірковування.

По-десяте, оцінка та оприлюднення результатів проекту, що в разі позитивної зворотної реакції може служити додатковою підтримкою проекту. При цьому особливо важливу роль як об'єктивне свідчення успішної реалізації проекту, як вважає **М.Хольцер**, відіграють представлені в динаміці кількісні дані про економію коштів, надання додаткових послуг, а також незалежні оцінки якості наданих послуг, задоволеності клієнтів та скорочення часу очікування або обслуговування.

Концепції підвищення ефективності державного управління

Сучасні концепції підвищення ефективності і методи управління в державному секторі значною мірою визначаються теоріями та ідеями, запозиченими з досвіду управління в приватному секторі. Панівний сьогодні в суспільстві дух змін просто змушує керівників організацій державного сектору шукати нові можливості й шляхи розвитку, розробляти нові методи та технології управління. Державні чиновники різних рангів починають усвідомлювати, що традиційні заходи, які використовувались для підвищення ефективності, самі по собі не можуть забезпечити підвищення якості послуг, що надаються державним сектором.

Важливим чинником підвищення ефективності державного управління є введення в повсякденну практику органів державної влади новітніх організаційних методів і технологій, що сприяють удосконаленню діяльності організацій. Для багатьох успішно працюючих організацій вони стають цементуючою основою комбінованої стратегії підвищення ефективності. Зрозуміло, що в умовах нарощування темпів розвитку інформаційних технологій особливу актуальність і значимість набуває їх широкомасштабне впровадження в систему державного управління. Вони особливо ефективні для забезпечення операцій з обробки цифрової інформації і оперативного прийняття рішень.

Існує широкий перелік цілісних управлінських концепцій, підходів і систем, які використовуються для підвищення ефективності й результативності державного управління: державне програмування, оцінювання, орієнтоване на застосування (Utilization-Focused Evaluation), бенчмаркінг (Benchmarking), управління за результатами (Performance Management), цілісний організаційний підхід (зокрема перехід від функціонального до процесного підходу), дослідження за допомогою дії (Action Training and Research, AT&R), загальне управління якістю (Total Quality Management, TQM), загальна структура оцінки (Common Assessment Framework, CAF), теорія ускладнень (Theory of Constrains, ToC), ощадливий менеджмент (Lean Management), тренінг у виробництві (Training within Industry, TWI), тренінг співучасті (Training of Participation, ToP), теорія вирішення винахідницьких завдань + 6Сігма тощо. Для детального ознайомлення з цими підходами варто звернутись до спеціальної літератури або спеціальних тренінгових курсів.

У контексті підвищення ефективності державного управління значний інтерес становлять результати звіту так званого Комітету Браунлоу, оприлюдненого у США в 1937 р. за президентства **Ф.Рузвельта.**

У ньому, зокрема, говорилося: "На ефективність управління впливають два фактори: згода керованих і належне управління... Ефективність органу управління не зводиться до одних тільки скріпок, тривалості роботи і стандартизації дій. Це далеко не найбільш значні мірки. Дійсна ефективність визначається більш істотними чинниками, які вбудовані в структуру управління так само, як ефективність природно вбудована в будь-який механізм".

Як підкреслював **Дж.Маджоне,** "слід зазначити цікавий теоретичний зв'язок між ефективністю і довірою. Ефективна політика має тенденцію до більшого рівня стабільності, і отже, викликає більшу довіру, ніж неефективна. Це пояснюється тим, що ефективний політичний курс за визначенням сприяє поліпшенню становища всіх або майже всіх людей і груп у суспільстві.

12.3. Гуманізація системи державного управління

Сучасні аспекти гуманістичної орієнтації державного управління

Системна соціально-економічна криза, з якою стикнувся світ в останні роки, підштовхує до опрацювання нових методів організації управлінської діяльності як у масштабі окремої держави, так і на рівні міждержавних метаутворень. Процес осмислення цілей, методів та бажаних результатів державно-управлінської діяльності все чіткіше набуває ознак модернізації, що виявляється в поступовому намаганні відійти від матриць мислення класичної модерної доби європейської культури та прийняти в практику управлінської діяльності нові орієнтири постмодерної світоглядної орієнтації. Основною відмінною рисою нової світоглядної орієнтації державного управління буде його гуманізація, яка виявлятиметься в сталому переході на визначення ефективності управлінської діяльності у якісно-кількісному відображенні.

Говорячи про сучасні потреби оновлення системи державного управління в Україні, не слід забувати, що система, яка є світоглядною реальністю діяльності органів державної влади і сьогодні, інтегрально утворювалась за певних культурних настанов європейської доби модерну (XIV–XIX ст.). Класичні уявлення про ефективність управління склалися як система уявлень про виключну роль раціональних важелів впливу на свідомість людини та процес формування її життєвих цілей, у тому числі і цілей державної розбудови. У повсякденному практичному плані раціональність мислення передбачає прагнення вигоди, причому вигода ця має бути представлена у кількісних показниках екстенсивного характеру. Отже, раціональною вважалася діяльність, за якої у розумної людини чогось ставало більше, і це збільшення можна представити у метричних одиницях – кілограмах, метрах, літрах, ватах та ін. Засилля виміру успішності управлінської діяльності у відсотках та буквальних цифрових показниках приросту є виявленням цієї класичної модерної тенденції раціоналізації діяльності людини. Спрямованість на кількісні виміри сприймалася як спрямованість на розумне врядування.

Гуманітарна ефективність державного управління

Але така ситуація в загальній організації управлінської діяльності поступово, але невпинно, вступає в протиріччя з реальністю розвитку суспільних процесів. Особливо це стає очевидним при намаганні орієнтуватися на постіндустріальні

форми економіки, в яких ідеям, знанням і способам комунікації відводиться провідна роль. Уже сьогодні сутнісно входять у протиріччя існуюча система планування і звітності та система реального життєзабезпечення й організації соціальної співпраці громадян країни. Реальне здійснення модернізації професійної стратифікації та трансформації економічної сфери українського суспільства у наявному стандартному алгоритмі обліку ефективності може виявлятися як деструкція соціально-економічних процесів, оскільки показники обрахунку результатів державно-управлінської діяльності, що задані загальноприйнятими зразками форм звітності, не будуть демонструвати зростання у звичних соціально-економічних напрямах і сферах. Проте це можна трактувати не стільки як кризу економіки держави, скільки як кризу принципів державно-управлінської діяльності.

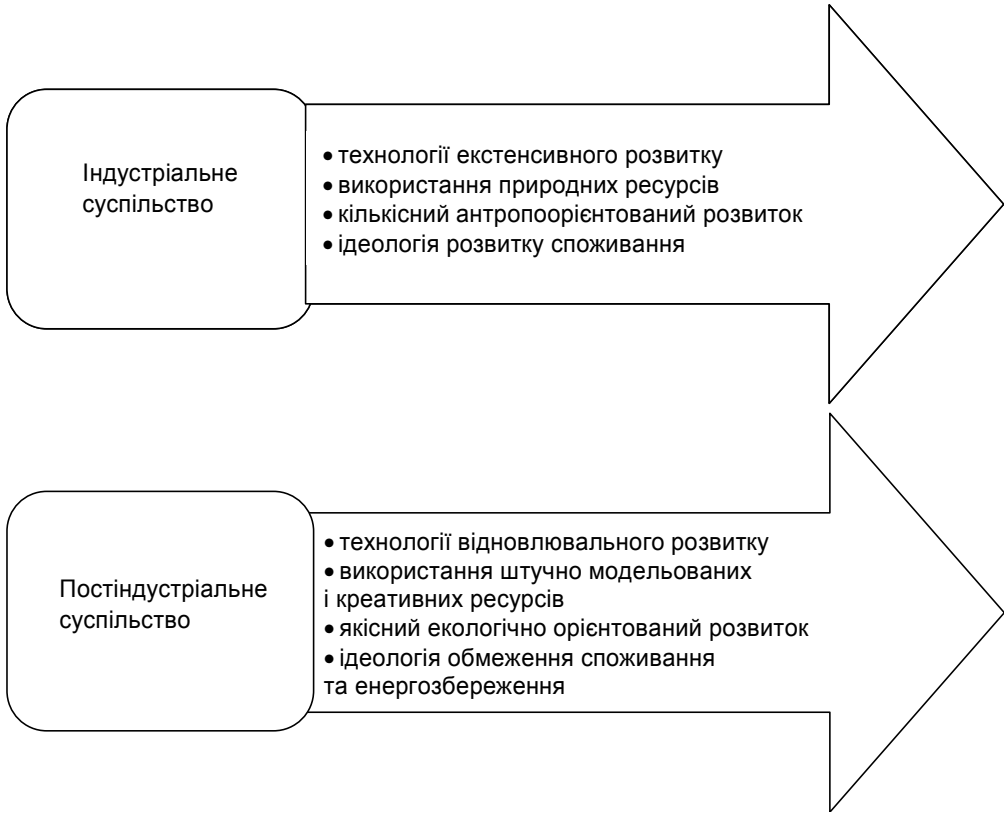

Рис. 12.2. ***Гуманістичні світоглядні орієнтації державного управління***

Стиль виключно кількісного мислення в процесі державного управління є спадком від характерної для доби індустріального суспільства впевненості в прямому зв'язку між якістю життя людини та кількісними показниками зростання її добробуту. Саме така культурна настанова закріплена у відомій фразі "якщо ти такий розумний, то покажи, який ти багатий". Проте сучасне бачення взаємозв'язку людини та навколишнього середовища ставить під сумнів розумність самого такого способу сполучення розуму та речового багатства, оскільки розумний сьогодні має усвідомити обмеженість ресурсів та власну залежність від унормування ресурсних витрат природного походження. Але якщо на особистому рівні таке усвідомлення відбувається як формування нової інвайронментальної етики організації життя, то на рівні державного управління зміна етичних ідеологем продовжує гальмуватися тими стильовими стандартами організації державного управлінського мислення, які орієнтовані виключно на кількісні виміри.

Одним із вагомих важелів підвищення якості життя суспільства може бути оновлення стилю мислення державних службовців та переорієнтація вимог до ефективності їх діяльності з матеріально орієнтованих кількісних показників на врахування якісних факторів життя суспільства. Визнання взаємопов'язаності економічних (кількісних) та соціальних (якісних) процесів передбачає і наступний крок – ***визнання гуманітарної складової фундаментальним критерієм визначення ефективності діяльності державної влади.***

Виникнення питання про гуманізацію державно-управлінської діяльності є результатом розвитку гуманітарної сфери знання протягом XX ст. Актуальним підсумком досліджень у цій галузі стала нова світоглядна парадигма, в якій людина розуміється не як засіб впровадження планів екстенсивного розвитку, а як емоційний центр штучного світу, який ми називаємо культурою. У культурі індустріальної доби перед людиною поставало питання постійного доказу своєї дієздатності шляхом екстериторіального розширення зони самоствердження – опанування нових територій, будівництво нових споруд тощо. У постіндустріальному світі людина наближається до розуміння своєї залежності від навколишнього середовища, до розуміння змісту обмежень власної споживацької ресурсної експансії. Гуманітарні знання підвели базу під відокремлення емоційно-психологічного комфорту від факту володіння речами і предметами. Емоційно-психологічна складова існування людини передбачає упорядкування світу як світу для розкриття природних можливостей її свідомості. Екстенсивні досягнення репрезентуються у кількості речей, досягнення розвитку людського потенціалу – у стилі життя, в орієнтації на людиномірну комунікацію та ергономіку життєвого простору. При цьому слід враховувати, що в гуманітарному сенсі якісні показники завжди будуть мати емоційно-оцінне забарвлення.

Ідеологічно державне управління в Україні спирається на визнання первинності економічних маркерів зростання як показників суспільного добробуту, але при цьому не враховується можливість перегляду ставлення до людських потреб, тобто не передбачається управління гуманітарною складовою визначення норм достатності і якісності забезпечення життя суспільства. Для подолання цієї дистанції між економічним плануванням прогресу і гуманітарним самовідчуттям громадян країни слід ввести регулярну практику гуманітарної експертизи державно-управлінських рішень.

Гуманітарна експертиза в державному управлінні

Гуманітарна експертиза – це оцінка соціально-психологічних наслідків та зрушень, які можуть виникнути в результаті реалізації проектів у сфері державного управління. Гуманітарна експертиза має надати прогнози щодо стану суспільної стабільності в морально-правовому, освітньо-професійному, екологічному, етнонаціональному, міжконфесійному та естетичному аспектах. А отже, державно-управлінські стратегії можуть бути гуманітарно доцільними та гуманітарно недоцільними. При цьому рівень гуманітарної доцільності може не збігатися з рівнем зростання показників ВВП на душу населення. Самі по собі кількісні показники бюджетних планів різних рівнів нічого не говорять про гуманітарні характеристики таких планів.

Експертиза гуманітарних виявлень державно-управлінських рішень може стати основою загальної гуманізації системи державного управління, що буде простежуватися як зростання соціальної адекватності управлінської діяльності. Основним критерієм гуманітарної модернізації державного управління буде забезпечення сталої системи запобігання соціальним конфліктам та практики налагодженого діалогу “влада-суспільство”.

Гуманістичний світогляд та гуманітарна практика

Сьогодні простежується стійка тенденція розмежування щодо сфери державного управління двох взаємопов’язаних понять та явищ. Ідеться про гуманістику як зону розвитку гуманістичної рефлексії, в тому числі і у сфері державного управління, та гуманітаристику як зону гуманістичної практики, що віддзеркалює наявний процес трансформації уявлень про гуманізм у цілому та гуманістичні цілі буття соціуму.

Класична гуманістика, що формується в добу Відродження, стверджувала право людини на виявлення власного внутрішнього світу і спонукала до пошуку соціологічних та психологічних закономірностей її буття. Найбільш виразним узагальнюючим терміном класичної наукової гуманістики є термін “гуманітарне знання”, що передбачає наявність відповідних гуманітарних наук, до кола яких входять філософія, філологія, історія, мистецтвознавство тощо. Типові гуманітарні науки тією чи іншою мірою послуговуються соціальними та психологічними дослідницькими розвідками і є, до певної міри, латентною психологією та соціологією.

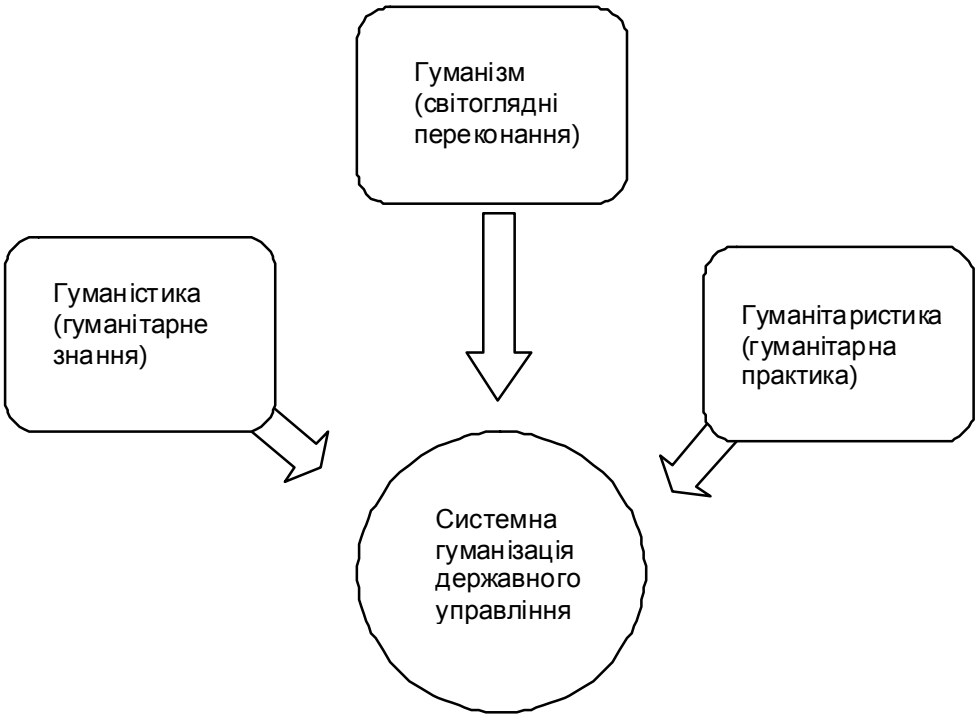

Рис. 12.3. ***Гуманістичний світогляд та гуманітарна практика***

Гуманістичні настанови сприяли появі антропоцентричного світогляду, який ми називаємо гуманістичним. Саме гуманістичне світобачення знайшло своє втілення в гарантованих Конституцією України свободах і правах людини, у принципах і пріоритетах державної політики в різних сферах. Але на сьогодні поряд із традиційними, "світлими" за змістом словосполученнями, що подарувала нам європейська гуманістична ідеологія, наприклад, "гуманістичні цінності", "гуманістичні ідеали", "гуманістична мораль", сучасна політична лексика збагачується протилежними за змістом поняттями – "гуманітарна інтервенція", "гуманітарна війна", "гуманітарна катастрофа", що також є спорідненими з поняттям "гуманізм". З кола гуманістики певною мірою вийшли і технологічні, інструментальні поняття, такі як – "гуманітарні технології", "гуманітарна допомога", "гуманітарна експертиза", "гуманітарна місія", що вживаються зараз поряд із звичними нейтральними словосполученнями – "гуманітарна освіта", "гуманітарні дослідження", "гуманітарні науки", або поряд з такими, що визначають окрему галузь соціальної практики – "гуманітарне право".

Розгалуженість гуманістичних прагнень у сучасному суспільстві породжує проблему "гуманістики" та "гуманітаристики" у практиці державного управління в Україні. ***"Гуманістика" трактується як система знань і принципів,*** що є результатом впливу гуманітарних наук на загальні концептуальні основи державного управління, а ***"гуманітаристика" – як система суспільних практик,*** що втілюється в конкретних організаційних формах здійснення гуманітарних ідеалів. Якщо основні засади гуманістики репрезентовані в намірах державної влади захистити, розвинути або створити умови, які сприятимуть розвитку науки, мистецтва, освіти тощо, то гуманітарно спрямована соціальна активність тільки набуває свого чіткого наукового окреслення та організаційної інституалізації в системі державного управління. Загальний процес гуманізації системи державного управління буде впливати на процеси гуманітарного розвитку в державі, які слід розуміти як процеси розвитку людського потенціалу.

Діяльність державних органів влади у сфері гуманітарного розвитку, втілюючи гуманістичні принципи, має бути зосереджена на формуванні загального світоглядного клімату, який базуватиметься на визнанні цінності і недоторканності права кожної людини на гуманітарний розвиток. Саме світоглядна позиція державної політики в гуманітарній сфері є визначальною в процесі формування гуманітарних цілей розвитку держави.

Міжнародний моніторинг гуманітарних зобов'язань держави

Виходячи з міжнародної практики трактування гуманітарного розвитку як практики забезпечення прав і свобод у політичній, соціальній, економічній і культурній сферах, значним кроком до здійснення загальної гуманізації державного управління буде введення в практику моніторингу результатів управлінської діяльності на всіх рівнях основних міжнародних індексів, що вимагають дослідження як кількісних, так і якісних показників стану суспільства.

У міжнародній практиці моніторингу рівня виконання гуманітарних зобов'язань держави сьогодні найпоширенішими є чотири показники.

– індекс розвитку людського потенціалу;
– міжнародний індекс щастя;
– індекс якості життя;
– індекс гендерної нерівності.

Першою за часом введення у обіг міжнародного моніторингу умовною шкалою вимірювання стану виконання гуманітарних зобов'язань держави по відношенню до своїх громадян став індекс розвитку людського потенціалу. Ця шкала є однаковою для всіх країн планети, і її можна застосовувати як для окремої країни в цілому, так і для певних її територіальних одиниць.

Індекс розвитку людського потенціалу (англ. *Human Development Index, HDI*) **–** це інтегральний багатоелементний показник, що застосовується в практиці міжнародного моніторингу основних характеристик стану розвитку людського потенціалу на певній території. Він є стандартним інструментом у загальному порівнянні рівня життя різних країн та регіонів. Цей показник був розроблений у 1990 р. та щорічно розраховується і публікується в рамках звітів про розвиток людського потенціалу Програми розвитку ООН (ПРООН). ІРЛП враховує три види показників: 1) очікувану тривалість життя при народженні (довголіття населення); 2) рівень грамотності та очікувану тривалість навчання; 3) рівень ВВП на душу населення за паритетної купівельної спроможності (у доларах США).

Міжнародний індекс щастя (англ. *Happy Planet Index*) – це показник, який було запропоновано для умовного порівняння емоційно-психологічного самопочуття громадян різних країн, яке відображає їх ставлення до стану власного добробуту, соціальної захищеності та безпеки навколишнього середовища. Цей індекс введено в міжнародну практику моніторингу в 2006 р. як такий, що має уточнити дані показників ВВП та ІРЛП. Його застосування свідчить про значні гуманітарні світоглядні зрушення, оскільки ним фіксується той факт, що провідною метою більшості людей є не стільки бути багатими, скільки бути щасливими (у найрізноманітнішому сенсі цього поняття). Для розрахунку МІЩ використовуються три показники: 1) суб'єктивна задоволеність життям, 2) очікувана тривалість життя, 3) "екологічний слід" (рівень забрудненння території та наявність екологічних ресурсів).

Індекс якості життя (англ. *quality-of-life index*) – це багатоелементний показник, який спрямований на порівняння суспільного самопочуття в країнах, виходячи не тільки з об'єктивних даних, що можуть бути кількісно обраховані (якість повітря, якість води, кількість культурних закладів), а і з суб'єктивних вражень щодо соціального самовідчуття, задоволення прав і свобод, кліматичних умов життя. Індекс був розроблений компанією Economist Intelligence Unit вперше у 2005 р. і складається з дев'яти показників.

1. Здоров'я: очікувана тривалість життя *(US Census Bureau).*

2. Подружнє життя: рівень розлучень *(ООН; Euromonitor).*

3. Громадське життя: рівень залучення до релігійних чи профспілкових організацій *(World Values Survey).*

4. Добробут: ВВП на душу населення за паритетом купівельної спроможності *(Economist Intelligence Unit).*

5. Політична стабільність: рейтинг політичної стабільності *(Economist Intelligence Unit).*

6. Клімат та географічне середовище: географічні координати *(CIA World Factbook).*

7. Гарантії працевлаштованості: рівень безробіття *(Economist Intelligence Unit).*

8. Політична свобода: рейтинг політичної свободи та свободи слова *(Freedom House).*

9. Гендерна рівність: співвідношення зарплати жінок та чоловіків *(UNDP Human Development Report).*

Індекс гендерної нерівності (англ. *The Gender Inequality Index*) – це показник, спрямований на проведення моніторингу стану соціальних відносин між жінками та чоловіками в різних країнах. Він був уведений у 2010 р. та застосовується в щорічній доповіді ООН "Людський розвиток". Методика розрахунку індексу базується на трьох показниках: 1) репродуктивне здоров'я жінки; 2) рівень присутності жінки на управлінських посадах (у парламенті); 3) рівень середньої та вищої освіти у жінок. Цей індекс є деталізацією ІРЛП.

Для уточнення смислових характеристик стану розвитку країн у сфері дотримання гуманітарних зобов'язань з 2010 р. в щорічних доповідях ООН "Розвиток людського потенціалу" використовується також **індекс бідності.** При цьому бідність розуміється як стан неспроможності підтримувати рівень задоволення соціально-культурних потреб, який суб'єктивно визначається таким порівняно з прийнятими в певному суспільстві нормами. Кілька років тому було проведено масштабне дослідження, яке показало, що рівень бідності є відносним показником і залежить від прийнятих у суспільстві належних форм добробуту, які визначаються культурними традиціями. Абсолютний показник бідності визначається прожитковим мінімумом. Але відчуття бідності може супроводжувати людину, яка має доходи і набагато вищі за межу бідності, оскільки в цьому разі людина орієнтується на проголошені в суспільстві вимоги до гідного та заможного життя. На сучасному етапі розуміння бідності пропонується враховувати не стільки доходи населення, які іноді важко відслідкувати в повному обсязі, скільки витрати на споживання та можливість дотримання основних гуманітарних норм розвитку людини.

Отже, гуманізація системи державного управління в Україні буде відбуватися як процес застосування сучасних наукових знань у сфері гуманістики і застосування міжнародних практик у гуманітарній сфері.

12.4. Негативні явища та патології в державному управлінні

Труднощі упорядкування процедури цілепокладання

В управлінні соціальними системами, основними властивостями яких є складність, відкритість, динамізм, імовірнісний характер процесів, здатність до самоорганізації, існують чимало труднощів і так званих ***"управлінських патологій"***. Саме вони й складають ті особливості управлінської діяльності, що можна взяти за основу при визначенні напрямів удосконалення управлінських рішень. Для цього необхідно виявити труднощі та найбільш поширені негативні явища, які потрібно подолати. Нижче виділені найбільш відомі труднощі, що стосуються управлінської діяльності в соціальних системах та окремих її аспектів.

На сьогодні прийняття та реалізація стратегічних рішень ще не систематизовані належним чином, а керівники та фахівці недостатньо озброєні методологією та технологією управління. Важливу роль у подоланні цих недоліків відіграє ***упорядкування процедури цілепокладання***. Існуючі тут труднощі пов'язані з низкою об'єктивних і суб'єктивних обмежень на здійснення призначення соціальних систем, особливо держави. Серед них такі:

– невизначеність майбутнього або поверхове чи взагалі неправильне його уявлення;

– наявність унікальних проблем;

– здебільшого неможливість чіткої структуризації проблем і визначення цілей у кількісному вимірі;

– обмеженість ресурсів і невизначеність перспективи їх відновлення;

– невизначеність або протилежність підходів до розв'язання проблем з боку різних впливових сил;

– як наслідок цього маємо пошук компромісів, а не рішучі дії;

– неврахування чинника взаємовпливу окремих соціальних підсистем;

– неможливість або складність отримання достатньої інформації, пов'язані з цим ризик та невизначеність;

– відсутність ефективних науково обґрунтованих методів, придатних для практики цілепокладання в широкому спектрі проблем тощо.

Усі ці чинники проявляються через сприйняття певних людей, які приймають або безпосередньо впливають на прийняття рішення. Звідси обмеженість застосування раціональної моделі прийняття рішень і переважно вибір такого рішення, що відповідає ситуації, але не покращує її. Цим пояснюються, наприклад, тенденція будувати не оптимізаційні, а імітаційні моделі соціально-економічних систем та отримувати з їх допомогою можливі сценарії розвитку, особлива важливість людського чинника, необхідність поєднання в особі управлінця досвіду, інтуїції, знання та розуміння постійної необхідності їх поповнення, дискусії щодо необхідного рівня та спрямування підготовки й підвищення кваліфікації управлінців, особливо на державному рівні.

Проблеми процесів цілепокладання

Проблеми цілепокладання стосуються двох основних процесів – ***розвитку,*** коли зміна властивостей, складу та структури системи супроводжується зміною складу основних її елементів і кількості зв'язків між ними, та ***функціонування***, коли властивості, склад і структура системи змінюються без зміни складу основних елементів та кількості зв'язків між ними.

Можна впевнено стверджувати, що й на сьогодні розв'язання проблем цілепокладання в управлінській діяльності залишається одним з найскладніших. Цьому сприяють також чинники неоднорідності: управлінської діяльності, що проявляється в численних її типах, видах та формах; просторових умов управлінської діяльності та її здійснення за допомогою різних засобів реалізації; суб'єкта управлінської діяльності, тобто його реальне втілення в часі не тільки різними особами, а й різними засобами та зовнішніми формами.

Цілепокладання є складовим елементом, етапом управлінської функції планування (в широкому розумінні вона включає й прогнозування). Здебільшого на державному рівні використовується середньо- та короткострокове планування. Це визначення щорічних програм соціально-економічного розвитку, програм дій уряду, державного бюджету тощо. Таке планування, крім безпосереднього управлінського впливу на систему державного управління, має і певне політичне підґрунтя, а саме є спробою швидко отримати позитивні соціально-економічні результати та тим самим заручитися підтримкою населення в проведенні державної політики.

Помилки або прорахунки при виборі цілей проявляються, як правило, не відразу. Американський учений, нобелівський лауреат **Д.Форестер** стверджував, що управління складними системами, виходячи лише з короткострокових цілей та орієнтування на найближче майбутнє, неминуче призводить до того, що діяльність тієї чи іншої соціальної системи з часом буде погіршуватися.

Водночас існують певні ***труднощі в плануванні.*** Хоча складним проблемам найбільшою мірою відповідає системне планування, сьогодні воно ще не знаходить широкого впровадження в повному обсязі. Взагалі планування ефективне та доцільне тільки в поєднанні з ефективним контролем. Фактично державні установи не контролюють свою діяльність повною мірою, що пов'язується з наслідками виборчої політики, змінами в уряді, недостатнім забезпеченням ресурсами, нечисленністю колективів, що здійснюють планування, небажанням оприлюднення оцінок основних показників і виникнення конфліктних ситуацій тощо. Внаслідок цього можна погодитися з твердженням **Г.Райта,** що планування є важливою, але знехтуваною функцією державних керівників.

Планування та оцінювання є основними компонентами ***аналізу політики*** як сучасної методології управління та визначають ефективність його застосування. У зв'язку з цим викликає занепокоєння зміщення цільових настанов при оцінюванні програмно-цільових рішень, яке проявляється в переключенні уваги з результатів на ресурси та величину коштів, витрачених на реалізацію тієї або іншої програми. На думку спеціалістів, це може привести до зниження ефективності програмно-цільового управління. Таке зміщення цільових настанов частково пов'язане з впровадженням стратегії ресурсозбереження на всіх рівнях управління, яка є однією з провідних настанов сучасного державного управління.

Проблеми інформаційного забезпечення управлінських процесів

В управлінні величезна увага приділяється розвитку та удосконаленню функції комунікації, її засобам і технологіям. Це пояснюється тим, що, за оцінками фахівців, на обмін, перетворення та обробку інформації в управлінських процесах втрачається від 50% до 90% часу. Фактично ***інформаційні процеси*** складають основу управлінських процесів і значно впливають на їх ефективність. Для

розуміння їх ролі запропоновані моделі організаційних структур, в яких відображені вузли управління та виконавчі органи, що поєднані лініями інформаційного зв'язку. У вузлах управління відбувається перетворення зібраної первинної (повідомлюючої) інформації в управлінську (управлінські рішення) за допомогою перетворюючої інформації (опис методів, алгоритмів, правил, прийомів, принципів). Таким чином, від розгляду ієрархії цілей та завдань можна перейти до розгляду та аналізу організаційних структур з ієрархією вузлів управління та алгоритмів.

Серед основних ***проблем інформаційного забезпечення управлінських процесів*** у соціальних системах можна виділити:

– складність отримання необхідної релевантної інформації і, як результат, здійснення управління в умовах її нестачі;

– обмеженість інформаційних моделей опису процесів управління внаслідок їх суб'єктивності та неможливості побудови повної ієрархії цілей;

– невизначеність одних та складність отримання кількісних оцінок інших параметрів управлінських процесів;

– неоднорідність та зміна параметрів у процесі розвитку;

– наявність як зайвих, так і малоінформативних вузлів управління та ланок зв'язку;

– існування інформаційних протиріч між вузлами управління; недосконалість алгоритмів перетворення інформації;

– складність та інформаційна перенасиченість окремих вузлів управління; відставання з впровадженням сучасних комп'ютерних та інформаційних технологій;

– неоперативність отримання інформації;

– суб'єктивність сприйняття інформації (фільтрація, вибірковість тощо);

– низький рівень аналітичної роботи у вузлах управління, непідготовленість до неї управлінців;

– незадовільна організація діловодства, насамперед його електронізації; низький рівень контролю.

Чинники, що впливають на реалізацію рішень

Останнім часом все більш очевидною стає необхідність урахування в управлінській діяльності ***чинника ризику*** як імовірності отримання бажаного результату. Чим менше ризик, тим легше здійснювати управління та забезпечити його ефективність. Завдання управлінців – знаходити в умовах невизначеності та ризику ефективні рішення. Цей принцип змушує виявляти та прогнозувати суттєві чинники можливого впливу як негативного, так і позитивного, а також кількісно оцінювати їх імовірність. Серед найбільш відомих чинників, що суттєво впливають на імовірність реалізації управлінських рішень в державному управлінні, маємо:

– неврахування цілей, інтересів та поведінки основних політичних сил та соціальних груп;

– нестабільність економічної та соціальної ситуації;

– невизначеність політичної ситуації;

– зміна влади;

– нестабільність законодавства;

– незадовільний стан відносин з впливовими країнами та міжнародними організаціями;

– неповнота або неточність інформації;

– екологічна небезпека; стихійні лиха тощо.

Незважаючи на численні результати досліджень, ще спостерігається неадекватне ставлення багатьох управлінців до чинника ризику, що проявляється в нехтуванні ним, орієнтації на найкращі показники та власний практичний досвід, недооцінюванні експертних методів, упередженості щодо використання математичних засобів та ін. Навіть оцінюючи ризик при виборі альтернатив, люди, як правило, зважають тільки на дві змінні: суб'єктивну ймовірність програшу та розмір програшу, тоді як імовірність виграшу зовсім не справляє вплив на оцінку ризику.

У деяких умовах отримання оцінок чинників впливу неможливе внаслідок недостатності інформації. В цьому разі йдеться про управління в умовах невизначеності. Найбільше воно характерне для соціальних, політичних та наукових систем. В умовах складності таких систем для прогнозування їх поведінки при наявності дії численних чинників в останні роки робиться спроба застосовувати методи моделювання з використанням сучасних інформаційних техно-

логій. Оскільки на практиці не завжди вдається повністю вирішити завдання на кожному етапі управління, то доцільно відслідковувати накопичення відхилень від поставлених цілей з метою коригування дій у вузлах управління.

До ***поширених помилок у процесі прийняття рішень***, що безпосередньо пов'язані з людським фактором, можна віднести такі: управлінська короткозорість, припущення, що майбутнє повторюватиме минуле, надмірне спрощення, покладання на чужий досвід, упереджене ставлення, небажання експериментувати та приймати рішення.

Напрями вдосконалення прийняття та реалізації управлінських рішень

До ***найважливіших напрямів удосконалення прийняття та реалізації управлінських рішень*** належать такі:

– подальший розвиток теорії та методології реалізації управлінських функцій;

– розроблення сучасних технологій прийняття рішень;

– використання методології наукового управління при прийнятті рішень;

– підвищення професійного рівня управлінців, зокрема вдосконалення системи добору, підготовки та підвищення кваліфікації управлінських кадрів;

– розроблення та впровадження чіткої системи професійних та службових обов'язків державних службовців;

– створення та постійна актуалізація інформаційно-методичного ресурсу щодо механізмів реалізації управлінських функцій, зокрема прийняття й реалізації управлінських рішень, які включають сучасні теоретичні та практичні розробки у цих сферах;

– використання сучасних систем підтримки прийняття рішень;

– обов'язкове врахування можливих екологічних наслідків рішень.

Управлінські патології

Крім об'єктивних чинників впливу на управлінські рішення, пов'язаних із певними труднощами забезпечення їх ефективності, існують так звані ***управлінські патології***. Цей термін використано російським вченим **А.Пригожиним** для позначення певного класу феноменів, що стійко відтворюються та проявляються в різних поколіннях керівників.

Управлінські патології характеризуються значною розмаїтістю і можуть бути класифіковані за такими підставами: місце в системі управління, ідентифікація дії суб'єкта, тип суб'єкта, соціальний час, походження, можливість усунення.

Таблиця 12.4

Класифікація управлінських патологій державного управління

Підстава класифікації	***Види деформацій, їх характеристика***
Місце в системі управління	***Функціональні*** – являють собою деформацію основних функцій державного управління, що приводить до зростання його дисфункціональності; ***структурні*** – різного роду структурні деформації, найчастіше гіпертрофованість окремих ланок структури; ***організаційні*** – перекоси організації державної влади й управління, найчастіше виявляється в надмірній твердості або нечіткості організаційних структур; ***програмні*** – помилки стратегій, програм, планів і прогнозів, найчастіше у вигляді ресурсної незабезпеченості і відсутності систем управління програмами; ***ментально-культурні*** – неадекватність ментальності й управлінської культури, помилковість тієї філософії й ідеології державного управління, що застосовується
Ідентифікація дії суб'єкта	***Злочини*** – пов'язані з усвідомленим або неусвідомленим порушенням закону; ***прорахунки*** – пов'язані з помилковими діями
Тип соціальних форм	***Бюрократизація*** – роздутість і заплутаність апарату управління, канцелярщина, підміна законів підзаконними актами, тяганина, консерватизм, неприступність, протекціонізм; ***корупція*** – використання службового становища з метою особистої наживи; ***порушення прав людини*** – різні аспекти порушення прав та свобод громадянина органами і посадовими особами державного управління і місцевого самоврядування; ***руйнування системи управління*** – свідомі або неусвідомлені дії, що призводять до втрати організованості, припинення функціонування системи управління, її розпаду; ***зниження ефективності системи управління, дезорганізація, деморалізація, демотивація*** – дії, що приводять до погіршення результативності функціонування системи, зниження організованості, рівня корпоративної моралі і мотивації
Тип суб'єкта	***Командні*** – є результатом командної діяльності або бездіяльності; ***персональні*** – виникають завдяки діяльності або бездіяльності керівника
Соціальний час	***Утопізація*** – втілення в сьогоденні утопічних моделей майбутнього; ***неадекватна актуалізація*** – актуалізація того, що не є актуальним; ***ретроризація*** – втілення в сьогоденні безперспективних моделей минулого, що гальмують розвиток нововведень
Джерело походження	***Власні*** – викликані діями суб'єктів управління, національними особливостями системи державного управління; ***далекі впливи*** – викликані негативними впливами суб'єктів або факторів глобального співтовариства
Можливість усунення	***Принципово нездоланні*** – не можуть бути усунуті із суспільної системи через їх генетичну зумовленість; ***принципово подоланні*** – можуть бути подолані у разі виникнення більш сприятливих впливів і відповідної активності суб'єктів управління

Серед причин **патологій** державного управління як галузі практичної діяльності найбільш важливими є його надмірна політизація. Нині, як ніколи, істотно посилилася залежність державного управління від політичної кон'юнктури. Періодичні зміни владних команд щоразу завершуються зміною державного апарату не за принципом професіоналізму, а за принципом "замінимо чужих на своїх", що веде до поступового вимивання з державної служби фахівців.

Наведемо феномени, які є найбільш поширеними або суттєвими за впливом і негативними наслідками:

– зростання без розвитку як наслідок нездатності до змін, неприйняття очікуваних нововведень або невміння їх здійснювати;

– панування структури над функціями, що, наприклад, проявляється під час розв'язання організаційних проблем у створенні нових структур замість відповідних механізмів, хоча функції первинні щодо структури (цілі → функції → структура);

– превалювання процедур та особистісного розуміння справи над цілями (найгірший прояв бюрократії);

– використання ресурсів організації у власних, корисних цілях (корупція);

– невідповідність займаним посадам, інакше кажучи, неспроможність осіб виконувати доручені їм функції;

– прийняття рішень відповідно до очікувань вищестоящих керівників або певних сил (лобіювання у гіршому його розумінні);

– прийняття рішень-антонімів типу об'єднати-роз'єднати, централізувати-децентралізувати;

– маніпулювання фактами, їх фільтрація залежно від ситуації та особистих потреб й інтересів;

– імітація раціонального аналізу, за яким криються хибні підходи та помилки в управлінні;

– втрата керованості внаслідок: погіршення відносин із підлеглими; надмірної їх чисельності; перевантаження їх великим обсягом завдань та інформації; слабкої вмотивованості праці персоналу; посилення розбіжностей між формальною та неформальною структурами організації; виникнення конфліктів;

– дублювання існуючого організаційного порядку у наказах, розпорядженнях, інструкціях, тобто фактично віднесення до обов'язкових тільки тих з них, що підкріплюються нагадуванням;

– відчуження працівників від прийняття та реалізації рішень, втрата в їх діяльності творчості;

– прийняття рішення, доручення всупереч заведеному організаційному порядку без залучення нижчестоящих керівників, тобто неповне використання наявного управлінського ресурсу;

– низька здійсненність управлінських рішень внаслідок як невисокої виконавчої дисципліни, так і недоліків самих рішень;

– концентрація уваги в роботі керівників із підлеглими на оцінці недоліків, а не досягнень;

– фактор емоційного впливу на рішення, небажання визнавати власні помилки.

Недоліки у прийнятті управлінських рішень

В умовах кризи в процесі прийняття рішень проявляються такі ***управлінські недоліки***:

– звужуються можливості тих, хто відповідає за прийняття рішень, зокрема з питань аналізу ситуації, уявлень про наслідки рішень, творчого мислення, повноти оцінки проблем;

– комісії або інші органи з управління ліквідацією криз не завжди ефективні, оскільки однорідні за складом, очолюються, як правило, залежним від певних обставин чи осіб керівником, проявляють переважно однобічне бачення ситуації тощо;

– відповідні організаційні структури є недостатньо гнучкими для здійснення спеціальних оперативних заходів;

– інформація, що необхідна для поглибленого вивчення ситуації, здебільшого неповна та не враховує у повному обсязі всі життєво важливі факти.

Аналіз управлінських патологій показує, що значна їх кількість пов'язана з проблемами моралі адміністративної поведінки, усунення яких передусім пов'язане з розвитком управлінської культури. Подолання управлінських патологій, труднощів та недоліків слід розглядати як суттєвий резерв удосконалення управлінської діяльності та ефективного досягнення поставлених цілей.

Розробка технологій подолання управлінських патологій державного управління є нині одним із найактуальніших завдань державного управління як галузі науки. Найбільш ефектив-

ними шляхами їх подолання є: їх системні дослідження інструментарієм практично усіх соціально-гуманітарних наук, побудова їх концепції, налагодження системи моніторингу; формування в суспільстві уявлення про досягнення державного управління, особливо в країнах Європейського Союзу, про нормативно-правове регулювання управлінської діяльності; налагодження системи внутрішнього і зовнішнього контролю в органах державного управління та органах місцевого самоврядування, особливо контролю з боку громадянського суспільства; проведення цілеспрямованої кадрової політики у сфері державної служби, що включає підбір, професійне навчання, розміщення і просування кадрів; включення технологій їх системного подолання.

12.5. Корупція та протидія її проявам у державному управлінні

Визначення поняття "корупція"

Корупція є однією із злободенних проблем у системі політико-владних відносин сучасної України. Деякі дослідники взагалі вважають, що корупція стала основною політичною проблемою кінця XX – початку XXI ст. За будь-яких підходів та оцінок однозначним є те, що феномен корупції є проблемою політико-владних відносин, розв'язання якої для багатьох країн є надзвичайно актуальною справою. Це певною мірою стосується України, високий рівень корумпованості якої визнано її політичним керівництвом, законодавчими органами, вітчизняними та зарубіжними аналітиками, відповідними міжнародними інституціями та й самими громадянами України.

Закон України "Про засади запобігання і протидії корупції" разом ("у пакеті") із ще одним Законом – "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні порушення" – остаточно прийнято Верховною Радою України 7 квітня 2011 р. Набрали чинності (а також введені в дію) ці два закони з 1 липня 2011 р., крім статей 11 і 12 першого з названих законів, які набрали чинності з 1 січня 2012 р.

Важливо усвідомити, що прийнятий 7 квітня 2011р. Закон "Про засади запобігання і протидії корупції" не є зразковим зведенням антикорупційних норм, а лише черговою спробою створити нормативні засади розв'язання злободенної проблеми.

Але все ж таки новий антикорупційний закон влада повинна застосовувати виключно на правовій основі відповідно до визначених у ньому принципів.

Корупція в сучасних умовах

Корупція в сучасних умовах стала чинником, який реально загрожує національній безпеці і конституційному ладу України. Це явище негативно впливає на різні сторони суспільного життя: економіку, політику, управління, соціальну та правову сфери, громадську свідомість, міжнародний імідж України. Корумпованість відносин політико-владної еліти все більше витісняють правові, етичні норми відносин між людьми, із аномалії вони поступово перетворюються в норму поведінки в системі політико-владної взаємодії, що чітко прослідковується в управлінській культурі сучасного суспільства. Як свідчать дані відомих світових рейтингів, стан з поширенням в Україні корупції і її негативних наслідків щороку погіршується, що стає великим негативом для іміджу України у світі. У 2007 р. індекс сприяння корупції (Corruption Perceptions Index) в Україні становив 2,7 із 10 (де 10 – абсолютно вільна від корупції країна, а 0 – абсолютно корумпована країна), у 2009 р. цей індекс визначено на рівні 2,2, Україна посіла 146-те місце, а в 2011 р. – 2,4 і 134-те місце серед 180 країн світу.

Індекс сприйняття корупції відображає оцінку, яку дають підприємці та експерти щодо рівня корумпованості державного сектору певної країни, до якого входять державні службовці і політики.

Групу держав проти корупції (YRECO) утворено Радою Європи. Метою YRECO є покращення можливостей держав-членів щодо вжиття відповідних антикорупційних заходів. Україна приєдналась до YRECO 1 січня 2006 р., ратифікувавши Цивільну Конвенцію РЄ по боротьбі з корупцією.

Діяльність щодо боротьби з корупцією в Україні не стала пріоритетною для багатьох державних органів, здійснюється без певної системи і вимогливості, достатнього інформаційного забезпечення, додержання принципу розподілу функцій та відповідальності.

Перший прем'єр-міністр Республіки Сінгапур **Лі Кван Ю,** один із творців сінгапурського "економічного дива", на запитання, за допомогою яких законів та програм у Сінгапурі була подолана корупція, відповів : "Не потрібно жодних нових законів і жодних програм, достатньо, щоби нагорі опинилось кілька порядних людей". Виникає запитання: "Невже серед наших урядовців немає таких?". Можемо сміливо заявити, що є і чесні урядовці. Потрібно лише одне – включитися в роботу з протидії корупції.

Корупція – це корозія влади, вона має відповідні соціальні передумови та соціальні закономірності розвитку, справляє негативний вплив на соціально-економічні основи утвердження реформ. Корупція – це не просто соціальне явище, а й психологічне та моральне, вона не існує поза людьми, поза їх поведінкою та діяльністю. ***Корупція*** – це спосіб мислення, який зумовлює спосіб життя. У країнах, де хабарництво та інші корупційні діяння трапляються рідко, корупція в громадянській свідомості асоціюється з великим злом для держави та її громадян і не має суттєвого впливу на суспільне життя. Тому правомірно вважати, що корупція – це своєрідне дзеркало суспільства, його моральності та правової чистоти, економічного, політичного та соціального стану. Вона характеризує основні соціально-економічні процеси, які відбуваються в державі та суспільстві, у ній знаходять своє відображення найбільш значущі для держави й суспільства проблеми. У корупції проявляється неефективність влади й економіки, неефективність управління, недосконаліть роботи найважливіших державних та суспільних інститутів.

Розуміння соціальної сутності корупції є відправним моментом у справі протидії цьому злу, дає змогу не обмежувати протидію корупції правовим впливом переважно у формі юридичної відповідальності за конкретні корупційні правопорушення, а з урахуванням усіх важливих аспектів корупції як соціального явища розробити й застосувати у такій протидії комплекс економічних, політичних, організаційних технологій та інших заходів.

Причини корупції

У період переходу Української держави до демократії, а економіки на ринкові засади з'явився ряд специфічних, зокрема й об'єктивних, чинників, які сприяли корупції та гальмували соціально-економічні перетворення. Про них ґрунтовно сказано в "Концепції боротьби з корупцією на 1998-2005 роки". Там, зокрема, виділено причини корупційних діянь в Україні, які мають місце і сьогодні.

Причини корупційних діянь: відсутність продуманої та науково обґрунтованої стратегії формування нового суспільного ладу (національної ідеї державотворення); наявність легальних прихованих політичних структур, які прагнули відновлення колишнього ладу, несприйняття ринкових відносин; процеси зміни власності, приватизації та накопичення нових цінностей неофіційно або напівлегально, що сприяли виникненню і зміцненню корумпованих утворень, кланів, зв'язків тощо; масова зміна законодавчих та інших правових норм, послаблення нагляду та контролю за їх виконанням; декларативність багатьох реформаторських намірів і рішень влади; переведення державної власності у приватну в інтересах окремих груп, тіньових структур, кланів; криміналізація економічних та інших соціальних відносин внаслідок недосконалої грошової і податкової політики, що спричиняє тінізацію, бартеризацію, гальмує розвиток цивілізованого підприємництва; пасивність правоохоронних структур та інших державних органів щодо притягання винних у корупційних вчинках та інших незаконних операціях до відповідальності, що, крім інших, стало для чиновництва стимулом безкарного вчинення корупційних діянь, привело до моральної деформації психології, поширення корисливої мотивації службової діяльності; поширення в суспільстві думки про корумпованість влади, припустимість та невідворотність корупційних зв'язків і діянь, про небажання влади боротися з ними, що призводить до формування готовності у населення використовувати корупційні відносини; занадто повільний розвиток політичної свідомості суспільства, передусім його громадянських інституцій; відсутність державної ініціативи та необхідних організаційних зусиль щодо створення громадських формувань, незалежних недержавних структур для зростання активності населення в боротьбі з корупцією; відсутність сприятливого режиму діяльності підприємств та підприємців, особливо щодо сплати податків, відрахувань до бюджету, одержання державної підтримки, кредитів тощо; наявність суперечностей, коли на фоні збільшення кількості заможних, багатих людей, зростання їхніх прибутків багато державних службовців, наділених повноваженнями у забезпеченні умов для прибуткової діяльності, не мають навіть помірного до-

статку; недоліки законодавства, внаслідок чого правова база є недостатньою для ефективної протидії зловживанням чиновництва, зберігає його зверхність над народом, надмірну закритість, не сприяє створенню чіткої системи контролю за діяльністю службовців, надійного адміністративного захисту особи від свавілля державних органів та посадових осіб; низка організаційно-управлінських чинників, зокрема можливість прийняття на службу лідерів і членів злочинних угруповань та здійснення ними кар'єри; нерозвиненість у значної частини громадян громадянської свідомості, зокрема усвідомлення нового становища особи в державі, що формується на демократичних засадах; професійна та моральна деформація частини керівників і посадових осіб, які займають відповідальні посади, що виявляється у вчиненні та поблажливому ставленні до корупційних діянь, порушення службової етики; несформованість у трудових колективах громадської думки щодо виявлених у них фактів корупційних діянь з метою позитивного впливу на запобігання таким проявам тощо.

Аспекти протидії корупції

Усе це дає підстави на організацію активної протидії корупції. Стратегічні напрями запобіжних впливів мають здійснюватися повсякчас у системі політико-владної діяльності.

На сьогодні ***проблему протидії корупції визначають три аспекти***, співіснування яких є досить парадоксальним фактом: по-перше, вона є надзвичайно актуальною для соціального життя загалом і для юридичної науки і практики зокрема, що визнається і підкреслюється усіма; по-друге, про неї надзвичайно багато говорять політики, журналісти, інші категорії громадян; по-третє, при цьому вона характеризується низьким рівнем наукового дослідження. Спинимось на тому, що констатація низького рівня дослідження не говорить про відсутність будь-яких наукових досліджень проблеми протидії корупції. Вони є, але їх рівень не відповідає потребам антикорупційної діяльності, яка є комплексом правових, адміністративних, виховних та інших заходів, що здійснюються з метою забезпечення законності діяльності органів державної влади, професійного і чесного виконання службовцями своїх повноважень, недопущення встановлення корумпованих зв'язків, виявлення фактів корупційних діянь, притягнення до відповідальності винних осіб, мінімізації наслідків такого роду діянь, усунення причин та умов, які сприяють корупційним правопорушенням тощо.

Слід погодитись із тими науковцями та практиками, які вважають передбачене в Законі України "Про засади запобігання і протидії корупції" поняття "корупція" не зовсім є вдалим. Про те, що це поняття не можна визнати досконалим і універсальним, оскільки воно відображає розуміння корупції у вузькому розумінні і може бути застосоване лише в контексті зазначеного закону, відзначали і окремі автори Закону України "Про засади запобігання і протидії корупції". Саме фахівці, які працювали над підготовкою цього законодавчого акта, відчули всю складність чіткого юридичного визначення поняття "корупція".

Запобіжні дії проти корупції

Головною метою державної політики у сфері боротьби з корупцією є створення дієвої системи запобігання і протидії проявам корупції, виявлення та подолання її соціальних передумов і наслідків, викриття корупційних діянь, обов'язкової відповідальності винних у їх вчиненні. Можна запропонувати такі ***запобіжні дії проти корупції:*** послідовна демократизація всіх сфер суспільства; формування громадянської свідомості та активності в процесі здійснення соціально-економічного реформування; демократизація та відкритість влади; прозорість і зрозумілість для населення державних рішень, діяльності управлінського апарату; розвиток основ громадянського суспільства; визначення чіткої спрямованості та прискорення практичної реалізації адміністративної реформи; створення всіма економічними, організаційно-управлінськими, професійно-освітніми, морально-психологічними засобами механізму виховання в усіх працівників, зайнятих наданням послуг населенню, порядності, чесності, професіоналізму; неухильне дотримання законності щодо корупційних діянь, зокрема ретельна перевірка та гласна правова оцінка; здійснення комплексу ідеологічних і масово-політичних заходів, що сприяли б визначенню в суспільстві політичних сил, які очолюють, ініціюють та активізують державну та громадську діяльність, пов'язану з боротьбою, подоланням та запобіганням корупції; розробка дієвої системи економічних та фінансових засобів контролю та протидії легалізації брудних грошей; сприяння підприємницькій діяльності та чесній конкуренції; здійснення правових заходів шляхом забезпечення захисту прав людини і громадянина; установлення відповідаль-

ності посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування за неухилення від реагування відповідно до закону на критичні зауваження ЗМІ щодо оприлюднення фактів корупції; здійснення відповідних соціально-психологічних заходів з формування негативного ставлення громадян до корупції та викриття фактів корупційних діянь; розробка відповідної системи з метою забезпечення боротьби з корупцією тощо.

В Україні відсутнє чітке нормативно-правове розуміння корупційних правопорушень. Немає єдності в погляді на корупцію, її види, у тому числі кримінально-правового характеру і серед науковців. Це певною мірою стосується правопорушень, відповідальність за які передбачена Законом України "Про засади запобігання і протидії корупції".

У міжнародно-правових актах щодо боротьби з корупцією вказується на необхідність усім державам:

а) розглянути адекватність свого кримінального законодавства, включаючи процесуальні норми, щоб реагувати на всі види корупції та відповідні дії, що сприяють або підтримують корупцію;

б) розробити адміністративні механізми та процедури регулювання для запобігання корупції або зловживання владою;

в) встановити процедури виявлення, розслідування та засудження корумпованих посадових осіб;

г) розробити правові положення щодо конфіскації засобів та майна, придбаних у результаті корупції;

д) застосувати економічні санкції до підприємств, причетних до корупції.

Корупція стала надійним прикриттям організованої злочинності, її стимулятором і захисником. Чим більше поширюється корупція, тим витонченішими стають зв'язки офіційних посадових осіб із злочинними структурами. Організована злочинність дедалі більше зростається з органами виконавчої влади. Корумповані чиновники перебувають фактично на службі у злочинних формувань або потрапляють у повну залежність від злочинців і використовуються ними для своїх злочинних операцій. Чиновники, формально одержуючи скромну зарплату, масово будують заміські палаци й роз'їжджають на шикарних іномарках.

Заходи протидії корупції

Основними заходами протидії корупції та здійснення антикорупційного контролю має бути: спостереження за поведінкою, службовими контактами державних службовців тощо; періодичне вивчення документів щодо діяльності державного службовця за певний період часу; визначення кола посадових осіб та громадян, з якими державний службовець із корисливих спонукань контактує в процесі роботи, встановлення осіб, з якими такі контакти здійснюються систематично; проведення співбесід із державним службовцем, його керівництвом, колегами органу виконавчої влади з певного кола питань; проведення планових перевірок діяльності державного службовця, оцінка законності та обґрунтованості його дій; аналіз даних оперативного, статистичного та інших видів обліку; моніторинг конкретних управлінських процедур, прийняття рішень, у зв'язку з якими найчастіше здійснюються корупційні правопорушення, поведінки посадових осіб, які відіграють певну роль у прийнятті таких рішень.

Державний службовець повинен суворо дотримуватись обмежень і заборон, передбачених антикорупційним законодавством та законами України "Про державну службу" та "Про засоби запобігання і протидії корупції", уникати дій, які можуть бути сприйняті як підстава підозрювати його в корупції. Своєю поведінкою він має демонструвати, що не терпить будь-яких проявів корупції, відмітає пропозиції про незаконні послуги, чітко розмежовує службу і приватне життя, при найменших ознаках корумпованої поведінки інформує свого керівника або державний орган вищого рівня.

Антикорупційний контроль як один із способів забезпечення законності полягає в тому, що суб'єкт контролю має здійснювати облік та перевірку того, як контрольований об'єкт виконує покладені на нього завдання та реалізує свої функції щодо протидії корупції серед державних службовців під час реалізації управлінської діяльності у сфері, в якій державний службовець працює.

Державні посадові особи, управлінці повинні пропагувати і чесну політику в державі та бути дієвими учасниками її реалізації.

Керівні посади в сучасному українському суспільстві мають обіймати професіонали, високодуховні люди, патріоти нації. До прикладу, вибраний державний парламент перебуває в центрі уваги з питань етики поведінки, у центрі боротьби за організацію функціонування влади, в центрі боротьби з корупцією, взагалі в центрі всієї політики, життя народу та існування держави.

Активна роль у демократичних країнах у боротьбі з корупцією належить громадянському суспільству, однак його в Україні ще не створено. Не сформовано в суспільстві громадянську позицію протистояння злу й насильству.

Війна з корупцією повинна певною мірою розумітися як боротьба проти посадових порушень, як складова процесу ефективного, чесного та дієвого уряду, а також ліквідацію негативного її впливу на розвиток суспільства в цілому.

Мудрий реформатор знає, що корупцію повністю викорінити не можна, тому першочерговим завданням має бути підвищення значною мірою ***порядності*** серед людей, перетворення корупції в ризиковану та неприбуткову справу, що засуджується народом і карається законами України. Для цього важливо проводити велику просвітницьку роботу з формування психології державного народу, який мав би сформований інтерес протидії неправді та різним корупційним діям.

Стримування корупції

Ліквідація корупції має включати в себе зміни способів виконання урядом своїх обов'язків, запобігання "конфлікту інтересів", які в сучасному українському суспільстві мають місце.

Пропозиції щодо стримування корупції в суспільстві: створення такої внутрішньої фінансової системи управління, яка забезпечує адекватний, ефективний контроль за використанням ресурсів; створення додаткових механізмів внутрішнього контролю для забезпечення швидкого й ефективного перегляду спірних рішень; забезпечення адекватної юридичної перевірки діяльності агентів; забезпечення відповідальності керівників усіх рівнів за діяльність своїх підлеглих; підвищення ефективності контролю, забезпечення керівників можливостями для перевірки та контролю за діяльністю свого персоналу; проведення раптових перевірок; обов'язкове для керівників усіх рівнів проведення атестації підлеглих на предмет виконання правил державної служби та підлеглість законодавству; виключення "мертвих душ" із складу співробітників та зниження можливості їх вступу на службу знову; здійснення контролю за власністю, прибутками, боргами чиновників, що наділені владою "приймати рішення"; запровадження відповідних заборон на наступне працевлаштування в приватному секторі; забезпечення управлінців гідною зарплатою; забезпечення можливості підлеглих скаржитися на начальників у разі їх корупції; забезпечення преси правом і можливостями викриття корупції.

Отже, державна служба – це такий вид діяльності, в якій немає дрібниць, тому кожен, хто склав Присягу державного службовця, усвідомлюючи свою високу відповідальність, повинен вірно служити громаді та народові України, неухильно дотримуватися Конституції України і законів України, сприяти втіленню їх у життя, охороняти права, свободи і законні інтереси громадян, сумлінно виконуючи свої обов'язки. Подолання корупції в Україні сьогодні є мірилом спроможності політико-управлінської еліти управляти державою та реалізувати реформи. Суттю антикорупційної стратегії має бути велика профілактична робота просвітницького характеру та громадського контролю.

Запобігання передумовам корупції

Стратегічним напрямом запобігання передумовам корупції та їх нейтралізації є послідовна демократизація всіх сфер суспільного життя, розвиток громадянської свідомості та активності в загальному контексті побудови демократичної держави. Демократизація, відкритість влади, прозорість та зрозумілість для населення державних рішень, діяльності управлінського апарату, державних службовців, розвиток громадянського суспільства – найважливіші важелі подолання корупції в політико-владних відносинах сучасного українського суспільства.

Реальна протидія корупції можлива за умов дійсної політичної волі перших осіб високого рівня владних інститутів. Щоб ризики корупції були вищими, ніж доходи від неї.

12.6. Забезпечення відкритості в діяльності органів державної влади

Публічне управління як чинник демократизації суспільства

Запровадження стандартів публічного управління вимагає переходу від системи влади з високим ступенем закритості до влади, відкритої для суспільства. Відкритість є важливим чинником демократичних відносин між громадянами та органами державної влади й органами місцевого самоврядування (далі – органи державної влади).

Функціонально відкритість органів державної влади характеризує зрозумілість цілей та функцій влади для громадян, а відповідно і її здатність задовольняти інтереси громадян та сприймати їх вплив на неї. Громадяни виступають реальними суб'єктами прийняття державно-управлінських рішень, а отже, формують державну політику, реалізовують її та контролюють.

Таким чином, ***відкритість розглядається основною вимогою для досягнення ефективності державної влади, сформованої демократичним шляхом.*** У разі недотримання такої вимоги суспільний контроль за діями органів державної влади є неможливим. Лише відкрита, "прозора", тобто публічна у своїх намірах влада задовольняє інтереси громадян та суспільства. Її діяльність відповідає закону, є моральною та контролюється суспільством.

Відкритість у діяльності органів державної влади вирішує три важливих для суспільства завдання: повертає довіру громадян до офіційної влади; створює несприятливі умови для подальшого розвитку корупції в суспільстві; забезпечує реалізацію конституційних прав громадян в інформаційній сфері.

Історичний розвиток системи "держава-суспільство" в Україні показує, що держава не розглядає громадян як рівного собі діалогового партнера. Ознаками відчуженості держави від суспільства є: традиційна закритість влади, культ секретності, особливий статус професійного середовища державних службовців, відсутність усвідомлення в них необхідності налагодження та підтримання конструктивного діалогу з громадськістю, низький рівень власної відповідальності щодо налагодження діалогу тощо.

Сутність поняття "відкритість у діяльності органів державної влади"

В науковій літературі ***зміст цього поняття "відкритість діяльності органів державної влади" не має чіткого й однозначного визначення, тому розглядається варіативно.*** Окремі його теоретичні та практичні аспекти і досі залишаються дискусійними.

Характерним є розгляд цього поняття в контексті відносної відсутності перешкод в одержанні інформації і можливості інформувати інших, тобто це можливість шукати, запитувати, одержувати, передавати і поширювати інформацію. Це – можливість людини одержувати інформацію не тільки відносно себе самої, а й щодо соціальних, політичних і державних питань. Це певна форма доступу до інформації про діяльність органів влади, про процедури прийняття та виконання державно-управлінських рішень, а також можливість впливу на діяльність органів державної влади – використовувати та змінювати те, до чого вже є доступ.

На практиці досить часто "відкритість" доповнюється поняттям "прозорість" і розглядається як провідний принцип діяльності. Деякі науковці трактують принцип відкритості як вільний доступ громадян до участі в державному управлінні через волевиявлення та безпосередню службу в органах державної влади, відокремлюючи принцип прозорості. Інші об'єднують ці два поняття як одне ціле чи взагалі використовують термін "транспарентність", запозичений з англійської мови.

Окремі дослідники розмежовують зміст цих понять таким чином:

– ***"прозорість"*** – це функціональна характеристика органів державної влади, що визначається мірою обізнаності громадян стосовно сутнісних проявів їх діяльності, а також зрозумілості широкій громадськості її обумовленості, змісту і сенсу; виявляється в тому, що громадяни, громадськість, на яких поширюється або яких стосуються рішення, дії органу державної влади, мають бути обізнані, в який спосіб вони будуть здійснені;

– ***"відкритість"*** – це функціональна характеристика органів державної влади, що визначається мірою безпосередньої участі громадян у їх діяльності; виявляється у забезпеченні ре-

ального впливу громадян, громадськості на зміст діяльності органів влади, постановку вимог перед ними щодо прийняття та реалізації управлінських рішень.

Поняття відкритості та прозорості органів державної влади розкривається і в ст. 2,4 Закону України "Про доступ до публічної інформації". У частині першій ст. 2 Закону прозорість і відкритість суб'єктів владних повноважень розглядається як самостійна цінність, що є загальносуспільним інтересом та необхідною умовою демократичного суспільства, формування довіри до органів влади. Стаття 4 цього Закону визначає принцип прозорості та відкритості влади основоположним у забезпеченні доступу до публічної інформації. Він випливає з конституційних засад, відповідно до яких "носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ" (ст. 5 Конституції України). Виходячи з цього ***під прозорістю та відкритістю слід розуміти інформаційну відкритість органів державної влади*** в процесі здійснення ними своєї діяльності, максимальну доступність для громадськості інформації про прийняті ними рішення, надання громадськості можливості участі в обговоренні та процесі прийняття управлінських рішень щодо.

Отже, відкритість розглядається як сукупність певних правил, на яких базується діяльність органів державної влади, або як сукупність принципів, дотримання яких у роботі органів державної влади сприяє формуванню стандартів та норм публічного управління, упровадженню загальносуспільних цінностей реальної демократії.

Відкритість як принцип діяльності органів державної влади

Принцип відкритості в діяльності органів державної влади включає такі складові:

– прозорість – забезпечення високого рівня обізнаності суспільства про діяльність органів державної влади;

– підконтрольність – перебування органів державної влади під публічним контролем, зокрема громадських організацій;

– доступність – можливості вільного доступу громадян до здійснення управління державними справами шляхом безпосереднього волевиявлення та служби на посадах державних службовців в органах державної влади;

– чутливість до нових ідей та вимог – готовність оперативно реагувати на запити суспільства, громадян.

Практична реалізація цього принципу охоплює два аспекти. Перший – це забезпечення доступу громадськості до інформації про діяльність органів державної влади, другий – це своєчасне інформування органами державної влади громадян, громадськість щодо найбільш актуальних питань їх життєдіяльності, забезпечення прав, обов'язків і свобод.

Втілення принципу відкритості органів державної влади здійснюється державою, яка формує та реалізовує засади інформаційної політики. Головними напрямами політики держави в цій сфері є: удосконалення нормативно-правової бази з питань комунікацій; сприяння забезпеченню суспільної стабільності, підвищенню рівня довіри громадян до органів державної влади; формування системи комунікації між органами державної влади, засобами масової комунікації і громадськістю; проведення роз'яснювальної роботи щодо пріоритетів державної політики, механізму участі громадськості в управлінні державними справами та вирішенні актуальних соціально-економічних та суспільно-політичних питань.

Механізм забезпечення відкритості в діяльності органів державної влади

Виходячи з системного підходу до державного управління під ***механізмом забезпечення відкритості*** в діяльності органів державної влади слід розуміти складну систему, яка має визначену структуру, методи, важелі, інструменти впливу, а також відповідне нормативно-правове та інформаційне забезпечення. У практичній діяльності органів державної влади відкритість реалізується через політичні, нормативно-правові, організаційні, інституційні, інформаційні та освітні механізми, які можуть мати різну структуру, інструменти, методи.

В умовах розвитку інформаційного суспільства потребують удосконалення традиційні підходи щодо реалізації цих механізмів. Так, удосконалення освітніх механізмів передбачатиме створення умов для безперервної освіти, системи навчальних курсів, а також відкриття нових спеціалізацій і спеціальностей у закладах, що здійснюють професійну підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації державних службовців для оволодіння ними знаннями й

уміннями роботи з інститутами громадянського суспільства, громадянами. Розвиток інформаційних механізмів базуватиметься на впровадженні нових форм взаємодії органів державної влади та ЗМІ з громадськістю, передусім електронного урядування. Удосконалення інституційних механізмів відбуватиметься в напрямі створення незалежних інституцій, громадських рад, комісій тощо. Доцільним видається також створення єдиної державної структури, яка б формувала та реалізовувала інформаційну політику держави на сучасному етапі.

Відкритість органів державної влади включає кілька складових:

– ***нормативна*** – законодавче закріплення їх прозорої та відкритої діяльності;

– ***інституційна*** – наявність структурних і організаційних форм та механізмів, що забезпечують відкритість в їх діяльності;

– ***особистісна*** – прозорість і відкритість діяльності державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування у цих органах.

Нормативно-правове забезпечення відкритості в діяльності органів державної влади

Забезпечення відкритості в діяльності органів державної влади потребує розроблення чіткого законодавчого механізму. Цей механізм гарантує права громадян безпосередньо брати участь в управлінні державними справами.

Європейський досвід діалогу влади і суспільства свідчить про існування усталених традицій взаємодії громадян та органів державної влади, що унормовані на законодавчому рівні. Зокрема, йдеться про обов'язкове звітування органів державної влади перед громадськістю, інформування інститутів громадянського суспільства про прийняті органами влади важливі рішення, публічне обговорення проектів законів, чіткі правила і процедури співпраці органів державної влади та інститутів громадянського суспільства.

Формування достатньої законодавчої бази з питань забезпечення відкритості органів державної влади є особливо важливим для суспільства, в якому відсутні міцні традиції демократії.

В Україні створено певну нормативно-правову базу з питань забезпечення відкритості діяльності органів державної влади, участі громадян у виробленні та реалізації державної інформаційної політики. Проте реалізація принципу відкритості органів державної влади потребує вдосконалення нормативно-правової складової.

Конституція України гарантує громадянам право на свободу інформації (ст. 34), на індивідуальні й колективні звернення до органів влади та посадових осіб (ст. 40), на участь в управлінні державними справами (ст. 38).

На практиці застосовуються норми законів України "Про звернення громадян" (забезпечують громадянам можливість для участі в управлінні державними і громадськими справами через механізм офіційних звернень), "Про державну службу", "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації".

Указ Президента України "Про заходи щодо розвитку національної складової глобальної інформаційної мережі Інтернет та забезпечення широкого доступу до цієї мережі в Україні" започаткував створення умов для прозорого здійснення владними структурами їх повноважень, зокрема через електронне оприлюднення інформації про їх діяльність, створення веб-сторінки органів державної влади всіх рівнів, наукових установ, навчальних закладів.

Постановою Кабінету Міністрів України "Про порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади" визначено порядок оприлюднення в мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади, що передбачав розміщення і періодичне оновлення міністерствами, іншими центральними і місцевими органами виконавчої влади інформації на власних веб-сайтах; створення єдиного веб-порталу Кабінету Міністрів України, призначеного інтегрувати веб-сайти органів виконавчої влади та давати доступ до інформаційних ресурсів відповідно до потреб громадян.

В Указі Президента України "Про додаткові заходи із забезпечення відкритості діяльності органів державної влади" наголошується на необхідності реалізації зрозумілої для суспільства інформаційної політики державним пріоритетом. Для забезпечення відкритості органів влади передбачено порядок допомоги громадянам в організації запитів на будь-яку відкриту

інформацію, розроблено вимоги щодо оперативного розміщення на веб-сайтах усіх проектів нормативних актів, що готуються органами державної влади.

Окремі аспекти відкритості в діяльності органів державної влади закріплені також законами України "Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки", "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності" та інших.

Закон України "Про доступ до публічної інформації" (набрав чинності у 2011 р.) визначив умови створення механізму реалізації права громадян на доступ до публічної інформації. До організаційних заходів забезпечення доступу до публічної інформації в діяльності органів виконавчої влади можна віднести: систематичне оприлюднення та надання інформації про свою діяльність та прийняті рішення; ведення обліку документів та запитів на інформації; розроблення форм та порядку подання запитів на інформацію; проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи серед населення про їх права, передбачені законодавством, облаштування для громадян спеціальних місць для роботи з документами, їх копіями.

Інституційне забезпечення відкритості в діяльності органів державної влади

Інституційна компонента щодо реалізації принципу відкритості в діяльності органів державної влади передбачає, що правові засоби – закони, укази, постанови, розпорядження – впроваджуються в життя за умови створення на всіх рівнях управління державних інститутів. На законодавчому рівні визначається певна система органів державної влади та відповідний механізм їх взаємодії з іншими державними та недержавними інститутами. Наприклад, обласні державні адміністрації є підзвітними і підконтрольними органам виконавчої влади вищого рівня (Кабінету Міністрів України) та відповідним районним чи обласним радам у частині питань, визначених чинним законодавством.

Розрізняють два рівні відкритості органів державної влади: внутрішній (відкритість одних державних структур для інших, встановлення зв'язків та взаємодія між різними гілками й рівнями органів державної влади) та зовнішній (відкритість державних інституцій для громадянського суспільства, комунікації з різними групами громадськості).

Інституційна компонента, на відміну від нормативної, визначається не лише діяльністю державних інститутів, а й діями громадських організацій. Необхідний рівень інформаційної відкритості органів державної влади можуть забезпечувати одночасно кілька недержавних інституцій. Ключова роль у цих процесах належить не органам державної влади, а ЗМІ, недержавним організаціям, громадськості тощо.

Особистісна компонента відкритості в діяльності органів державної влади

Особистісна компонента відкритості в діяльності органів державної влади реалізується через діяльність державних службовців органів державної влади. Відкритості діяльності державних діячів та політиків сприяють їх особисті контакти з представниками громадськості. Важливими є повідомлення про їх дії та рішення, що формують у суспільстві уявлення про їх професійний рівень, публічність, власний імідж.

Особистісна відкритість у діяльності посадових осіб органів державної влади залежить від існуючого в суспільстві, і, зокрема, у державному апараті рівня політичної культури. В демократичному суспільстві політична культура державних службовців, вищих урядовців, політиків, побудована на принципі партнерства та діалогу із суспільством, що сприяє формуванню довіри громадян до державних інститутів, виробленню у громадян власної ініціативи щодо громадської відповідальності та контролю за діяльністю органів державної влади. Громадяни виступають справжніми суб'єктами прийняття важливих державних рішень.

Крім того, в демократичних країнах високим є рівень суспільної свідомості щодо необхідності відкритості органів державної влади. Особиста відкритість у діяльності посадових осіб не лише передбачена законодавством, але й розуміється як їх прямий обов'язок. Посадові особи і громадськість усвідомлюють особисту відкритість як загальну особливу цінність, що є загальносуспільним інтересом та необхідною умовою демократичного суспільства, формування довіри до органів державної влади. У країнах, що не мають міцних традицій демократії, цей рівень розуміння є дуже низьким.

Інструменти забезпечення відкритості в діяльності органів державної влади

Забезпечення інформаційної відкритості діяльності органів державної влади слід розглядати як двосторонній процес. З одного боку, необхідними є існування суспільного запиту на отримання об'єктивної і вичерпної інформації про діяльність органів державної влади, їх посадових осіб та активна позиція громадянського суспільства щодо впливу на них. З другого – рівень відкритості визначається практичною діяльністю органів державної влади щодо інформування громадськості про свою роботу.

У сучасному інформаційному суспільстві сформовано цілу низку ***інструментів забезпечення відкритості*** діяльності органів державної влади. Серед головних можна виділити:

– електронне урядування (е-урядування) – передбачає перехід органів державної влади на електронні форми надання послуг населенню і взаємовідносин із суб'єктами господарської діяльності;

– ЗМІ (мас-медіа) – найпотужніший соціальний інститут, посередник між державою та суспільством, що справляє суттєвий вплив на ефективність комунікації держава-суспільство;

– зв'язки з громадськістю – інструмент органів державної влади, покликаний забезпечити ефективність їх функціонування;

– використання мережі Інтернет забезпечує надання інформації про діяльність органів державної влади, її оперативне поновлення.

Також інформування громадян про діяльність органів державної влади здійснюється через регулярні прес-конференції їх посадових осіб, інформаційні та консультаційні центри, організацію "єдиних днів інформування населення", "гарячих телефонних ліній", особисті прийоми, розміщення інформаційних стендів в адміністративних приміщеннях тощо.

В Україні сформовано низку інструментів залучення громадян до прийняття та реалізації управлінських рішень, однак більшість із них є малорезультативними. Головними причинами цього є: невміння представників влади керуватися в роботі принципами та процедурами публічної політики; небажання визнавати організації громадянського суспільства рівними партнерами і будувати системну взаємодію з ними, зокрема через постійні консультації; відсутність чітких критеріїв оцінки виконання процедур публічного управління органами державної влади; недосконалий механізм правової відповідальності за невиконання або неналежне виконання цими органами процедур публічної політики тощо.

Важливі завдання, пов'язані з формуванням відкритої влади в Україні, покладаються на спеціальні підрозділи та служби – ***інформаційно-аналітичні структури, прес-служби, прес-центри, центри зв'язків з громадськістю***, які мають збирати, аналізувати, обробляти та оперативно поширювати інформацію про діяльність державних установ. Право поширювати інформацію про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування мають також інформаційні агентства України.

Створені прес-служби в органах державної влади України покликані всебічно інформувати громадськість про поточні дії, завдання і плани органів державної влади та їх посадових осіб для того щоб допомогти громадянам зрозуміти управлінські рішення, інші актуальні проблеми, що можуть позначитися на їхньому житті. Крім інформування про поточну діяльність органів державної влади, важливим є пропагування політичних рішень, аргументоване роз'яснення їх прийняття через засоби масової інформації або інші комунікації.

Розгалуженою є мережа офіційних видань органів державної влади та місцевого самоврядування, що регулярно публікують найбільш важливу інформацію про їх діяльність. Серед таких видань: "Урядовий кур'єр", "Відомості Верховної Ради України", "Офіційний вісник України", "Вісник Національного банку України", "Вісник Державної податкової адміністрації України", друковані органи місцевих рад, народних депутатів тощо.

12.7. Взаємодія держави та громадянського суспільства

Громадянське суспільство

Проблема громадянського суспільства та його взаємодії з державою сьогодні – одна з центральних у політичній та дер-

жавно-управлінській науці. Очевидно, що її актуальність спричинена складними і досить суперечливими трансформаціями відносин у перехідних суспільствах, до яких належить і Україна.

Формування першої чіткої системи взаємовідносин держави і громадянського суспільства пов'язують з ім'ям відомого англійського філософа **Т.Гоббса**. У праці "Левіафан" (1656) ним вперше було введено в науковий обіг поняття "громадянське суспільство", яке ототожнювалося з терміном "держава". **Т.Гоббс,** по суті, уперше показав неполітичну, засновану на користолюбстві і договорі самоорганізацію громадянського суспільства в політичних кордонах держави, закладаючи цим основи дуалізму держави та громадянського суспільства, що існує й понині. **Дж.Локк** ("Два трактати про правління" (1869)), **Ш.Монтеск'є** ("Про дух законів" (1748)), **Ж.-Ж.Руссо** ("Про суспільний договір" (1762)) розвинули ідеї громадянського суспільства. Вони ще не чітко розділяли державу і громадянське суспільство, але вважали, що можна досягти в державі досконалого правління, розумного і справедливого устрою за допомогою суспільного договору, народного суверенітету, загальної волі, які виступають джерелом справедливих законів.

Наступний етап розвитку теорії взаємовідносин громадянського суспільства та держави припадає на епоху Просвітництва. Саме тоді в середовищі європейських філософів зародилась ідея громадянського суспільства. Її поява стала наслідком процесу осмислення природи нової капіталістичної дійсності. Пізніше суттєву увагу проблемам громадянського суспільства приділили представники класичної німецької філософії.

У цілому наприкінці XVIII – на початку XIX ст. на зміну традиційній концепції єдиного суспільства-держави приходить концепція, прихильники якої стверджували, що громадянське суспільство відмінне від держави, його не можна ототожнювати з останньою, але перевагу віддавали все ж таки примату держави над громадянським суспільством. У XIX ст. громадянське суспільство набуває змісту, відмінного від держави. У широкому розумінні воно виступає як "сукупність усіх способів взаємодії і форм об'єднання людей, в якому виражається їх усебічна залежність один від одного" або як "структурно чи генетично певний... тип спілкування, що постає як історично визначена цілісність або відносно самостійний елемент... цієї стійкої цілісності".

У XX ст. наявність феномену громадянського суспільства в країнах "західної демократії" не викликала особливого здивування чи захоплення, воно сприймалося як необхідна умова людського існування. Після Другої світової війни науковий інтерес до громадянського суспільства в черговий раз виник як реакція на суспільно-політичні зміни, що почали відбуватися в комуністичних країнах радянського табору. Важливою віхою у вивченні проблем громадянського суспільства та його взаємовідносин з державою (передусім для держав постсоціалістичного простору) стала праця **Е.Геллнера** "Доля свободи: громадянське суспільство і його конкуренти". На думку науковця, ідея громадянського суспільства – це ідея інституційного та ідеологічного плюралізму, який стоїть на перешкоді встановленню монополії влади та істини і врівноважує центральні інститути, які, будучи необхідними, разом з тим криють у собі небезпеку створення такої монополії. Таким чином, формула громадянського суспільства – це, з одного боку, політична централізація, з другого – економічний плюралізм.

Проблема взаємодії держави і громадянського суспільства

Зазначимо, що конкретно-історичні моделі взаємовідносин громадянського суспільства та держави мають свої соціокультурні та національні особливості, які проявляються та актуалізуються в різних країнах по-різному. Це пов'язано з тим, що громадянське суспільство навіть у контекстах розвинутих демократій не видається фіксованим раз і назавжди досягнутим станом, це – процес, який вимагає суспільно-громадянських зусиль для його підтримки та відтворення в нових актуальних формах. Оскільки громадянське суспільство є складноорганізованою системою, йому не можна нав'язувати шляхи розвитку.

Сьогодні громадянське суспільство, яке являє собою позаінституціональний феномен, є незалежним від держави суспільством високорозвинених громадян та їх спільнот, здатних справляти солідарний вплив на формування та реалізацію державно-політичних рішень щодо дотримання прав і свобод людини та гарантії її вільного розвитку для забезпечення самовизначення й самореалізації кожної особи. З розвитком громадянського суспільства, переходом від нижчо-

го ступеня його зрілості до вищого змінюється (модернізується) і держава. Відповідно, можна стверджувати, що громадянське суспільство є своєрідною характеристикою людського суспільства та державних інституцій із позицій ступеня розвитку зрілості.

Розглядаючи проблему функціонування громадянського суспільства, необхідно враховувати, що воно має бути захищене законами від прямого втручання держави в його функціонування і водночас взаємодіяти з нею заради спільного блага. У цьому розумінні громадянське суспільство є ознакою, притаманною лише демократичній державі, якою відповідно до Конституції проголошено Україну. Здійснюючи державне управління, органи влади повинні враховувати зростання ролі громадянського суспільства і вносити відповідні корективи, визначаючи стратегічні цілі власного удосконалення та плануючи заходи передовсім у внутрішній політиці, механізм реалізації якої безпосередньо взаємодіє із складовими громадянського суспільства. Показово, що про громадянське суспільство йдеться в конституціях Іспанії, Португалії, Греції, Бразилії, Мексики, США.

Зазначимо, що інструментом організаційного оформлення громадянського суспільства є інститут держави. Як суб'єкт позитивного права, держава виступає не тільки посередником малих солідарних спільностей, але й їх гарантом. В умовах соціокультурного плюралізму зберігає свою актуальність проблема суміщення особистого, суспільного і корпоративного інтересів. Розв'язання цієї проблеми виходить за межі можливостей як держави, так і суспільства. Вона під силу тільки "тандему", а тому актуалізуються питання про повноваження держави і громадянського суспільства, їх відповідності та узгодженості.

Інститути влади та громадянське суспільство утворюють цілісну систему, структуроутворювальним фактором якої є взаємини даних акторів. У цілому відносини інститутів влади і громадянського суспільства визначають усю систему відносин у державі, у тому числі й міжособистісних. Якщо ці відносини будуватимуться на основі суперництва – в державі, і у всіх її інститутах відстежуватимуться відносини суперництва, тобто ми будемо мати модель розшарованого соціуму і навпаки, якщо відносини влади і суспільства будуються на основі взаємодії, то аналогічні відносини проектуватимуться на весь соціум.

Попри численні наукові дослідження, на сьогодні не сформована універсальна модель взаємодії громадянського суспільства та держави. Проте, на думку більшості дослідників, в їх основі лежить роль демократичної держави як уособлення влади і представника громадянського суспільства.

У цілому поняття громадянського суспільства найадекватніше співвідноситься з поняттям саме правової держави, оскільки і перше, і друге відображають найважливіші характеристики та невід'ємні сторони життєдіяльності сучасної демократичної державності: з одного боку, реалізація засад правової держави не може не спиратися на відносно автономні механізми саморегуляції громадянського суспільства, а з другого – органічним доповненням функціонування громадянського суспільства виступають сформовані на формально-правових засадах інститути держави, яка лише за таких умов може стати правовою. Громадянське суспільство є й найвідповіднішим підґрунтям для практичного здійснення правових норм, де тільки й можуть скластися реальні показники соціальної ефективності права. Тому й конструкція правозастосування характеризується в теорії права як забезпечувальна діяльність, натомість власне реалізація права здійснюється іншими безпосередньо заінтересованими суб'єктами. У цьому контексті засновники концепції правової державності обґрунтовано вбачали її підвалини в "правовому громадянському суспільстві", яке поєднує за посередництвом права, передусім конституції як основного закону держави та суспільства, його громадські й державницькі засади.

Взаємовідносини громадянського суспільства і правової держави

Взаємовідносини між суспільством, що рухається до визначення "громадянське", і держави, що претендує на статус правової, покликані забезпечувати:

– для людини – утвердження її самоцінності в діапазоні від суспільної думки до предметних правових норм, створення достатньої законодавчої бази для реалізації політичних свобод, соціальних гарантій і справедливості, захисту від державно-чиновницької сваволі та соціальної стихії;

– для суспільства – рівну правову захищеність державою всіх його соціальних прошарків, безумовну пріоритетність основ, що забезпечують безконфліктність, структурованість і по-

літичну упорядкованість (усі суперечки вирішуються в межах прийнятих законів) громадського життя, режим громадянського миру і злагоди, загальний захист суспільства як цілісного, соціально диференційованого, саморегулювального організму від негативного впливу зовнішніх чинників, зрештою – контроль суспільства над державою, прозорість і підзвітність діяльності його структур;

– для держави – адекватне втілення прав людини в юридичні норми і в механізми захисту цих прав, що відкидає політичний волюнтаризм владних структур, соціальну і національну дискримінацію, панування права в усіх сферах життя, формування оптимальної, самодостатньої системи державно-політичних інститутів, створення умов для продуктивної законотворчої діяльності, результати якої відповідають інтересам людини і втілюються в повсякденному житті через потужний виконавчий механізм, ефективний поділ усіх гілок влади.

Інститути громадянського суспільства покликані ефективніше коригувати державну політику, однак активна діяльність неурядових груп інтересів повинна приводити не до послаблення, а до фактичного посилення можливостей держави. На думку **Т.Каротерса,** ніщо не завдає більшої шкоди розвитку громадянського суспільства, ніж слабка летаргічна держава. За винятком диктаторських режимів, держава через інститути влади може і повинна відігравати першорядну роль у розвитку здорового громадянського суспільства. Звичайно, для цього потрібні прозора державна політика, ухвалення політичних рішень щодо реформування місцевого самоврядування, вироблення реальних правил гри для недержавного сектору, встановлення стратегії взаємодії з неурядовими організаціями.

Громадянське суспільство залежить від діяльності інститутів влади і не може набути розвинених форм в умовах політичного насильства й тиранії. Тому зворотний зв'язок у відносинах громадянського суспільства і правової держави дуже важливий. Визнаючи автономність громадянського суспільства, правова держава має реагувати на запити і потреби асоційованого громадянства, видавати законодавчі акти та перевіряти їх виконання, інакше кажучи, вона повинна створити ситуацію правової захищеності громадян, сформувати сприятливе правове поле для діяльності створюваних ними громадських інститутів.

Засади взаємовідносин громадянського суспільства і держави

Взаємовідносини громадянського суспільства та правової держави повинні базуватися на певних засадах, головними з яких є такі.

1. Законодавчо закріплений захист прав і свобод людини як пріоритет державної політики в усіх сферах суспільного життя. При цьому громадянські права та закони повинні чітко розрізнятися та не суперечити одне одному. Відповідно це дасть змогу виробити певну взаємовідповідальність громадян і держави.

2. Відпрацьована регламентація повноважень держави на ґрунті поділу влад за системи всебічного конституційно-правового контролю за їхніми діями від інститутів громадянського суспільства.

3. Наявність механізму демонополізації влади, що унеможливлює її зосередження в руках однієї особи, державної або суспільно-політичної інституції, якоїсь окремої групи людей.

4. Додержання демократичних вимог у процесі розробки, прийняття та застосування законів із взаємним правовим закріпленням у законах принципів та механізмів демократії, притаманних громадянському суспільству.

У контексті взаємовідносин держави та громадянського суспільства актуальним є питання зацікавленості влади в послугах громадянського суспільства. Якщо влада хоче розділити із суспільством відповідальність за майбутнє країни, – тоді громадянське суспільство необхідне. Відповідно у деяких країнах положення про основи функціонування громадянського суспільства, закладені в Конституції (показово, що до остаточного варіанта Конституції України 1996 р. не увійшли положення, які стосувалися громадянського суспільства, передбачені в одному з її проектів від 26 жовтня 1993 р.). Однак попри те, що прямо в тексті Основного Закону термін "громадянське суспільство" не вживається, основні положення концепції громадянського суспільства закріплені на найвищому рівні. Насамперед варто згадати ст. 3 Конституції України, згідно з якою "Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю", та ст. 5, де зазначається, що "носієм суверe-

нітету і єдиним джерелом державної влади в Україні є народ, народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування"). Своєю чергою, авторитаризм, який проявляється у монополізації процесів прийняття рішень, можливий лише за певних умов – наприклад, коли рейтинг влади високий і суспільство відносно консолідоване. У випадку, якщо країна з об'єктивних або суб'єктивних причин перебуває в стані політичної або ж соціально-економічної кризи, коли владі необхідно приймати непопулярні рішення, то влада, заради її ж стабільності, повинна бути раціонально перерозподілена між рівнями – і більша її частина передана на рівень місцевого самоврядування – тобто громадянському суспільству.

Можна погодитися з вітчизняною дослідницею **І.Кресіною,** що саме громадянське суспільство створює державу, а не навпаки. Звідси держава є частиною громадянського суспільства, інститутом здійснення публічної влади й механізмом гарантування безпеки, добробуту, узгодження інтересів, правового захисту прав і свобод громадян. Громадянське суспільство і держава співвідносяться як ціле та частина, як організм і механізм. Проголошування, виборювання, розбудова держави свідчать про зрілість громадянського суспільства, усвідомлення громадянами спільності своїх політичних інтересів, своїх юридичних прав і обов'язків. Отже, не можна говорити, що громадянського суспільства у нас немає – за наявності його частин, зокрема – держави. За недемократичних політичних режимів громадянське суспільство не існує, як вважають деякі дослідники, – воно передало державі надто багато невластивих їй функцій і повноважень, внаслідок чого держава "поглинула" громадянське суспільство.

На сьогодні, по суті, в країні склалася ситуація, коли ініціатива щодо розвитку інститутів громадянського суспільства перейшла до держави. Зокрема, у посланні Президента **В.Януковича** до українського народу від 3 червня 2010 р. зазначалося, що у фокусі курсу реформ та модернізації країни буде перебувати людина як унікальна особистість і як громадянин, патріот своєї Батьківщини. Цей курс має гарантувати суверенність вибору українським народом власного шляху розвитку, зміцнення ідентичності української політичної нації як консолідованої багатокультурної спільноти, розвиток суспільства на засадах внутрішнього діалогу, гуманістичних цінностей та толерантності. На думку глави держави, ідеали України та утвердження громадянського суспільства допоможуть реалізувати курс реформ як справу всього народу, як справу кожного громадянина. Відповідно, стратегічною метою було оголошено створення справжньої республіки як спільної справи громадян, об'єднаних спільним інтересом до розвитку країни та розумінням суспільства як спільного блага. При цьому до процесів політичного управління має бути залучений кожен громадянин, а система державних інститутів – поставлена під контроль громадян. У посланні вказувалося, що реалізувати зазначені пріоритети можливо лише за наявності соціально активного й політично відповідального громадянина. Виходячи з цього завданням державної політики є створення політико-правових умов для зміцнення громадянського суспільства, становлення громадських організацій як повноцінних учасників у вирішенні соціально-економічних та соціокультурних питань.

Таким чином, прийшов час суттєво розширити компетенцію інституцій громадянського суспільства. Громадським організаціям, як і органам місцевого самоврядування, буде передано частину функцій, які нині виконують органи державної влади. При цьому ключовою передумовою подальшого розвитку громадянського суспільства є глибока і системна реформа місцевого самоврядування, адже без вільних, розвинутих громад та міцного самоврядування не може бути сильного громадянського суспільства.

Разом з тим у контексті взаємодії громадянського суспільства та держави сьогодні слід говорити про розбудову не тільки громадянського суспільства, а й про розбудову наступної форми громадянського суспільства – суспільства мультимедійного, з новою класифікацією суб'єктів політичного процесу, чітко визначених дефініцій права і власності. Нове громадянське мультимедійне суспільство – це суспільство, відкрите для обміну інформацією. По-друге, це складна плюралістична система, що об'єднує множинні форми суспільної діяльності: асоціації, клуби, профспілки, кондомініуми, а партії є лише одним із сегментів громадянських інституцій. У цьому контексті важливою видається "революція" у партійному будівництві, а саме поява політичних партій, характерних для громадянського суспільства XXI ст. Наступною ознакою мультимедійного суспільства є незалежна від держави плюралістична система, яка може самостійно організовуватися згідно з громадянською ініціативою. Ця система вимагає здійснення

реформ у соціальній сфері, податкової реформи, а також загальної кодифікації законодавства, приведення його до європейських стандартів.

Крім того, громадянське суспільство XXI ст. має характеризуватися стабільністю ефективного менеджменту, який діє за принципами фаховості, порядності (відповідності загальноприйнятим нормам моралі), патріотизму (домінуванню не вузькокорпоративних, а національних інтересів із компромісним їх поєднанням). І нарешті: це правове демократичне суспільство, де головним чинником є визнання, забезпечення та захист природних і набутих прав людини й громадянина. Ідеться, насамперед, про чітко розписану процедуру застосування норм права, де суд є дуже важливою, але не головною складовою демократичного суспільства.

Визначення інститутів громадянського суспільства

Під інститутами громадянського суспільства (ІГС) розуміємо громадські організації – добровільні об'єднання громадян, які створені з їх ініціативи, характеризуються чіткою структурою та спільними цілями для здійснення й захисту своїх прав і свобод, задоволення політичних, економічних, соціальних, творчих, культурних та інших інтересів. Розвинене громадянське суспільство – це сприятливе середовище для самовиявлення і реалізації потреб та інтересів громадян, структурними елементами якого є сукупність недержавних громадських інституцій та організаційних заходів, що формують демократичне суспільство соціального, політичного, конфесійного консенсусу шляхом конструктивної взаємодії зі сферою державного управління.

Особливо в умовах адміністративних та економічних реформ зв'язок органів державної влади з громадськістю забезпечує стабільність у суспільстві, можливість управлінських структур спиратися на громадську думку та за необхідності ефективно коригувати процеси державного управління.

Взаємодія органів влади з інститутами громадянського суспільства може набувати різних форм залежно від цілей і специфіки діяльності органу влади, обсягу його повноважень та масштабу взаємодії (загальнодержавний, регіональний, місцевий рівень).

Форми взаємодії органів влади з ІГС

Активно використовуються, зокрема, такі форми взаємодії:

– участь інститутів громадянського суспільства в розробленні та обговоренні проектів нормативно-правових актів з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави, інтересів широких верств населення, прав і свобод громадянина в межах повноважень відповідного органу;

– здійснення інститутами громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо розв'язання проблем, які мають важливе суспільне значення;

– утворення спільних консультативно-дорадчих та експертних органів, рад, комісій, груп для розробки експертних пропозицій;

– співпраця органів виконавчої влади з інститутами щодо підготовки та перепідготовки кадрів, спільного навчання державних службовців і представників ІГС навиків ефективної взаємодії;

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

– виконання спільних проектів інформаційного, аналітично-дослідницького спрямування та проведення спільних комунікативних заходів.

Базові інститути громадянського суспільства

Конституція України визначає базові інститути громадянського суспільства, а саме: політичні партії, які сприяють формуванню і вираженню політичної волі громадян шляхом виборів, та професійні спілки, що об'єднують громадян, пов'язаних спільними інтересами за родом їх професійної діяльності з метою захисту своїх трудових і соціально-економічних прав та інтересів. Сучасний погляд на ІГС України дає змогу доповнити цей перелік таким чином:

– громадські рухи, а також ті політичні партії, які незадіяні у провадженні виконавчої влади;

– об'єднання і центри, які є виразниками громадської думки, автономність яких визнається на юридичному чи суспільному рівнях;

– незалежні ЗМІ, що представляють інтереси громадян, формулюють і оприлюднюють громадську думку;

– об'єднання (професійні, творчі, спортивні, конфесійні тощо), що охоплюють усі сфери суспільного життя;

– місцеві громади;

– об'єднання ветеранів, ліквідаторів аварії на ЧАЕС, підприємців та інші організовані групи, що ставлять перед собою мету поліпшення умов життєдіяльності;

– клуби за інтересами широкого спектру спрямування (наприклад спортивні клуби);

– природоохоронні організації;

– інституції соціологічних опитувань та моніторингу громадської думки;

– організації щодо проведення експертної оцінки актуальних проблем суспільного розвитку;

– посередницькі організації волонтерів;

– благодійні організації;

– громадські інститути виконавчої, судової та правоохоронної системи (наприклад громадські ради при органах державної влади та органах місцевого самоврядування, суди присяжних, народні дружини правопорядку тощо).

Хоча за кількістю інститутів громадянського суспільства на 10 тис. населення Україна значно відстає від країн Євросоюзу, згідно з даними Єдиного державного реєстру підприємств та організацій України станом на початок 2012 р. було зареєстровано (включно з профспілками, міжнародними, всеукраїнськими, місцевими організаціями, їх осередками й філіями, об'єднаннями співвласників багатоквартирних будинків) 71767 громадських організацій. Серед них – 3526 легалізованих організацій із всеукраїнським і міжнародним статусами, 323 громадські організації, легалізовані способом повідомлення про заснування, 1118 благодійних організацій, 22 творчі спілки.

Механізми взаємодії

Механізми взаємодії у правовій площині визначені низкою нормативно-правових актів, якими регламентовано форми та методи роботи відповідних підрозділів органів влади з ІГС. До загальних механізмів впливу громадськості на прийняття рішень на рівні всіх органів виконавчої влади можна віднести участь у сфері регуляторної політики (Закон України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності"), зверненні громадян (Закон України "Про звернення громадян"), запиті на публічну інформацію (Закон України "Про доступ до публічної інформації"), всеукраїнському та місцевому референдумі (Закон України "Про всеукраїнський та місцевий референдум"). На рівні місцевого самоврядування формою нормативно-правового визначення інструментів та процедур громадської участі у прийнятті рішень є статути територіальних громад.

Якщо конкретизувати шляхи взаємодії ІГС з органами державної влади та органами місцевого самоврядування України, то вони такі:

1. Участь у експертно-консультаційній діяльності, спільних робочих групах (із представників органів виконавчої влади, законодавчої влади, місцевих органів влади, громадськості).

2. Співпраця з громадськими радами при органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування з питань підготовки та виконання рішень.

3. Звернення до управлінь по зв'язках з громадськістю в органах державної влади щодо подання органам виконавчої влади скарг та пропозицій.

4. Інформаційні запити до новоутвореного Головного управління забезпечення доступу до публічної інформації Адміністрації Президента України та відповідних відділів в органах державної влади, інформаційні запити до депутатів рад.

5. Аналіз законопроектів та результатів їх експертизи на офіційному web-сайті Верховної Ради України з метою запобігання кризовим напруженням у суспільстві.

6. Публікації у ЗМІ.

7. Організація громадських слухань, проведення інших комунікативних заходів, участь у реалізації політики через конкурси соціальних проектів (так зване соціальне замовлення).

8. Проведення соціологічних опитувань та моніторингу громадської думки, з одного боку, та моніторингу управлінських рішень – з другого.

9. Налагодження роботи електронних приймалень.
10. Прямий телефонний зв'язок через call-центри.
11. Інтерактивні юридичні консультації через web-сайти органів державної влади.
12. Повсякденний контроль за дотриманням вимог законодавства.

Формування діалогу "ІГС–влада"

Робота органів державної влади має бути зорієнтована на створення режиму сприяння для діяльності ІГС: від вирішення питання їх реєстрації, активного використання всіх консультаційних механізмів до залучення ІГС до посередницької участі у розв'язанні частини соціальних і інших проблем та виконання суспільних завдань.

Функції інститутів громадянського суспільства

Окреслимо функції ІГС на сучасному етапі: по-перше, звільняти державу від реалізації окремих надмірно обтяжливих для неї соціальних питань із збереженням високих соціальних стандартів для населення (у Німеччині залучення громадських організацій дає змогу заощаджувати 30-37% вартості таких послуг для держави); по-друге, впливати на якість політичних і нормативно-правових рішень через урахування громадської думки і можливих ризиків їх реалізації; по-третє, забезпечувати імплементацію населенням дій державної влади. Модель взаємодії державних інституцій та ІГС має забезпечувати задоволення прав та інтересів різних соціальних груп і реалізацію ефективної державної політики, враховуючи потребу збалансування інтересів національного, групового й індивідуального рівнів. Україна поки що перебуває в процесі напрацювання механізмів та практик цього збалансування, адаптації законодавства і засобів реалізації до європейських стандартів.

Робота з налагодження системного діалогу органів державної влади з громадськістю передбачає виконання низки завдань.

Передусім у кожному конкретному напрямі – організація комплексного стратегічного планування щодо діяльності двох сторін, по-друге, вироблення принципів співпраці, а на їх основі розробка механізмів та практична реалізація рішень. Запорукою ефективної співпраці влади й громадськості буде проведення постійних соціологічних опитувань та організація комплексного моніторингу, який би висвітлював, з одного боку, дії влади, а з другого – паралельний аналіз матеріалів ЗМІ та реакцію громадянських інститутів на ці дії. На основі системного підходу та через реалізацію принципів відкритості, прозорості і продуктивної співпраці необхідно запровадити практику укладання двосторонніх суспільних договорів між владою та ІГС щодо комплексу реальних послідовних заходів у відповідному напрямі з метою досягнення сумісних (подекуди компромісних) дієвих рішень влади, життєво важливих для громадянського суспільства. Формування ефективної системи взаємодії публічної адміністрації з ІГС неможливе без потужних і постійних інформаційно-комунікативних заходів та використання всіх видів комунікаційних ресурсів (інтегрованих електронних, друкованих та ін.).

Реальна постійно діюча участь громадськості в процесі формування державно-управлінських рішень забезпечується також через використання ресурсного потенціалу громадських рад при органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування.

Розглянемо сферу взаємодії державної влади з громадськістю через громадські ради, яка достатньо структурована, визначені їх функції й завдання. Громадські ради як постійно діючі консультативно-дорадчі органи при центральних та місцевих органах виконавчої влади і органах місцевого самоврядування створені з метою підвищення ефективності та якості державного управління, забезпечення науково-методологічної складової їх нормативно-творчої діяльності, урахування громадської думки при прийнятті управлінських рішень, підтримки постійного діалогу з громадськістю, зокрема з науково-освітянською та практиками відповідних сфер діяльності. Громадські ради започатковано в Україні відносно недавно як додатковий експертно-аналітичний ресурс відповідного органу виконавчої влади.

Громадські ради створені при більшості центральних та місцевих органів виконавчої влади: громадських рад при міністерствах – 13, при інших центральних органах виконавчої влади – 47, при місцевих органах виконавчої влади – 26. Станом на 1 липня 2012 р. до їх складу входило близько 2 тис. осіб, з яких більше 1 тис. – представників громадських об'єднань, до 200 представників професійних спілок, близько 100 представників засобів масової інформації,

органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, політичних партій, більше 300 представників науково-освітянської сфери.

Визначення ролі громадських рад

Відповідно до нормативно-правових актів через громадські ради в обов'язковому порядку проводяться обговорення:

– проектів нормативно-правових актів, які стосуються прав, свобод й законних інтересів громадян;

– проектів державних і регіональних програм економічного, соціального і культурного розвитку, рішень щодо ходу їх виконання;

– звітів головних розпорядників коштів Державного бюджету України про витрачання бюджетних коштів за минулий рік;

– періодична інформація про роботу Кабінету Міністрів України, центральних і місцевих органів виконавчої влади.

За ініціативи та сумісно з громадськими радами відбувається публічне громадське обговорення, яке передбачає організацію і проведення громадських слухань, семінарів, теле- або радіодебатів, телефонних "гарячих ліній", інтерактивного спілкування в різних сучасних формах, вивчення громадської думки шляхом опитувань, анкетування, опрацювання та узагальнення висловлених у зверненнях громадян зауважень та пропозицій. Взаємодія органів виконавчої влади та інститутів громадських рад повинна базуватися ось на чому:

– участі громадських рад у процесі вироблення урядової політики та її втілення в діяльності відповідного органу державної влади;

– забезпеченні вчасною, об'єктивною та повною інформацією про законодавство, служби, послуги та ініціативи;

– участі громадських рад у формуванні механізмів та здійсненні громадського контролю за функціонуванням органів виконавчої влади;

– забезпеченні постійного діалогу громадських рад із громадянами з метою коригування її діяльності та врахування рекомендацій;

– виявленні неефективних дій та "больових точок" у сфері діяльності відповідного органу виконавчої влади і плануванні відповідних рекомендацій.

Якщо оцінювати ефективність впливу громадських рад на виконавчу владу за кількістю врахованих рекомендацій, то спостерігається така тенденція: крім концептуальних питань, які потребують законодавчих рішень Верховної Ради України та Президента України, орган виконавчої влади враховує в середньому близько половини із загальної кількості поточних пропозицій. Вважається, що це досить високий показник, зумовлений специфікою громадських рад, у складі яких працюють визнані експерти, а їх діяльність перебуває, як правило, під неформальним уважним наглядом і впливом фахівців, провідних науковців, політологів, соціологів та журналістів України. Таким чином, багаторічний досвід запровадження громадської експертизи та науково-методологічного супроводу системи прийняття управлінських рішень за консультаціями з громадськими радами дає підстави на позитивні прогнози становлення демократичного громадянського суспільства. На сьогодні громадський контроль за діяльністю органів виконавчої влади, передбачений у формі громадської експертизи, можливий тільки через роботу консультативно-дорадчих й експертних органів, а фактично тільки через громадські ради при органах державної влади та органах місцевого самоврядування, оскільки інший порядок здійснення його не набув ще нормативно-правового закріплення.

Не повністю врегульованими залишаються процедури громадської експертизи, повноцінного врахування експертних пропозицій ІГС та заходів щодо їх реалізації з боку органів державної влади. Здійснення незалежного громадського контролю у різних формах та розміщення відповідної інформації на веб-сайтах органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, урядовому веб-сайті потребує нормативно-правового визначення чіткої процедури проведення та створення належних для цього умов.

Взаємодія з ІГС на місцевому рівні

Найбільш поширеними результативними напрямами взаємодії ІГС на місцевому рівні є співпраця галузевих громадських рад з органами місцевого самоврядування з питань екології, регуляторної політики та підприємництва, освіти і науки, охорони здоров'я, містобудування з ме-

тою наближення дій органів місцевої влади до інтересів територіальних громад. У цьому аспекті важливою є роль соціального діалогу, узгодження позицій із профспілками, організаціями роботодавців та підприємців, зокрема з таких головних питань, як бюджет, тарифи, контроль за дотриманням домовленостей, угод, виконання законодавства. Серед інструментів консультаційної участі громадськості у творенні місцевої політики найбільш усталених форм набула практика проведення громадських обговорень проектів рішень міських рад і громадських слухань. Однак норми законодавства про проведення загальних зборів членів територіальної громади та місцевих референдумів є застарілими, подекуди суперечать нормам Конституції України і не відповідають потребам сучасного суспільства. За межами нормативного регулювання і досі такі питання, як порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради, проведення громадських слухань, процедури реалізації органами місцевого самоврядування пропозицій громадськості.

Стратегія державної політики партнерства

Нова стратегія взаємодії влади та громадянського суспільства в Україні має базуватися навколо усвідомлення владою та інститутами громадянського суспільства взаємної відповідальності перед громадянами, своєї ролі для налагодження партнерської співпраці.

Стратегія партнерства держави з ІГС як налагодження постійного системного діалогу визначена указами Президента України "Питання сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні" від 25 січня 2012 р. № 32/2012 та "Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні" від 24 березня 2012 р. № 212/2012.

Стратегічними пріоритетами державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні (далі – Стратегії) є:

– сприяння встановленню максимальної відкритості, прозорості та підзвітності суспільству органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування;

– зростання соціального капіталу для підвищення рівня взаємодовіри та взаємодії в суспільстві;

– створення сприятливих умов для утворення та функціонування інститутів громадянського суспільства;

– забезпечення участі інститутів громадянського суспільства у формуванні та реалізації державної, регіональної політики, зокрема шляхом створення умов для забезпечення широкого ефективного представництва інтересів громадян в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування, проведення регулярних консультацій (діалогу) із громадськістю з найважливіших питань життя суспільства і держави;

– запровадження громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, посилення впливу інститутів громадянського суспільства на прийняття управлінських рішень та їх реалізацію;

– сприяння благодійній, волонтерській діяльності, іншим формам громадської активності та громадянської культури.

Реалізація державної політики сприяння діяльності ІГС передбачає:

– спрощення процедур та скорочення строків реєстрації ІГС;

– надання ІГС права здійснювати свою діяльність на всій території України;

– запровадження європейських механізмів контролю за діяльністю органів виконавчої влади та ІГС;

– унормування питання щодо безпосереднього здійснення ІГС господарської діяльності в процесі виконання статутних завдань;

– створення належних умов для участі молодих громадян через молодіжні громадські організації та об'єднання в розробленні й реалізації державної молодіжної політики та програм, що стосуються молоді.

Удосконалення механізмів взаємодії ІГС з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування передбачає:

– запровадження систематичних консультацій із громадськістю у процесі прийняття управлінських рішень, завчасного оприлюднення проектів відповідних актів;

– сприяння роботі громадських рад та інших консультативно-дорадчих органів шляхом розроблення нормативно-правових пропозицій щодо внесення змін регламентів діяльності місцевої державної адміністрації та органів виконавчої влади;

– створення умов для проведення громадських експертиз діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та забезпечення врахування їх рекомендацій;

– розвиток механізмів електронного врядування та електронної демократії;

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

– сприяння залученню інститутів громадянського суспільства до соціального діалогу, вдосконалення механізмів участі у сфері трудових відносин;

– здійснення органами виконавчої влади моніторингу громадської думки з питань їх діяльності;

– удосконалення умов для забезпечення відкритості та прозорості процесу взаємодії з ІГС.

Таким чином, ІГС активно вбудовуються в нещодавно ще закриту систему владних структур, підтримуючи стан готовності управлінців до модернізації суспільства. Зарубіжний досвід показує, що інформованість, своєчасне передбачення тенденцій, використання наукових досліджень та моніторингу громадської думки дає змогу досягти порозуміння у суспільстві та прийняття зважених управлінських рішень. Інститути громадянського суспільства у гострих випадках мають бути "демпфером", їх своєчасні звернення, комунікативна діяльність, інформування, роз'яснення, а також пошук шляхів досягнення компромісних пом'якшуючих ситуацію рішень буде неоціненним внеском у формування зрілого демократичного громадянського суспільства. На часі необхідність формування спроможності громадянського суспільства на системну конструктивну взаємодію з органами державної влади, які, у свою чергу, повинні стратегічно реформувати свою діяльність, підпорядкувавши її меті процвітання держави, відродження духовних цінностей нації та поліпшення якості життя громадян. Державна політика сприяння розвитку громадянського суспільства має бути спрямована в подальшому на вдосконалення правових та організаційних механізмів щодо практичних заходів залучення ІГС у державне управління.

12.8. Формування державно-приватного партнерства

Поняття державно-приватного партнерства

Основною умовою сучасного розвитку держав та здійснення якісного управління (Good Governance) є встановлення комунікативних взаємодій влади та суспільства на основі формування взаєморозуміння між громадянським суспільством, бізнесом та державою. Державно-приватне партнерство (Public/Private Partnership) – термін, який утворений на основі поєднання змістів таких понять: державний (*public*) – у даному контексті означає, що у взаємодії має місце залучення державних або муніципальних ресурсів та приватний (*private*) – залучення ресурсів будь-яких, відмінних від держави суб'єктів. Найбільші труднощі викликає поняття "партнерство", загальноприйнятого тлумачення якого немає ні в економічній, ні в управлінських науках. Зміст "партнерства" полягає у наявності діалогу та спільних ініціатив, які реалізуються на основі співробітництва, обміну ресурсами, розподілі ризиків та відповідальності. З початку 90-х рр. XX ст. науковцями робляться спроби обгрунтувати зміст терміна "державно-приватне партнерство", проте специфіка, яку набуває цей інститут суспільних відносин у конкретному політичному, економічному і соціальному середовищі, не дає цього зробити й понині. Тому найпоширенішою практикою використання цього поняття є його вузьке та широке розуміння, відповідно як: довгострокового, урегульованого договором, співробітництва між державою і приватним сектором з метою виконання суспільних завдань, яке охоплює весь життєвий цикл відповідного проекту: від планування до експлуатації, включаючи технічне обслуговування; та тлумачення "публічно-приватного партнерства" як механізму, що охоплює всі форми кооперації між державою і приватним сектором, які перебувають у площині між вирішенням завдань, що їх традиційно відносять до компетенції держави.

Державно-приватне партнерство (ДПП) як механізм, що створений на основі взаємних зобов'язань між державними установами і позадержавними організаціями, набув популярності в США ще у 70-х рр. XX ст. На той час ДПП було чи не єдиним способом вирішити конфлікт між постійно зростаючими суспільними запитами до держави та відсутністю фінансів для їх задоволення. У 80-х рр. ідею впровадження державно-приватних взаємодій підтримала й Європа, для якої таке партнерство стало інструментом подолання кризових явищ в економіці та задово-

лення суспільних потреб. На початку 1990-х рр. для європейських країн стало очевидним, що держава вже не може більше експлуатувати механізм приватизації для підвищення ефективності використання чи розвитку інфраструктури. Йшлося, насамперед, про соціальну інфраструктуру (лікарні, школи, дитячі садки), стратегічні об'єкти, комунальні об'єкти (водогони, теплоцентралі, місцеві дороги), які не можуть бути передані у приватну власність. Тому саме в цей час почав швидко збільшуватися інтерес до механізму партнерства, який давав можливість ресурсний капітал та досвід управління приватного партнера використати у сферах, які є традиційно державними монополіями та забезпечити надання якісних послуг населенню.

Особливої актуальності державно-приватне партнерство набуває на початку третього тисячоліття, коли навіть економічно розвинені країни починають відчувати брак бюджетного фінансування для належного утримання закладів охорони здоров'я, освіти, культури, об'єктів житлово-комунального господарства, транспортної інфраструктури і відповідно надання якісних послуг громадянам. Уперше Європейська Комісія державно-приватне партнерство визначила за основну у стратегії розвитку європейського ринку на 2003-2006 рр. У Зеленій книзі з державно-приватного партнерства (Green Paper on PPPs, Commission of the European Communities, 2004) державно-приватне партнерство визначається як один із основних методів, який повинен використовуватися органами державної влади для подолання бюджетних обмежень, з якими вони стикаються. Основна мета такого співробітництва – це фінансування, будівництво, реконструкція, управління, експлуатація, технічне обслуговування інфраструктури або надання послуг населенню. Зелена книга розрізняє два типи ДПП:

– ДПП, що має договірний характер. Партнерство засноване на договірних зв'язках і реалізується в основному у сфері державних закупівель;

– ДПП, що має інституціональний характер. Партнерство передбачає структурне оформлення співробітництва представників державного та приватного секторів.

Державно-приватне партнерство є одним із стандартизованих, упорядкованих та організаційно оформлених варіантів взаємодій державних та бізнес-структур. У такій моделі державні установи виступають у ролі поручителів, стаючи замовниками чи покупцями послуг для громадян. У розвинутих європейських країнах партнерство як механізм взаємодії замінює контрактну модель, коли постачальники послуг (державні, комерційні, громадські організації) конкурують між собою за отримання замовлення на їх виконання.

Державно-приватне партнерство **(ДПП)** – система взаємодій та співробітництва, між структурами бізнесу та державними органами, організаціями, підприємствами з питань задоволення потреб суспільства, яка формується на довгостроковій та взаємовигідній основі об'єднання ресурсів і чіткому розподілі повноважень, відповідальності та ризиків.

Основними завданнями, на розв'язання яких спрямоване ДПП, є досягнення спільних економічних цілей та вирішення актуальних соціально-економічних завдань через упровадження механізму співучасті, співуправління, включення приватного сектору в процеси публічного управління. Не останню роль у цьому відіграє формування у приватного партнера відчуття причетності до вироблення, прийняття та реалізації рішень, а також можливість впливати на державні органи. Варто відмітити, що на сьогодні активними учасниками партнерських відносин є не лише державні органи, організації, установи, муніципальні органи та бізнес-організації, а й потужні громадські організації та благодійні фонди, що надає таким відносинам форми публічно-приватного партнерства.

Європейською Комісією визначені спільні характеристики, що об'єднують усі проекти публічно-приватного партнерства:

– відносно тривалий термін відносин, який передбачає співпрацю партнерів, що представляють державний і приватний сектори. Тривалість співробітництва між державним та приватним партнерами визначається терміном реалізації запланованого проекту;

– фінансування проекту здійснюється приватним сектором або відповідно до комплексних домовленостей між різними гравцями. В окремих випадках державні кошти можуть доповнювати фінансування, що забезпечується приватним сектором;

– державний партнер відіграє роль економічного оператора, оскільки обов'язково бере участь на всіх етапах проекту та визначає цілі, які повинні бути досягнуті з точки зору суспільного інтересу, оцінки якості надаваних послуг, цінової політики, а також бере на себе відповідальність за контроль за дотриманням цих цілей;

– розподіл ризиків здійснюється відповідно до домовленостей, проте це не означає, що приватний партнер зобов'язаний брати на себе всі або основну частку ризиків. Розподіл ризиків визначається в кожному конкретному випадку, і основним критерієм є здатність заінтересованих сторін їх контролювати і долати;

– проект державно-приватного партнерства має також передбачати проектування, будівництво, експлуатацію та/або утримання основних фондів у поєднанні з приватним фінансуванням. Упродовж терміну дії проекту публічно-приватного партнерства платежі спрямовуються партнером із державного сектору на користь приватного партнера та узгоджуються з рівнем та якістю фактично наданих послуг. Це визначення не стосується інвестицій, що вносяться регульованими підприємствами, рефінансування проектів, приватизації, що передбачає продаж основних фондів чи аутсорсинг послуг. Водночас усі проекти, в яких мають місце сплати споживачів, приховані сплати за доступ або змішані платежі, вважаються такими, що представляють різні форми розподілу ризиків між партнерами.

Основні ефекти, які дає державно-приватне партнерство, це те, що воно здатне забезпечити додаткові переваги, пов'язані зі зменшенням собівартості проектів, ефективним розподілом ризиків, удосконаленням менеджменту, поліпшенням якості послуг, підвищенням прибутковості проектів.

Основні форми ДПП

Основними формами державно-приватного партнерства **є:** концесії; спільні підприємства; договори; аутсорсинг (делегування управління); інвестування; лізинг; державні контракти; економічні зони; технопарки; пріоритетні національні проекти.

Різноманіття форм і сфер застосування публічно-приватного партнерства роблять його універсальним механізмом для вирішення низки довгострокових завдань – від створення, підтримки та розвитку інфраструктури, впровадження перспективних технологій до надання послуг населенню. Як показує світова практика реалізації державно-приватного партнерства, найбільш популярною, завдяки своїй гнучкості та ефективності, є така форма як концесія. У деяких країнах поняття публічно-приватного партнерства співвідноситься виключно з концесією, фінансування інфраструктури на концесійних засадах є загальноприйнятою практикою у Великій Британії, Франції, Італії та Іспанії.

Під концесією розуміється акт, за допомогою якого держава наділяє приватну особу правом здійснювати деякі державні функції в господарчо-економічній сфері протягом визначеного договором терміну. Відповідно права власності на основні засоби виробництва зберігаються за державою, а вироблена продукція належить концесіонеру. Держава чи орган місцевого самоврядування, зберігаючи права власності на об'єкт, як правило, виконує функції просування громадських інтересів у переговорах із приватним партнером.

Зміст поняття "концесія" окреслює не лише договір чи контракт як такий, а цілу систему відносин, що складається між державою (муніципальними утвореннями) і концесійними компаніями та діє за законами й певними правилами протягом концесійного періоду. Тобто під концесією розуміється не лише форма партнерства, а й самі відносини суб'єктів концесійного процесу держави та бізнесу, у яких зачіпаються інтереси суспільства.

Концесійні механізми є основними інструментами економічної політики для більшості економічно розвинутих країн. Концесії випереджають інші форми партнерства за кількістю реалізованих проектів та інвестиціями в таких сферах, як житлово-комунальна, транспортна та енергетики. Для країн, що розвиваються, концесія є не лише механізмом вирішення суспільнозначимих проблем, а й інструментом господарювання та реформування державної власності.

Зміст іншої форми ДПП – оренди державної власності у формі лізингу – полягає в передачі приватному партнеру державного і муніципального майна в тимчасове користування за певну оплату за умови повернення майна, право розпоряджатися яким залишається за державою чи муніципальним органом. Головна особливість – отримання державою прибутку у вигляді платежів від оренди. Під час лізингу приватний партнер має право викупити орендоване державне чи муніципальне майно.

Спільні державно-приватні підприємства створюються шляхом або акціонування, або на основі пайової участі партнерів без випуску акцій.

За угодами про розподіл продукції як форми партнерства держави і бізнесу одна сторона доручає іншій – інвестору, наприклад, проведення розвідки, оцінки запасів та видобутку корисних копалин у певній зоні, а також ведення пов'язаних з угодою робіт, а інвестор зобов'язаний виконати доручені роботи власним коштом і на власний ризик із подальшою компенсацією витрат та одержання оплати у формі частини продукції.

Державний контракт як форма реалізації ДПП включає такі різновиди, як: державні замовлення та дозволи на виконання робіт, контракти на виконання робіт, надання суспільних послуг, управління, постачання продукції для державних потреб, надання технічної допомоги. Особливістю контракту є те, що адміністративний договір, який укладається між державою (органом місцевого самоврядування) і приватною фірмою на здійснення певних суспільно необхідних і корисних видів діяльності. Приватний партнер за договором отримує право на обумовлену договором частку прибутку або зібраних платежів, що, крім престижу, гарантують йому стійкий ринок і дохід, але при цьому права власності не передаються приватному партнеру, витрати й ризики повністю несе держава.

Технопарки як форма державно-приватного партнерства є інноваційно-технологічними центрами в реалізації науково-технічних інноваційних проектів, поєднуючи потенціал і ресурси наукових установ та підприємств промисловості.

Економічні зони (промислово-виробничі, техніко-впроваджувальні, туристично-рекреаційні) створюються для стимулювання розвитку депресивних територій шляхом залучення інвестицій у регіон.

У сфері інвестицій результативною формою державно-приватного партнерства є закриті інвестиційні пайові фонди нерухомості, які використовуються в різних сферах економічної діяльності для залучення та розміщення інвестицій. Основними сферами їх використання як інструментів державно-приватного фінансування є проекти інфраструктурного розвитку галузей економіки, інвестиційні проекти підприємств, проекти реструктурування та управління власністю тощо.

Основні напрями розвитку ДПП

***Основними напрямами розвитку ДПП* є:**

– концесійні угоди;

– інвестування в розвиток економіки;

– розв'язання нагальних соціальних проблем;

– реалізація масштабних соціальних проектів у житлово-комунальній, транспортній сферах, сферах освіти, охорони здоров'я;

– угоди у сфері реалізації національних проектів.

Стратегічні цілі, які переслідують партнери, поєднуючи ресурси державного і приватного секторів, спрямовані на отримання обопільної вигоди. Основною мотивацією для держави в реалізації проектів у формі державно-приватного партнерства є обмеженість бюджетних коштів за нагальної потреби залучення фінансових ресурсів для модернізації інфраструктури, зростання обсягів та збільшення якості послуг, що надаються населенню, економічним суб'єктам. Для бізнесу основною мотивацією завжди є отримання прибутку, а також, у окремих випадках, можливість розвитку власного інноваційного потенціалу за рахунок використання доступу до державного фінансування, результатів досліджень і розробок державного сектору. Бізнес при цьому повинен бути соціально відповідальним, тобто добровільно проводити таку політику, яка є оптимальною з точки зору цілей і цінностей суспільства.

Європейська комісія визначає основні переваги впровадження державно-приватного партнерства в механізми державного управління, зокрема: фінансове забезпечення, професійне управління, оптимальне використання ресурсів, залучення новітніх технологій та підвищення рівня послуг населенню. Державно-приватне партнерство розглядається не лише як економічна взаємодія, а і як конструктивна співпраця в усіх суспільних сферах, прийняття рішень при проведенні експертиз, право участі приватного сектору в регіональних та місцевих програмах соціально-економічного розвитку та здійсненні належного управління.

Основні умови реалізації ДПП

***Основними умовами реалізації ДПП* є:**

– верховенство права – наявність справедливих законів та дієвого механізму захисту прав;

– прозорість – прийняття рішень здійснюється відповідно до встановлених процедур за умови вільного доступу до інформації заінтересованих сторін;

– оперативність – адміністрування, яке у відведений час забезпечує залучення до процесу вироблення рішень заінтересованих сторін;

– орієнтація на консенсус – використання механізмів посередництва чи інших способів досягнення згоди при прийнятті рішень;

– результативність та ефективність – досягнення результатів, які відповідають суспільним очікуванням, за умови оптимального використання ресурсів;

– рівноправ'я та включення – створення основи для взаєморозуміння, довіри та взаємної відповідальності.

У країнах із перехідною економікою, як правило, відсутній чіткий розподіл функцій економічних та політичних інститутів, що суттєво зменшує продуктивність державно-приватного партнерства. До того ж за умов недостатнього розвитку інститутів громадянського суспільства ініціатором партнерства виступають органи державної влади чи місцевого самоврядування, але вони не завжди отримують підтримку ініціатив з боку приватного сектору. Брак довіри стає серйозною перепоною для реалізації державно-приватного партнерства.

Державно-приватне партнерство в Україні регулюється Законом України "Про державно-приватне партнерство" від 1 липня 2010 р. № 2404-VI. Закон є рамковим, він спрямований на узагальнення практики застосування державно-приватного партнерства. Окремі його правові форми регулюються низкою законодавчих актів, зокрема: Цивільним та Господарським кодексами України, законами України "Про концесії", "Про угоди про розподіл продукції", "Про оренду державного та комунального майна", "Про управління об'єктами державної власності", "Про інвестиційну діяльність", "Про ціни та ціноутворення" та іншими. Закон України "Про державно-приватне партнерство" визначає організаційно-правові засади взаємодії державних партнерів із приватними партнерами та основні принципи державно-приватного партнерства на договірній основі.

Для реалізації партнерських відносин в Україні важливим є створення розвиненого конкурентного середовища та забезпечення відбору приватного партнера на конкурсній основі. Не останню роль в ефективному функціонуванні механізму державно-приватного партнерства відіграє прозорість і підзвітність діяльності урядових структур, зокрема відсутність корупції у відборі приватних партнерів. Лише за таких умов залучення приватного сектору сприятиме виробленню ним творчих рішень у сфері створення інфраструктури, планування, будівництва й управління активами, а органи влади забезпечать просування інтересів громадськості та надання якісних послуг населенню.

12.9. Вплив "третього сектору" на функціонування системи державного управління

Розуміння "третього сектору"

Кінець XX – початок XXI ст. ознаменувався активізацією процесу визнання офіційної ролі громадянського суспільства в становленні та розвитку різних моделей соціальної демократії. Зокрема, уряди багатьох країнах Європейського Союзу як формальне підтвердження такого визнання прийняли документи, в яких основний наголос робився на необхідності подальшої інституціоналізації взаємовідносин між "державним сектором" та "третім сектором", оскільки подібна співпраця є вигідною для обох сторін. З одного боку, вона сприяє більш активному залученню громадян до системи публічної політики та управління (передусім на місцевому та регіональному рівні), з другого – спонукає державу розробляти нові механізми взаємодії з інститутами громадянського суспільства, які частково звільнюють державу від надання окремих послуг населенню.

"Третій сектор" (The Third Sector) – це незалежний, недержавний, некомерційний та соціально спрямований сектор, який представлений громадськими асоціаціями та громадянськими ініціативами переважно у невиробничих сферах (екологія, охорона здоров'я, соціальний захист, освіта, розвиток мистецтва тощо). Поняття не є нормативно визначеним, проте є усталеним у міжнародній політичній та економічній практиці починаючи з 70-х років XX ст. і

пов'язано з поділом соціально-економічної та політичної активності суспільства на три сектора. Відповідно "третій сектор" дистанціюється від двох інших – державного (The Public Sector or Government Sector), який представлений державними та місцевими інститутами, та приватного (The Private Sector or Businesses), який представлений бізнесовими організаціями, діяльність яких спрямована на отримання прибутку. Активне зростання "третього сектору" пов'язано з трансформацією індустріального суспільства в постіндустріальне, основою якого є знання та нові технології, а домінуючою соціальною групою – працівники розумової праці.

Основу легітимності організацій "третього сектору" становить не представництво чиїхось інтересів, а передусім їх місія, тобто те, що вони ставлять перед собою мету задовольнити реальну потребу або вирішити реальну проблему суспільства. Фактично доки неурядові організації дійсно допомагають розв'язувати проблеми та досягати реальних змін у суспільстві, доти їх діяльність буде вважатися легітимною з моральної точки зору. Те, що "третій сектор" ініціює зміни в суспільстві, дає йому змогу виступати носієм "демократії участі", на відміну від представницької демократії.

На сьогодні державна та муніципальна політика в розвинутих країнах світу обов'язково розробляється з урахуванням політичного та соціально-економічного потенціалу організацій "третього сектору", що пов'язано з реальними досягненнями неурядових організацій в економічній та соціальній сфері. Зокрема, "третій сектор" робить суттєвий внесок у розвиток економіки (у Швеції частка некомерційного сектору в економіці країни становить 15%), сприяє зниженню соціальної напруженості за рахунок створення нових робочих місць, розробляє та впроваджує в життя різноманітні соціальні програми (у Франції всі програми, пов'язані з дітьми на місцевому рівні, здійснюються виключно неурядовими організаціями). Крім того, органи державної влади та неурядові організації активно співпрацюють у сфері надання послуг, законодавчої діяльності, формування національної політики в різних галузях тощо.

В Україні більшість дослідників під поняттям "третій сектор" розуміють усю сукупність громадських (неурядових) організацій. Проте слід зазначити, що досить часто поняття "третій сектор" також вживається як синонім поняття "громадянське суспільство". Разом з тим таке звужене розуміння концепції громадянського суспільства призводить виключно до статистичного обліку та аналізу діяльності соціально спрямованих добровільних неприбуткових неурядових організацій.

Організації "третього сектору"

Організації, які можна віднести до "третього сектору", мають відповідати таким критеріям:

– добровільність (даний критерій передбачає, що в законодавстві держави відсутні норми, які б забороняли або зобов'язували до членства в даній організації; всі члени організації добровільно витрачають свій час та інші ресурси для участі в її діяльності);

– незалежність (керівні органи організації обираються її членами та не повинні перебувати під державним або бізнесовим контролем);

– неприбутковість (члени організації не отримують особистого прибутку від діяльності організації, проте співробітники, які працюють в апараті, можуть отримувати відшкодування за свою працю; організація може здійснювати прибуткову діяльність, якщо прибуток використовується на статутну діяльність організації);

– суспільна користь (користь від діяльності організації повинна поширюватися не лише на її засновників та членів);

– неполітичність (організація не має чіткої політичної мети та не ставить за мету отримання політичної влади);

– нерелігійність (організація не займається релігійною пропагандою; релігійна організація може виступати засновником організації "третього сектору", але членство в цій організації не може бути обмежено належністю до однієї конфесії).

У світовій політичній та державно-управлінській практиці виділяють ***чотири покоління незалежних, недержавних, некомерційних та соціально спрямованих організацій***, які належать до "третього сектору".

Перше покоління – це благодійні організації, діяльність яких була спрямована на розв'язання проблем, пов'язаних із соціально-побутовими умовами життя суспільства та окремих категорій громадян.

Друге покоління основну увагу зосередило на підтримці та заохоченні місцевих ініціатив, переважно розраховуючи на власні сили. Як правило, ці громадські організації діяли в межах певної ідеології, що полегшувало залучення до суспільного та політичного життя широких мас, виховувало в них почуття солідарності та вміння відстоювати свої права.

Третє покоління було представлено організаціями, що виступали за проведення реформ у політичній та соціально-економічній сферах не лише на регіональному, а й загальнонаціональному рівні.

Добровільні організації четвертого покоління, зберігаючи основні напрями діяльності організацій попередніх поколінь, сповідують альтернативний підхід до розвитку, пов'язаного зі зміцненням самоврядних громад, де роль держави поступово зменшується. Вони виконують функцію артикуляції інтересів груп громадян. У їхньому середовищі формуються навички демократичного контролю за владою, нагромаджується досвід соціальних інновацій. Відстоюючи інтереси різних верств населення, вони здійснюють суспільну приватизацію політики, відшуковують механізми впливу суспільства на владу, освоюють технології правового захисту, лобіювання суспільних інтересів, формування громадської думки, проведення соціального маркетингу, що сприяє консолідації та активізації різних груп населення.

Особливість функціонування організацій "третього сектору" визначається тим, що вони:

– акцентують свою увагу передусім на духовних потребах окремої людини (в контексті постіндустріального суспільства йдеться передусім про працівників розумової праці);

– спрямовують енергію своїх членів на розв'язання найбільш актуальних соціальних проблем сучасності на всіх рівнях соціуму;

– сприяють розвитку громадянської культури через принципи відповідальної участі та впливу на систему державного управління.

Вплив "третього сектору" на функціонування системи державного управління передусім залежить від типу політики співробітництва між органами державної влади та неурядовими організаціями. Виділяють такі типи:

– двосторонні офіційні угоди (набули особливого поширення у Великобританії);

– державні програми, які приймаються урядом країни (Хорватія) або парламентом (Естонія);

– однобічні заяви, які містять у собі певні зобов'язання, як правило, з боку держави (Угорщина).

У будь-якому випадку навіть сам факт публічного обговорення певного програмного документа (з необов'язковим подальшим його прийняттям) сам по собі є прикладом участі громадськості у виробленні та прийнятті державно-управлінських рішень.

Форми співробітництва органів державної влади та організацій "третього сектору"

У цілому вітчизняні та зарубіжні дослідники виділяють дві основні ***форми співробітництва*** органів державної влади та організацій "третього сектору" – вплив та взаємодія, які часто поєднуються між собою.

Конкретними ***інструментами співробітництва*** при цьому виступають:

– публічні дебати та обговорення суспільно важливих проблем;

– спільне проведення різноманітних заходів (у тому числі – ярмарки громадських організацій та проектів);

– створення спільних консультативних органів (наприклад громадські консультативні та експертні ради);

– партнерські угоди про спільне надання послуг;

– державні та муніципальні гранти;

– соціальне замовлення;

– обмін інформацією;

– право на ініціативу.

В Україні за роки незалежності при вищих органах влади та органах місцевого самоврядування було створено розвинену мережу координаційних і консультативно-дорадчих органів, що займаються проблемами суспільно-економічного розвитку держави та інтересів широких верств населення, формування й реалізації державної політики, підготовки і прийняття проектів нормативно-правових актів, оцінки діяльності цих органів. Консультативно-дорадчі органи – громадські ради – створюються передусім для координації заходів, пов'язаних із проведенням громадських консультацій та моніторингу врахування громадської думки під час прийняття

органом виконавчої влади, органом місцевого самоврядування рішення, пов'язаного з розробкою проектів нормативно-правових актів, які стосуються прав, свобод і законних інтересів громадян, проектів регуляторних актів, проектів державних, регіональних, місцевих програм економічного, соціального і культурного розвитку, рішень щодо їх виконання, а також з інших питань, що стосуються формування й реалізації державної політики, здійснення місцевого самоврядування. Ці консультативно-дорадчі органи діють на підставі положень, які затверджуються відповідним органом виконавчої влади, органом місцевого самоврядування. До складу громадських рад включаються громадяни, представники політичних партій, громадських організацій, професійних спілок та інших об'єднань громадян, засобів масової інформації.

Крім надання експертної допомоги, консультативно-дорадчі органи забезпечують взаємодію органів влади з "третім сектором" у цілому, формують організаційні механізми взаємодії органів державної влади з міжнародними (у тому числі неурядовими) організаціями, організаційні механізми транскордонного співробітництва тощо.

Слід ураховувати, що вплив "третього сектору" на функціонування системи державного управління – це не односторонній процес. Обидві сторони взаємодіють на різних рівнях та виграють від подібної комунікації. Зокрема, неурядові організації отримують від держави підтримку за різними напрямами (фінансову, інституційну, інформаційну), що дає їм змогу розширити сферу своєї діяльності в інтересах суспільства. У свою чергу, держава, включаючи у свою політику діалог та партнерство, здатна більш ефективно виконувати свої функції (наприклад розвивати сферу послуг на основі потреб суспільства, більш ефективно використовувати фінансові механізми, планувати розвиток окремих галузей тощо).

Принципи співробітництва органів державної влади та організацій "третього сектору"

Разом з тим для налагодження ефективної комунікації між органами державної влади та організаціями "третього сектору" залучення громадян до участі у виробленні державних політик та програм має будуватися на відповідних ***принципах***, основними з яких є такі:

– встановлення важливості кожної зі сторін у розвитку демократичної системи;

– визначення цінностей, спільних та важливих для кожної зі сторін;

– підзвітність, прозорість та відповідальність за використання державних ресурсів;

– відкритість влади (інформація щодо процесу прийняття державних рішень має бути донесена до представників різних соціальних груп, усіх зацікавлених у її отриманні учасників процесу розроблення та прийняття відповідних рішень);

– визначення єдиних та адекватних критеріїв поведінки та умов прийняття рішень для всіх учасників взаємодії;

– принцип прямого спілкування (передбачає оптимізацію діяльності всіх фахівців органів державної влади та місцевого самоврядування, які відповідають за зв'язки з організаціями "третього сектору");

– принцип зворотного зв'язку (результати будь-якого обговорення мають знаходити відображення в практичній площині).

"Третій сектор" є одним із найбільш значущих ресурсів розвитку соціальних систем. Однак державна влада повинна зберегти свої управлінські позиції в цій сфері, паралельно впроваджуючи нові управлінські технології та ініціюючи появу актуальних соціальних проектів. Досягнення цих цілей сприятиме формуванню необхідної бази для управління соціальними процесами в Україні.

У цілому зазначимо, що ефективне громадянське суспільство та ефективний "третій сектор" вимагають сильних інститутів влади як свого партнера. Однак сильні інститути влади не ті, які поширюють своє виняткове право на всі сфери соціального життя та докладають зусиль, які направлені на отримання контролю за будь-яким видом діяльності. Навпаки, йдеться про інституції, які концентрують свою діяльність на кількох завданнях (особливо тих, що стосуються зовнішньої та внутрішньої безпеки, забезпечення громадського порядку), але виконують їх ефективно та повною мірою. Усі інші державні справи мають бути направлені або до органів місцевого самоврядування, або до "третього сектору" – недержавних організацій. Таким чином, розвинене громадянське суспільство потребує не просто сильних, а раціональних та ефективних інститутів влади як партнера у розв'язанні багатьох проблем. Не можна з'ясувати наперед, яку роль відіграють інститути влади – прискорювача чи сповільнювача соціального роз-

витку. Це залежить від того, в який спосіб державний апарат здійснює завдання, що належать до його повноважень. Система інститутів влади впливає на умови функціонування громадянського суспільства передусім за допомогою визначення суспільного порядку, створюючи загальний "фон" для діяльності та забезпечення різноманітних інтересів.

Список використаних джерел

1. Актуальні аспекти державного управління: досвід країн Балтії та Канади / Л. Вілкончюс, П. Вілкс, Б. Генбері та ін. ; за заг. ред. І. В. Розпутенка, Б. Лессера ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; Ін-т підвищення кваліфікації керів. кадрів. – К. : К.І.С., 2004. – 266 с.
2. Аудит адміністративної діяльності : навч. посіб. / А. О. Чемерис, М. Д. Лесечко, Р. М. Рудніцька, О. М. Чемерис. – Л. : НВФ "Укр. технології", 2003. – 208 с.
3. *Афонін Е. А.* Громадська участь у творенні та здійсненні державної політики / Е. А. Афонін, Л. В. Гонюкова, Р. В. Войтович. – К. : Центр сприяння інституц. розвитку держ. служби, 2006. – 160 с.
4. *Бакуменко В. Д.* Державно-управлінські рішення : навч. посіб. / В. Д. Бакуменко. – К. : ВПЦ АМУ, 2011. – 444 с.
5. *Бауман З.* Глобализация: последствия для человека и общества : пер. с англ. / Зигмунт Бауман. – М. : Изд-во "Весь мир", 2004. – 188 с.
6. *Бочковський О. І.* Вступ до націології [Електронний ресурс] / О. І. Бочковський. – Мюнхен, 1991–1992 . – Режим доступу : http://ukrstor.com/ukrstor/natiologia.html
7. *Будзан Б.* Менеджмент в Україні: сучасність і перспективи / Богдан Будзан. – К. : Вид-во Соломії Павличко "Основи", 2001. – 349 с.
8. *Бурега В. В.* Социально-адекватный менеджмент: в поисках новой парадигмы : монография / В. В. Бурега. – К. : Издат. центр "Академия", 2001. – 272 с.
9. *Варнавский В. Г.* Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски / В. Г. Варнавский. – М. : Наука, 2005. – 315 с.
10. *Вебер М.* Избранные произведения : пер. с нем. / М. Вебер ; сост. и общ. ред. Ю. Н. Давыдова. – М. : Прогресс, 1990.
11. *Верменич Я. В.* Теоретико-методологічні проблеми історичної регіоналістики в Україні / Я. В. Верменич. – К. : Ін-т історії України НАН України, 2003. – 516 с.
12. Взаємодія органів державної влади з інститутами громадянського суспільства : навч. посіб. / Ю. П. Сурмін, А. М. Михненко, Т. П. Крушельницька, Л. І. Загайнова та ін. – К. : НАДУ, 2011. – 388 с. – (Бібліотека магістра).
13. Відносини між державою і громадянським суспільством : матеріали "круглого столу". – К., 2003. – 115 с.
14. *Волес В.* Творення політики в Європейському Союзі / В. Волес, Г. Волес ; пер. з англ. Р. Ткачук. – К. : Вид-во Соломії Павличко "Основи", 2004. – 871 с.
15. *Вумек Дж. П.* Бережливое производство: как избавиться от потерь и добиться процветания вашей компании : пер. с англ. / Дж. П. Вумек, Д. Т. Джонс. – 2-е изд. – М. : Альпина Бизнес Букс, 2005. – 473 с.
16. *Геєць В. М.* Суспільство, держава, економіка: феноменологія взаємодії та розвитку / В. М. Геєць ; НАН України ; Ін-т економіки та прогнозування НАН України. – К., 2009. – 864 с.
17. Государственно-частное партнерство в зарубежных странах / под ред. В. С. Лихачева. – М. : Изд-во "Финансы, экономика, безопасность", 2009. – 129 с.
18. Государственно-частное партнерство: теория и практика / В. Г. Варнавский, А. В. Клименко, В. А. Королев и др. – М. : Издат. дом Гос. ун-та – Высшей шк. экономики, 2010. – 287 с.
19. *Грицяк І. А.* Європейське управління: теоретико-методологічні засади : монографія / І. А. Грицяк. – К. : К. І.С., 2006. – 398 с.
20. *Грицяк І. А.* Правова та інституційна основи Європейського Союзу / І. А. Грицяк, В. В. Говоруха, В. Ю. Стрельцов. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ "Магістр", 2009. – 620 с.
21. *Грищенко С.* Підготовка та реалізація проектів публічно-приватного партнерства : практ. посіб. для органів місц. влади та бізнесу / С. Грищенко. – К. : ФОП Москаленко О. М., 2011. – 140 с.

22. Громадянське суспільство в сучасній Україні: специфіка становлення, тенденції розвитку / за заг. ред. Ф. М. Рудич. – К. : Парлам. вид-во, 2006. – 412 с.

23. Громадянське суспільство як здійснення свободи: центрально-східноєвропейський досвід / за ред. А. Карася. – Львів : ЛНУ, 1999. – 384 с.

24. Громадянське суспільство: ідеологія і реальність / М. Мокляк, В. Барков, Ю. Корнілов, О. Лазоренко та ін. – К., 1997. – 269 с.

25. Гуманітарна політика Української Держави в новітній період : монографія [Електронний ресурс] / ред. С. І. Здіорук. – К. : НІСД, 2006. – 403 с. – Режим доступу : http://www.niss.gov.ua/book/Zdioruk2/index.htm

26. Держава і громадянське суспільство: партнерські комунікації у глобальному світі : навч.-метод. посіб. / В. Бебик, В. Бортніков, Л. Дегтерьова, А. Кудряченко (за заг. ред. В. Бебика). – К. : Ін-т громадян. сусп-ва, 2006. – 248 с.

27. Держава та регіони: від патерналізму до партнерства : аналіт. доп. / С. О. Біла, О. В. Шевченко, В. І. Жук [та ін.] ; за ред. С. О. Білої. – К. : НІСД, 2010. – 64 с.

28. Державне управління : курс лекцій / В. Д. Бакуменко, Д. І. Дзвінчук, О. С. Поважний. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2011. – 536 с.

29. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.

30. *Дзюндзюк В. Б.* Особливості управління приватними і публічними організаціями / В. Б. Дзюндзюк // Вісн. Нац. ун-ту внутр. справ. – 2002. – № 20. – С. 183–188.

31. *Діденко Н. Г.* Державне управління і соціальне партнерство: актуальні проблеми теорії і практики : монографія / Н. Г. Діденко. – Донецьк, 2007. – 404 с.

32. *Діденко Н. Г.* Державне управління і соціальне партнерство: актуальні проблеми теорії і практики : монографія / Н. Г. Діденко. – Донецьк : Видавн. п-во "Схід. видавн. дім", 2007. – 404 с.

33. *Донченко О.* Архетипи соціального життя і політика / Олена Донченко, Юрій Романенко. – К. : Либідь, 2003. – 334 с.

34. Досвід та перспективи впровадження державно-приватних партнерств в Україні та за кордоном / Б. Винницький, М. Лендьел, Б. Онищук, П. Сегварі. – К. : К.І.С., 2008. – 146 с.

35. Економічний аналіз реалізації соціально-гуманітарної політики України : монографія / за заг. ред. І. В. Розпутенка. – К. : НАДУ, 2008. – 124 с.

36. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. М. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.

37. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 7: Державне управління в умовах глобальної та європейської інтеграції / наук.-ред. колегія : І. А. Грицяк (співголова), Ю. П. Сурмін (співголова) та ін. – 2011. – 764 с.

38. Западноевропейские модели социально-экономического развития. – М. : ИМЭМО, 2000. – 215 с.

39. *Запатрина И. В.* Потенциал публично-частного партнерства для розвивающихся экономик / И. В. Запатрина. – К. : Издат. центр Союза собственников жилья Украины, 2011. – 152 с.

40. *Зварич І. Т.* Етнополітика в Україні: регіональний контекст / І. Т. Зварич. – К. : Дельта, 2009. – 320 с.

41. *Карась А. Ф.* Філософія громадянського суспільства в класичних теоріях і неокласичних інтерпретаціях : монографія / А. Ф. Карась. – К. ; Львів : ВЦ ЛНУ, 2003. – 520 с.

42. *Кастельс М.* Інформаційне суспільство та держава добробуту. Фінська модель : пер. з англ. / М. Кастельс, П. Хіманен. – К. : Вид-во "Ваклер" у формі ТОВ, 2006. – 256 с.

43. *Колодій А. Ф.* На шляху до громадянського суспільства. Теоретичні засади й соціокультурні передумови демократичної трансформації в Україні : монографія / А. Ф. Колодій. – Львів : Вид-во "Червона Калина", 2002. – 276 с.

44. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верхов. Ради України 28 черв. 1996 р. – К. : Преса України, 1997. – 80 с.

45. Конституція України. Коментар основних положень Конституції України щодо захисту прав та свобод людини і громадянина / упоряд. М. І. Хавронюк. – К. : Літера ЛТД, 2007. – 112 с.

46. *Кравченко Б.* Громадянське суспільство. Реформа системи державного управління: можливості та загрози для розвитку громадянського суспільства. Як хорові гуртки та футбольні клуби сприяють ефективному державному врядуванню / Б. Кравченко, Я. Гонціяж, Н. Гнидюк. – К., 2001. – 28 с.

47. *Кретцманн Дж. П.* Розбудова громад за рахунок внутрішніх ресурсів: шлях до відкриття й мобілізації ресурсів громадян : пер. з англ. / Д. П. Кретцманн, Д. Л. Макнайт. – К. : Четверта хвиля, 2006. – 256 с.

48. *Кримський С. Б.* Цивілізаційний розвиток людства / С. Б. Кримський, Ю. В. Павленко. – К. : Фенікс, 2007. – 315 с.

49. *Купряшин Г. Л.* Государственное управление : учеб. пособие для студентов вузов / Г. Л. Купряшин, А. И. Соловьев. – М. : Изд-во МГУ им. М. В. Ломоносова, 1996. – 196 с.

50. *Левенець Ю. А.* Держава у просторі громадянського суспільства / Ю. А. Левенець ; НАН України ; Ін-т політ. і етнонац. дослідж. – К. : Освітня кн., 2006. – 272 с.

51. *Маннинг Н.* Реформа государственного управления: международный опыт : пер. с англ. / Ник Маннинг и Нил Парисон. – М. : Изд-во "Весь мир", 2003. – 496 с.

52. *Мартин Ганс-Питер.* Западная глобализация: атака на процветание и демократию / Мартин Ганс-Питер, Шуманн Харальд ; пер. с нем. Г. Р. Контарев. – М. : Изд. дом "АЛЬПИНА", 2001. – 335 с.

53. *Мусіс Н.* Усе про спільноти Європейського Союзу : пер. з англ. / Н. Мусіс. – К. : К.І.С., 2005. – 466 с.

54. Основи демократії : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / за заг. ред. А. Ф. Колодій. – 3-тє вид., оновл. і допов. – Львів : Астролябія, 2009. – 832 с.

55. Політична модернізація : підручник / В. Дзюндзюк, Л. Приходченко, О. Крюков та ін. – Х. : Вид-во Асоціації докт. держ. управління, 2011. – 400 с.

56. Послання Президента України Віктора Януковича до Українського народу [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.president.gov.ua/news/17307.html

57. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 1 лип. 2010 р. № 2404-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2010. – № 40. – Ст. 524.

58. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України (редакція від 28 трав. 2006 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.president.gov.ua/news/17307.html

59. *Проценко О.* Походження свободи (осмислення витоків та розвитку концепцій громадянського суспільства) / О. Проценко, В. Чепінога. – К. : Смолоскип, 1996. – 142 с.

60. Публичная политика: от теории к практике / сост. и науч. ред. Н. Ю. Данилова. – СПб. : Алетейя, 2008. – 356 с.

61. Розвиток громадянського суспільства в Україні / Л. Шара, І. Підлуцька. – К. : Фонд "Європа XXI", 2002. – 60 с.

62. *Рудік О. М.* Вироблення політики та ухвалення рішень в ЄС : навч. посіб. / О. М. Рудік ; за заг. ред. М. Бойцуна, Я. Мудрого. – К. : Вид-во "Міленіум", 2009. – 278 с.

63. *Рукомеда Р.* Влада і громада: співпраця влади і громадськості у вирішенні місцевих проблем / Р. Рукомеда, А. Ткачук, В. Артеменко ; Ін-т громад. сусп-ва. – К., 2004. – 88 с.

64. *Рэйни Х. Дж.* Анализ и управление в государственных организациях / Хэл Дж. Рэйни ; пер. с англ. М. З. Штернгарца. – 2-е изд. – М. : ИНФРА-М, 2002. – XIV. – 402 с.

65. Современная западная социология : словарь. – М. : Политиздат, 1990. – 432 с.

66. *Солових В. П.* Політико-управлінські відносини: методологія та практика : монографія / В. П. Солових. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ "Магістр", 2009. – 164 с.

67. Социально-экономические модели в современном мире и путь России : в 2 кн. / Междунар. ассоциация акад. наук РАН ; под ред. К. И. Микульского. – М. : ЗАО "Изд-во "Экономика", 2005. – 911 с.

68. Теорія та історія державного управління : навч. посіб. / Г. С. Одінцова, В. Б. Дзюндзюк, Н. М. Мельтюхова та ін. – К. : "Видавн. дім "Професіонал", 2008. – 228 с.

69. Трудным путем демократизации: процесс государственного управления в США / К. Джанда, Д. М. Берри, Д. Голдман, К. В. Хула ; пер. с англ. А. И. Кулика, О. С. Миндрул. – М. : Рос. полит. энцикл. (РОССПЭН), 2006. – 656 с.

70. Участь громадян у прийнятті державних рішень / за заг. ред. І. Попова. – К. : Укр. незалеж. центр політ. дослідж., 2006. – 32 с.

71. *Федорович В. А.* США: государство и экономика (Ин-т США и Канады РАН) / В. А. Федорович, А. П. Патрон. – М. : Междунар. отношения, 2005. – 386 с.

72. *Фукуяма Ф.* Сильное государство: управление и мировой порядок в XXI веке : пер. с англ. / Фрэнсис Фукуяма. – М. : АСТ ; АСТ МОСКВА ; ХРАНИТЕЛЬ, 2006. – 220 с.

73. *Хабермас Ю.* Вовлечение другого: очерки политической теории / Ю. Хабермас ; пер. с нем. Ю. С. Медведева. – СПб. : Наука, 2001. – 415 с.

74. *Хабермас Ю.* Демократия. Разум. Нравственность : лекции и интервью, Москва, апр. 1989 г. : пер. с нем. / Ю. Хабермас. – М. : Наука, 1992. – 175 с.

75. *Хелд Дэвид.* Глобальные трансформации: политика, экономика, культура / Дэвид Хелд и др. ; пер. с англ. В. В. Сапова и др. – М. : Праксис, 2004. – XXIV, 576 с.

76. XXI век: мир между прошлым и будущим. Культура как системообразующий фактор международной и национальной безопасности : монография / ред. О. П. Лановенко. – К. : Стилос, 2004. – 543 с.

77. Энциклопедия кибернетики / под ред. В. М. Глушкова. – К. : Укр. совет. энцикл., 1975. – Т. 2.

78. *Якубовський О. П.* Державна влада і громадянське суспільство: система взаємодії : монографія / О. П. Якубовський, Т. О. Бутирська. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2004. – 196 с.

79. ***Alecian S.*** Guide du management dans le service public / S. Alecian, D. Foucher ; Preface de M. Cabane. – 4 ed. – Paris : Les Ed. d'Organisation, 1998. – 430 p. – (Collection service public).

80. ***Allison G.*** Public and Private Management: Are They fundamentally Alike in All Unimportant Respects? In Frederick S. L. (ed.) Current Issues in Public Administration. – New York : St Martin's Press, 1982. – 403 p.

81. American Public Administration: Past, Present, Future / ed. by F. C. Mosher. – University, Ala : University of Alabama Press, 1975. – 298 p.

82. ***Bouckaert G.*** The Enduring Challenges in Public Management / G. Bouckaert, A. Halachmi (eds.). – San Francisco : Jossey-Bass, 1995.

83. ***Bourgon J.*** The history and future of nation-building? Building capacity for public results / J. Bourgon // International Review of Administrative Sciences. – 2010. – Vol. 76, N 2. – P. 197–218.

84. ***Bozeman B.*** Public Management Strategies / B. Bozeman, J. D. Straussman. – San Francisco : Jossey-Bass, 1990. – 517 p.

85. ***Cejudo G. M.*** Explaining change in the Mexican public sector: the limits of New Public Management / G. M. Cejudo // International Review of Administrative Sciences. – 2008. – Vol. 74, N 1. – P. 111–127.

86. ***Chopra D.*** Public administration in India / D. Chopra. – New Delhi : Sonali Publications, 2012. – 280 p.

87. Den Staat neu denken: Reformperspektiven fur die Landesverwaltungen / Hrgs.: F. Behrens, R. G. Heinze, J. Hilbert et al. – Berlin : Ed. Sigma, 1995. – 399 s. – (Modernisierung des offentlichen Sektors: Sonderband ; 3).

88. ***Donahue J. D.*** The Privatisation Decision: Public Ends, Private Means / J. D. Donahue. – New York : Basic Books, 1989.

89. ***Drucker P.*** Management: Tasks, Responsibilities, Practices / P. Drucker. – London : Heinemann, 1974. – 563 p.

90. ***Drucker P.*** The Practice of Management / P. Drucker. – Oxford : Heinemann, 1989. – 317 p.

91. ***Dunleavy P.*** Democracy, Bureaucracy and Public Choice: Economic Explanations in Political Science / P. Dunleavy. – London : Harvester Wheatsheaf, 1991.

92. ***Dunn W. N.*** A Critique of the New Public Management and the Neo-Weberian State: Advancing a Critical Theory of Administrative Reform / W. N. Dunn, D. Y. Miller // Public Organization Review: A Global Journal. – 2007. – Vol. 7, N 4. – P. 345–358.

93. E-governance and civic engagement : factors and determinants of e-democracy / A. Manoharan, M. Holzer. – Hershey, PA : Information Science Reference, 2012. – XVI. – 655 p.

94. ***Erkkilä T.*** Government transparency : impacts and unintended consequences / T. Erkkilä.

95. EU committees : social regulation, law and politics / ed. by Christian Joerges and Ellen Vos. – Oxford ; Portland, Or.: Hart Pub., 1999. – 410 p.

96. *Farazmand A.* Bureaucracy and Democracy: A Theoretical Analysis / A. Farazmand // Public Organization Review: A Global Journal. – 2010. – Vol. 10, N 3. – P. 245–258.

97. *Farnham D.* Managing the New Public Services (second ed.) / D. Farnham, S. Horton (eds.). – London : Macmillan, 1996.

98. From new public management to new political governance : essays in honour of Peter C. Aucoin / ed. by H. Bakvis and M. D. Jarvis. – Montreal, QC : McGill-Queen's University Press, 2012. – XIII. – 412 p.

99. Governance / World Bank. – Washington : D.C., 1993. – 388 p.

100. GR-связи с государством: теория, практика и механизмы взаимодействия бизнеса и гражданского общества : учеб. пособие / под ред. Л. В. Сморгунова и Л. Н. Тимофеевой. – М. : РОССПЭН, 2012. – 407 с.

101. *Habermas J.* Communication and the evolution of society / J. Habermas. – Boston : Beacon Press, 1979. – 239 p.

102. *Habermas J.* Theorie des kommunikativen Handels / J. Habermas. – B. I-II. – Frankfurt, 1981. – 524 s.

103. *Hammer M.* Reengineering the Corporation / M. Hammer, J. Champy. – New York : Harper Business, 1993.

104. Handbook of Public Administration / ed. by J. Rabin, W. B. Hildreth, G. J. Miller. – N. Y. ; Basel : Marcel Dekker, INC., 1989. – 1095 p. – (Public administration and public policy ; 35).

105. Handbook of Public Administration / ed. J. L. Perry. – 2nd ed. – San Francisco : Jossey-Bass Pub., 1996. – 769 p.

106. *Hantrais Linda.* Social policy in the European Union. Palgrave Macmillan / Linda Hantrais. – Basinstoke, 2007. – 289 p.

107. *Hughes O.* Public Management and Administration: An Introduction / O. Hughes. – London : Macmillan Press Ltd, 1998. – 624 p.

108. *Hughes O. E.* Public Management and Administration. An Introduction / O. E. Hughes. – Haundmills ; Basingstoke ; London : Macmillan Press Ltd, 1994. – 294 p.

109. *Hussein Kassim.* The European Administration: Between Europeanization and Domestication / Kassim Hussein // Governing Europe / ed. by J. Hayward and A. Menon. – Oxford, 2003. – 488 p.

110. *Lynn L.* Managing Public Policy / L. Lynn. – Boston : Little-Brown, 1987. – 120 p.

111. *Meuleman L.* The Cultural Dimension of Metagovernance: Why Governance Doctrines May Fail / L. Meuleman // Public Organization Review: A Global Journal. – 2010. – Vol. 10, N 1. – P. 49–70.

112. New Trends in Public Administration and Public Law : EGPA Yearbook / ed. by H. V. Hassel ; ed. : G. Jenei, M. Hogye. – Budapest : EGPA; CPAS, 1996. – III, 449 p.

113. *Osborne D.* Reinventing government : how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector / David Osborne and Ted Gaebler. – Reading, Mass.: Addison-Wesley Pub. Co., 1992. – 405 p.

114. *Parrado S.* The role of Spanish central government in a multi-level State / S. Parrado // International Review of Administrative Sciences : intern. journal of comparative publ. administration. – 2010. – Vol. 76, N 3. – P. 469–488.

115. *Peters B. G.* The Future of Governing: Four Emerging Models / B. G. Peters. – Lawrence : University of Kansas Press, 1996.

116. *Peters Thomas J.* In search of excellence : lessons from America's best-run companies / by Thomas J. Peters and Robert H. Waterman. – N.-Y. : HarperBusiness Essentials, 2004.

117. Politico-Administrative Relations: Who Rules? / ed. by T. Verheijen. – Bratislava : NISPAcee, 2001. – 444 c.

118. *Pollitt C.* Managerialism and the Public Services: Cuts or Cultural Change in the 1990s, Second Edition / C. Pollitt. – Oxford : Basil Blackwell, 1993. – 268 p.

119. Public Management in the Central and Eastern European Transition: Concepts and Cases / ed. by J. Nemec, G. Wright, R. J. Stillman. – Bratislava : NISPAcee, 2002. – 504 p.

120. Published : Houndmills, Basingstoke, Hampshire ; New York : Palgrave Macmillan, 2012. – XVI. – 279 p. : ill.

121. *Raadschelders C. N.* Identity Without Boundaries: Public Administration's Canon(s) of Integration / C. N. Raadschelders // Administration & Society. – 2010. – Vol. 42, N 2. – P. 131–159.

122. *Rosenbloom D. H.* Public Administration. Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector / D. H. Rosenbloom, R. S. Kravchuk, R. M. Clerkin. – 7th ed. – Boston Burr Pidge, IL [etc.] : McGraw-Hill Co, Inc., 2009. – 580 p. – (Higher Education).

123. *Samaratunge R.* The New Public Management reforms in Asia: a comparison of South and Southeast Asian countries / R. Samaratunge, Q. Alam, J. Teicher // International Review of Administrative Sciences. – 2008. – Vol. 74, N 1. – P. 25–46.

124. *Schachter H. L.* Objective and Subjective Performance Measures: A Note on Terminology / H. L. Schachter // Administration & Society. – 2010. – Vol. 42, N 5. – P. 550–567.

125. *Simonet D.* The New Public Management theory and European health-care reforms / D. Simonet // Canadian Public Administration=Administration publique du Canada. – 2008. – Vol. 51, N 4. – P. 617–635.

126. Social Class in Europe. An introduction to the European Socio-economic Classification / ed. by D. Rode and E. Harrison. – Routheledge, Oxton, 2010. – 321 p.

127. Social policy / ed. by J. Baldock, N. Manning, S. Vickerstaff. – Second ed. – Oxford University Press, New York, 2003. – 678 p.

128. Staats- und Verwaltungsorganisation in Deutschland = Государственное и административное устройство Германии / Verf. : G. Brunner, F. Hofer ; Ubers. ins Russische T. Ermakova. – Munchen ; Bonn : Bayerische Verwaltungssch.: Bundesakad. fur off. Verwaltung im Bundesmin. des Innern, 1993. – 270 s. – (Handbuch der internationalen Rechts- und Verwaltungssprache ; Reihe R: Deutsch – Russisch; Bd. 1).

129. *Stigler G.* The Citizen and the State / G. Stigler. – Chicago : University of Chicago Press, 1975.

130. *Stillman R. J.* Preface to Public Administration: A Search for Themes and Direction / R. J. Stillman. – New York : St Martin's Press, 1991.

131. Symposium on Public Administration in Africa // International Review of Administrative Sciences : intern. journal of comparative publ. administration. – 2010. – Vol. 76, N 4. – P. 603–748.

132. *Tamekou R.* The National Governance Programme (2006-10) and the modernization of the administration: Cameroon and New Public Management / R. Tamekou // International Review of Administrative Sciences. – 2008. – Vol. 74, N 2. – P. 217–234.

133. *Taylor F. W.* Principles of Scientific Management / F. W. Taylor. – New York : Harper Press, 1991. – 108 p.

134. The European Union after the Treaty of Lisbon^ Visions of leading policy-makers, academics and journalists. – Luxemburg Publication Office of the European Union, 2011. – 319 p.

135. The Open Method of Coordination in Research Policy: Assessment and Recommendations. – Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2009. – 56 p.

136. *Timonen Virpi.* Restructuring the Welfare State. Globalization and Social Policy Reform in Finland and Sweden / Virpi Timonen. – Edward Elgar Publishing Limited, 2003. – 222 p.

137. Verwaltungslexikon / Hrsg. von P. Eichhorn ; Gemeinsam mit C. Bohret et al. – 2. neu bearb. Aufl. – Baden-Baden : Nomos Verl.-Ges., 1991. – 987 s.

138. *Wright V.* Public Administration in the Nineties: Trends and Innovations / V. Wright. – Brussels : IIAS, 1992.

Контрольні запитання до розділу

1. Дайте визначення поняття "громадянське суспільство".
2. Проаналізуйте основні етапи розвитку концепцій, присвячених взаємовідносинам громадянського суспільства і держави.
3. Як співвідносяться поняття "громадянське суспільство" та "правова держава"?
4. Розкрийте суть взаємодії інститутів громадянського суспільства з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.
5. Назвіть приклади інститутів громадянського суспільства різних сфер діяльності.
6. Яка мета створення громадських рад при органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування?

7. Розкрийте зміст державно-приватного партнерства.

8. Назвіть основні форми державно-приватного партнерства.

9. Назвіть базові характеристики державно-приватного партнерства.

10. Розкрийте суть поняття “третій сектор”.

11. Проаналізуйте основні механізми взаємовідносин держави та “третього сектору”.

12. Визначте основні принципи, на яких повинна базуватися комунікація між “третім сектором” та державним управлінням.

13. Наведіть труднощі цілепокладання в державному управлінні.

14. У чому складність розв’язання проблем цілепокладання в управлінській діяльності?

15. Назвіть основні проблеми інформаційного забезпечення управлінських процесів у соціальних системах.

16. Які чинники суттєво впливають на ймовірність реалізації управлінських рішень у державному управлінні?

17. Розкрийте сутність поняття “управлінські патології” та назвіть шляхи їх подолання.

18. Наведіть приклади управлінських патологій у державному управлінні.

19. Назвіть найважливіші, на Вашу думку, напрями вдосконалення прийняття та реалізації управлінських рішень.

20. Що слід розуміти під корупцією?

21. Які основні причини появи корупції?

22. Хто із науковців вивчає сутність, причини, шляхи подолання та профілактики корупції?

23. Чи може соціально-політична система мати повний імунітет проти корупції?

24. Чи важливою є воля перших осіб політико-управлінських ніш у боротьбі з корупцією?

25. Розкрийте коротко суть антикорупційної програми боротьби з корупцією.

26. Виділіть та перерахуйте основні запобіжні дії в боротьбі з корупцією.

27. Чи відпрацьовано в Україні чітке нормативно-правове розуміння корупційних правопорушень?

28. Чи має місце в міжнародно-правових актах наголос на протидії корупції?

29. Чи пов’язана корупція з організованою злочинністю?

30. Що слід розуміти під антикорупційним контролем?

31. Сформулюйте пропозиції щодо стримування корупції в суспільстві.

32. Розкрийте сутність поняття “відкритість органів державної влади”.

33. Назвіть основні складові, що характеризують відкритість у діяльності органів державної влади, та дайте їм стислу характеристику.

34. Назвіть основні інструменти забезпечення відкритості в діяльності органів державної влади.

35. Дайте оцінку ефективності інструментів забезпечення відкритості в діяльності органів державної влади в Україні на сучасному етапі.

36. Чому потрібне підвищення ефективності державного управління?

37. Які системні механізми лежать в основі підвищення ефективності управління?

38. Надайте визначення зворотного зв’язку в системі управління.

39. Яку роль виконує зворотний зв’язок стосовно підвищення ефективності управління?

40. Які складові входять до циклу Демінга?

41. Які сучасні підходи розроблені для підвищення ефективності державного управління?

42. Дайте характеристику сучасного трактування гуманізму.

43. Проаналізуйте показники міжнародного моніторингу гуманітарного розвитку держави.

44. Визначте основні показники гуманітарної ефективності державного управління.

Питання з підготовки до іспиту

1. Визначте основні фактори змін.

2. Що передбачають зміни управління під впливом глобалізації?

3. У чому полягає специфіка змін національного суспільства?

4. Без чого неможливе формування цілей управління?

5. Назвіть основні напрями вдосконалювання управління.

6. У чому сутність постмодерністської тенденції розвитку управління?

7. Назвіть основні шляхи підвищення ефективності державного управління.

8. Розкрийте сутність циклу Демінга.

9. Охарактеризуйте особливості природного шляху підвищення ефективності державного управління.

10. Висвітліть сутність цілісного підходу до підвищення ефективності управління в державному секторі.

11. Проаналізуйте існуючі концепції підвищення ефективності державного управління.

12. На що спрямована гуманітарна експертиза державно-управлінських рішень?

13. Які елементи утворюють системність гуманізації державного управління?

14. Як виявляється гуманітарна практична активність державного управління?

15. На що спрямоване упорядкування процедури цілепокладання?

16. Назвіть основні проблеми процесів цілепокладання.

17. Охарактеризуйте чинники, що впливають на реалізацію рішень.

18. Розкрийте сутність управлінських патологій.

19. Назвіть відомі Вам види управлінських патологій та охарактеризуйте їх.

20. Дайте визначення поняття "корупція".

21. Що відображає Індекс сприйняття корупції?

22. Назвіть основні причини проявів корупції.

23. Які запобіжні дії проявам корупції Ви знаєте?

24. Охарактеризуйте сутність публічного управління як чинника демократизації.

25. Дайте визначення поняття "відкритість у діяльності органів державної влади".

26. Що включає в себе принцип відкритості в діяльності органів державної влади?

27. Назвіть механізми забезпечення відкритості в діяльності органів державної влади.

28. Розкрийте сутність особистісної компоненти відкритості в діяльності органів державної влади.

29. Проаналізуйте основні принципи, на яких повинна базуватися взаємодія громадянського суспільства та держави.

30. Яким чином держава впливає на функціонування громадянського суспільства?

31. Яким чином громадянське суспільство впливає на функціонування системи державного управління?

32. Хто регулює діяльність інститутів громадянського суспільства?

33. Яку форму власності мають інститути громадянського суспільства?

34. Чи можуть бути прибутковими організаціями інститути громадянського суспільства?

35. Які переваги для бізнесу надає державно-приватне партнерство?

36. Що є умовами реалізації державно-приватного партнерства?

37. Які основні ефекти дає державно-приватне партнерство?

Теми творчих робіт

1. Практика застосування міжнародних індексів гуманітарного розвитку в сучасному державному управлінні.

2. Гуманістичні аспекти формування постіндустріального суспільства в Україні.

3. Активізація відкритого методу координації в контексті стратегії "Європа 2020".

4. Трансформація ролі Ради ЄС у процесі прийняття рішень в ЄС.

5. Історико-культурні впливи та процеси суспільної трансформації на сучасному етапі державотворення.

6. Суспільна ментальність як фактор соціально-економічних трансформацій.

7. Організаційна культура державно-управлінської діяльності як виявлення історико-культурних традицій.

8. Сучасна модель системи державного управління в Україні.

9. Основні форми державного управління.

10. Еволюція державного управління: від публічного адміністрування до нового публічного менеджменту.

11. Новий публічний менеджмент і адміністративна реформа в Україні.

12. Реформа публічного управління: міжнародний досвід.

13. Основні політичні проблеми впровадження моделей нового публічного менеджменту.

14. Нові управлінські цінності: сучасна концепція “належного врядування”.

15. Специфіка взаємодії держави та громадянського суспільства в перехідних суспільствах.

16. Основні напрями модернізації системи взаємовідносин громадянського суспільства та держави.

17. Особливості формування громадянського суспільства та його взаємовідносини з державою у постіндустріальну епоху.

18. Роль громадянського суспільства в реалізації проектів державно-приватного партнерства.

19. Потенціал та перспективи розвитку державно-приватного партнерства в Україні.

20. Державно-приватне партнерство як інструмент реалізації антикризових програм.

21. Історичні етапи формування “третього сектору” в Україні.

22. Зарубіжний досвід впливу організацій “третього сектору” на систему публічного управління.

23. Роль “третього сектору” в постіндустріальному суспільстві.

24. Сучасні підходи до пізнавальних процесів у сфері науки державного управління.

25. Інституалізація внутрішнього ринку в українському трансформаційному суспільстві.

26. Державне управління та публічне адміністрування як процес і поняття.

27. Термінологічна система державного управління та понятійно-категорійний апарат сфери науки державного управління.

РОЗДІЛ 13. ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ДЛЯ УКРАЇНИ

13.1. Особливості розвитку державного управління в зарубіжних країнах

Моделі державного управління

Порівняльний аналіз ***моделей державного управління*** в різних країнах свідчить, що інститути і механізми державної влади країн Європи, США, Японії, Російської Федерації та ін. зумовлені різним історичним, економічним, політичним та культурним досвідом. У кожній з моделей функціональність органів державного управління підтримує необхідний рівень регулювання соціальних процесів та забезпечує стабільний суспільний розвиток.

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

– особливості ринкової економіки, які виражаються в стимулюванні свободи підприємництва, вільного руху робочої сили, конкурентності ринку праці;

– розвиток громадянського суспільства і соціального партнерства;

– децентралізацію влади і проведення ефективної структурної і регіональної політики для поліпшення соціально-економічних умов життя громадян;

– реалізацію соціально значущих проектів, які сприяють дотриманню принципів соціальної рівності та справедливості.

Значною мірою особливості державного управління пов'язані з характером економічних відносин. Сьогодні існують кілька економічних моделей з різними варіантами співвідношення держави і ринкових відносин:

1) *у моделі США* превалюють конкуренція і ринкові методи, а державне втручання здійснюється в рамках ліберальної ідеології;

2) *у соціально-ринкової моделі (країни ЄС)* держава відіграє активну роль у забезпеченні добробуту громадян, пом'якшенні наслідків економічних ризиків, але вартість соціальних програм є досить високою, що призводить до зростання податків, появи проблем на ринку праці;

3) *в моделі державного капіталізму (Росія, Китай)* держава займає активну економічну позицію і бере участь в управлінні багатьох приватних компаній, в контролі над основними галузями економіки, банківській сфері, ЗМІ. Це дає можливість контролювати темпи розвитку економіки та суттєво впливати на перерозподіл суспільних благ.

Ознаки розподілу повноважень між главою держави та урядом

Залежно від стану суспільного розвитку та форми правління виконавчу владу в зарубіжних країнах здійснюють відповідні органи й установи, що діють у сфері державного управління та відрізняються розподілом повноважень між главою держави та урядом за такими ознаками: обсяг повноважень, процедура призначення, розстановка політичних сил, політична відповідальність.

Обсяг повноважень. У президентських республіках виконавчу владу очолює президент, який сприймається як її уособлення й безпосередній носій. У США взагалі не виділяють поняття уряду, а використовують для відповідних цілей терміни "виконавча влада" та "президентська адміністрація". У країнах з парламентською формою державного правління, а також у частині республік зі змішаною формою глава держави не може бути включеним до системи органів виконавчої влади і має повноваження, які випливають саме зі статусу глави держави. У країнах зі змішаною формою державного правління (Польща, Росія, Румунія, Франція та ін.) спостерігаємо у взаємовідносинах між президентом і урядом дуалізм виконавчої влади, визначений нормами конституцій і державно-політичною практикою конкретної країни. При цьому головні повноваження можуть бути сконцентровані або в президента, або в прем'єр-міністра. Прикладом дуалізму виконавчої влади є її організація у Франції, де положення Конституції й державно-політична практика зумовили перетворення президента на реального главу уряду.

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

Процедура формування уряду, яка історично склалася у Великобританії і тривалий час з певними особливостями щодо окремих країн була майже загальноприйнятою, передбачає, що глава держави призначає прем'єр-міністра та за пропозицією останнього – інших членів уряду. Парламент у цій процедурі участі не бере. Вважається, що уряд має підтримку парламенту (звичайно, тільки його нижньої палати) доти, доки представницький орган не проголосує проти урядової пропозиції з принципово важливого питання або прямо не висловить урядові недовіру шляхом прийняття спеціальної резолюції. Особливістю застосування відповідної процедури формування урядів у низці країн є необхідність одержання урядом інвеститури у парламенті. Інвеститура уряду за суттю є вираженням парламентської довіри його діяльності на перспективу. Наприклад, в Італії таку довіру уряду має виразити кожна з палат парламенту, а в Румунії рішення про довіру приймається на спільному засіданні палат більшістю голосів від складу кожної з них.

Іншою процедурою формування урядів є активна участь парламенту, що обумовлено у відповідних конституціях. Так, в Угорщині главу уряду обирає парламент за пропозицією президента. Водночас це означає прийняття парламентом урядової програми. В Ірландії президент за пропозицією нижньої палати парламенту призначає прем'єр-міністра. Інших членів уряду глава держави призначає за пропозицією прем'єр-міністра, попередньо схваленою тією ж палатою. У ФРН конституційно закріплена можливість створення уряду меншості на основі так званої презумпції довіри. Ця презумпція знайшла відображення і в конституціях Естонії, Іспанії, Польщі та Словенії.

Розстановка політичних сил. Незалежно від співвідношення і послідовності дій глави держави та парламенту вирішення питання про формування уряду зумовлене насамперед реальною розстановкою політичних сил та їх представництвом у парламенті. Глава уряду у своїх діях спирається на правлячу партію або коаліцію, що дає йому змогу не тільки домінувати в уряді, а й контролювати депутатську більшість у парламенті. В результаті глава уряду отримує реальні можливості спрямовувати роботу представницького органу. Ситуація для нього може дещо ускладнюватися у разі створення коаліційних урядів.

Моделі визначення складу урядів

У практиці зарубіжних країн також існує дві моделі визначення складу урядів. ***Континентальна модель*** передбачає, що до складу урядів входять усі керівники міністерств і відомств із загальнодержавною компетенцією. У сукупності вони становлять урядову колегію як єдиний орган. Це зумовлює досить велику чисельність уряду, що іноді може призвести до зниження ефективності його роботи. Тому в низці країн, де запроваджено таку модель, у структурі уряду утворюється менша за кількістю членів колегія. До неї входять глава уряду, його заступники та деякі найбільш авторитетні за посадою міністри.

Англо-американська модель, яку запровадила більшість країн, передбачає, що до складу уряду (кабінету) входять не всі політичні керівники міністерств і відомств, а лише ті, які очолюють найважливіші з них. Члени кабінету за своїми реальними повноваженнями щодо вирішення питань урядової політики суттєво відрізняються від інших міністерств, які не мають такого статусу. Рішення ж самого кабінету, створеного в країнах із парламентарною та змішаною формами правління, є за природою офіційними урядовими рішеннями, а за суттю – рішеннями вищого органу виконавчої влади.

Значна частина функцій у сфері виконавчої влади реалізується іншими органами, керівники яких не входять до складу кабінету, а самі ці органи безпосередньо не підпорядковані кабінету. До таких органів, насамперед, слід віднести різні федеральні агентства та президентські комісії, компетенція яких може нічим не відрізнятися від компетенції окремих міністерств.

Політична відповідальність державної влади

У практиці розвинених країн в основному використовуються два різновиди політичної відповідальності уряду – ***колективна*** й ***індивідуальна***. Питання щодо їх взаємозв'язку та співвідношення, як правило, не регламентується нормами права і може бути віднесеним до сфери реальної політики. В Іспанії, Росії, Франції, ФРН, Чехії, Японії та в деяких інших країнах існує лише колективна відповідальність урядів.

У президентських республіках кабінет несе політичну відповідальність перед самим президентом, який може відправити у відставку його членів у разі, якщо їх дії не схвалено.

Певні особливості має практика Великобританії, а також інших країн, що використовують засади британської конституційної системи, у якій існує як колективна, так і індивідуальна

відповідальність. При цьому, якщо нижня палата парламенту висловлює недовіру будь-якому міністру, глава уряду має вирішити: подавати у відставку конкретному міністру чи уряду в цілому. Такий підхід до політичної відповідальності уряду грунтується на ідеї солідарності його членів. Вважається, що всі члени уряду (кабінету) несуть відповідальність за його політику навіть у тих випадках, коли хтось із них не погоджується з конкретними урядовими рішеннями та діями. Окремі ж міністерства відповідають за діяльність своїх міністерств.

У більшості країн конституційно запроваджені тільки формалізовані процедури притягнення уряду до політичної відповідальності, які мають назву ***вотум недовіри***. За їх змістом питання щодо недовіри уряду не може ставитися і розглядатися спонтанно, а розглядається парламентом за ініціативою опозиції з використанням визначеної в конституції або в парламентському регламенті досить деталізованої спеціальної процедури. Іноді ця процедура безпосередньо співвідноситься з такою формою парламентського контролю за урядовою діяльністю, як інтерпеляція (та інші подібні форми).

Згідно з парламентською практикою уряд має піти у відставку тоді, коли несприятливе для нього голосування відбулося з важливих питань загальної політики. Які питання мають важливий, а які є несуттєвими, практично вирішує сам уряд, а точніше, прем'єр-міністр. Звичайно, обов'язковою є наявність у нижній палаті більшості від партії, яка, по суті, сприяла формуванню уряду та забезпечує йому підтримку в таких ситуаціях.

Водночас у відповідних країнах припускається можливість постановки питання з голосування щодо ***резолюції осуду (недовіри) уряду.*** Такий спосіб часто застосовується у зв'язку із загальною оцінкою в парламенті урядової політики. Опозиція вносить пропозицію про прийняття резолюції осуду, після чого відбуваються дебати та голосування. Якщо палата приймає таку резолюцію, то уряд має піти у відставку.

У низці країн альтернативою такої відставки уряду є ***розпуск палати главою держави за ініціативою самого уряду.*** Разом з тим із тактичних міркувань уряд сам може поставити в палаті питання щодо довіри до нього, яке звичайно розглядається за тією самою процедурою, що й пропозиція резолюції осуду. Але реальне значення таких процедур також є відносним, оскільки уряд здебільшого спирається на партійну більшість у нижній палаті.

Іншою формою конституційної відповідальності уряду (органів виконавчої влади) є відповідальність з використанням ***процедури імпічменту*** або інших подібних процедур. Характерною рисою такої відповідальності є те, що вона завжди індивідуалізована. У деяких країнах відповідальності в порядку імпічменту або іншим подібним процедурам підлягають не тільки вищі суб'єкти виконавчої влади, а й судді. Особливістю такої відповідальності є й те, що вона може існувати за різних форм державного правління.

У країнах зі змішаною формою правління процедура імпічменту зберігає своє значення щодо президентів. У президентських республіках, де не передбачено політичної відповідальності уряду (кабінету) перед представницьким органом, імпічмент є важливим засобом взаємодії законодавчої та виконавчої влади і розглядається як один з компонентів у системі стримувань і противаг.

Процесуально імпічмент у принципі подібний до процедури судового розгляду. Але головним змістом відповідальності в порядку імпічменту є політична оцінка дій відповідної посадової особи, а наслідком – можливе усунення її з посади (посту).

Суттєво відмінною від розглянутої є парламентська процедура усунення президентів, що використовується в деяких країнах, де існує згаданий вище дуалізм виконавчої влади. Головну роль у здійсненні такої процедури відіграє однопалатний парламент, який у своєму рішенні спирається на заздалегідь сформульований висновок конституційного суду. Відповідні процедури встановлені конституціями Латвії, Литви, Молдови, Румунії, Туреччини та деяких інших держав.

Значні особливості має і ***процедура усунення президента парламентами спільно з конституційними судами***. Подібну процедуру встановлено за основними законами Австрії, Болгарії, Італії, Словаччини, ФРН, Хорватії та Чехії. У деяких з них реальні повноваження виконавчої влади має як глава уряду та уряд у цілому, так і президент. Застосування відповідних конституційних процедур не заперечує в подальшому можливостей притягнення до відповідальності у звичайному суді. У такий спосіб можуть поєднуватися конституційна та кримінальна відповідальність вищих суб'єктів виконавчої влади.

Вплив процесу глобалізації на розвиток державного управління

На особливості розвитку державного управління різних держав сучасного світу суттєво впливає процес ***глобалізації.*** Глобалізація приводить до появи нового політичного феномену – ***глобального управління***, яке розуміється як сукупність офіційних інститутів і організацій, що створюють та підтримують правила і норми, які управляють світовим порядком, та всі організації і групи впливу – від багатонаціональних корпорацій, транснаціональних соціальних рухів до численних неурядових організацій, досягнення цілей, і вирішення завдань яких залежить від транснаціональних правлячих і владних інститутів. Найбільш впливовими інститутами є ООН, СОТ, МВФ та ін. Проте не менше значення має участь у глобальному процесі громадських об'єднань і рухів.

Розвиток глобального управління виявляється у формуванні ***міжнародних режимів,*** що передбачають принципи, норми, правила і процедури прийняття рішень, з приводу яких у певній сфері міжнародних відносин передбачається досягнення загальної згоди. Міжнародні режими охоплюють широке коло учасників, включаючи уряди, урядові органи, неурядові владні структури, створюючи систему "урядування без уряду" в сучасному світовому порядку (наприклад Організація безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ)).

Але ці інституції неоднозначно оцінюються з погляду збереження державності, оскільки їх здатність брати на себе деякі функції національних держав суттєво відрізняються. **Ф.Фукуяма** привертає увагу до технічних організацій, які встановлюють стандарти, міжнародні правила, що сприяють глобальній ефективності, але виступає проти політизованих за природою організацій, що прагнуть порушити легітимність національних держав без застосування замість них ефективних міжнародних інститутів.

Отже, ***управління в умовах глобалізації перетворюється на комплекс норм, інститутів і практик, які визначають межі допустимої поведінки організацій і компаній на глобальному, регіональному і національному рівнях.*** Це свідчить про те, що в результаті глобалізації економічного простору, в якому активно діють транснаціональні корпорації, обмежується монополія держави на владні функції. Держава втрачає можливість використовувати такі традиційні інструменти макроекономічного регулювання, як митні збори, експортні субсидії, валютний курс, ставка рефінансування та ін. В умовах жорсткої конкуренції між країнами за прямі іноземні інвестиції відбувається інтернаціоналізація таких сфер національно-державної компетенції, як податкова і соціальна політика, трудове законодавство, освіта, професійна підготовка тощо. Внаслідок цього у світі активно формується нова конструкція національної влади і управління: законодавчо-політична і виконавчо-розпорядча влади дедалі більше концентруються на наднаціональному та регіональному рівнях, а на внутрішньодержавному рівні посилюється вплив інститутів громадянського суспільства.

Розширення функцій держави в соціально-економічній сфері

Разом з тим, як зазначають **Г.Мартін** і **Х.Шуман**, держава та її уряд залишаються єдиним інститутом, до якого громадяни і виборці можуть звернутися за відновленням справедливості, відповідальності і позитивних тенденцій. Ці функції не може взяти на себе жодна ліга транснаціональних корпорацій. Навпаки, голови корпорацій в надзвичайних ситуаціях звертаються по допомогу до держави.

Отже, реальністю для більшості країн є ***розширення функцій держави в соціально-економічній сфері,*** що значно посилилося під впливом світової економічної і фінансової кризи та продемонструвало слабкість ідеї "дешевої", "скромної" держави, її мінімального втручання в соціально-економічне життя. На противагу такій державі, наприклад, **Ф.Фукуяма** запропонував ***ідею "сильної держави",*** виділяючи у сфері впливу функцій держави таку класифікацію:

– ***мінімальні*** – забезпечення суспільного блага; захист, закон і порядок; права власності; макроекономічне регулювання; суспільна охорона здоров'я; підвищення соціального захисту;

– ***проміжні*** – зовнішні зв'язки, освіта, довкілля, регулювання монополій; боротьба з недостатнім рівнем освіти; страхування, фінансове регулювання; соціальне страхування;

– ***активні*** – індустріальна політика; перерозподіл капіталу.

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

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

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

3) ***основи легітимності***, маючи на увазі, що державні установи повинні не лише спільно працювати в загальноадміністративному розумінні, але й легітимно сприйматися більшою частиною суспільства. Оптимальний державний устрій – це така система обслуговування, якої активно потребують клієнти – громадяни суспільства. Досягти такого стану досить складно, тому, оцінюючи дискусію між прибічниками авторитаризму та демократії, **Ф.Фукуяма** вважає, що авторитарні країни здатні процвітати, якщо зможуть розвиватися за **Лі Кван Ю,** але демократичні режими мають низку офіційних механізмів уникнення від найгірших форм некомпетентності: такі лідери можуть позбуватися своїх посад шляхом голосування. Інакше кажучи, емпіричний зв'язок між демократією і розвитком залишається складним і неоднозначним: він не може базуватися ні на авторитарній системі, ні на демократії як стратегії розвитку;

4) ***культурні і структурні фактори*** виходячи з того, що норми, цінності і культура передусім зумовлюють попит на ту чи іншу інституцію, дають змогу розвивати або стримувати розвиток певного типу професійних установ.

Особливості сучасного державного управління

Особливості сучасного державного управління пов'язуються також з тим, що суспільство переходить до ***постіндустріальної епохи***, коли важливо запровадити ***синергетичну функціональність органів державного управління,*** що дасть можливість державній владі управляти соціальним розвитком на основі прогнозування соціально-економічних процесів, визначаючи межі і можливості управління.

Таким чином, для сучасного розвитку державного управління в умовах глобалізації та постіндустріального розвитку характерною стає нова ***методологія, яка базується на принципах соціальної корисності, співвідношення результатів і використаних ресурсів для оцінки ефективності функціонування державного управління, наявності в межах самої держави інституту оскарження дій органів державної влади з боку громадян.***

З урахуванням того, що ***метою постіндустріального суспільства*** є забезпечення якості життя людини у всіх вимірах, змінюються ***ціннісні орієнтири державного управління*** і його переорієнтація на обслуговування інтересів та задоволенні потреб пересічних громадян у контексті формування системних умов їх самореалізації. Зокрема, системні управлінські інновації щодо забезпечення якості діяльності органів державної влади знаходять вираження у впровадженні концепції **"good governance"** ("належне врядування"), яка припускає одночасність ринкових реформ і заходів, спрямованих на консолідацію демократії, тобто являє собою концепцію сильної державної влади, що діє разом з інститутами та організаціями громадянського суспільства, є прозорою і відкритою для громадян.

13.2. Державне управління в США

Ознаки американської системи державного управління

Суттєві відмінності державного управління у США визначаються ліберальною моделлю розвитку країни, в якій, однак, держава жорстко детермінує умови економічного і соціального розвитку. Американська система державного управління характеризується такими ознаками:

1) державне управління грунтується на президентській формі правління і бінарній партійній системі;

2) у відносинах між державою і суспільством на перший план виступає пріоритет права та застосування принципу індивідуалізму;

3) в системі державного управління діє принцип несумісності адміністративно-управлінських посад з іншими посадами;

4) створений жорсткий механізм “стримувань і противаг”;
5) здійснюється децентралізація влади у прийнятті політичних рішень;
6) втручання держави в економічну та соціальну сфери є обмеженим;
7) відбувається екстраполяція принципів і методів приватного бізнесу на державне управління;
8) високими є мобільність і конкурентність працівників державної служби;
9) здійснюється високий ступінь контролю керівників над підлеглими;
10) наявний високий ступінь свободи і відповідальності управлінців за прийняття рішень;
11) створена відкрита конкурсна система набору на державну службу.

Структура управління

В конституції США закріплена модель ***президентської республіки***, таким чином, уся структура виконавчої влади формується як підрозділи президентської влади. У країні існує чіткий поділ виконавчою, судовою та законодавчою гілками влади, які формуються незалежно одна від одної. Як федеративна країна США надає широкі повноваження штатам.

У державному управлінні в США бере участь велика кількість структур: департаменти, агентства, управління, ради, урядові корпорації, комітети, комісії, бюро та ін. При цьому державне управління будується на засадах деконцентрації повноважень, конкуренції між різними альтернативними рішеннями, які готуються в різних органах виконавчої влади.

Ще однією особливістю державного управління в США є ***делегування частини функцій напівнезалежним структурам,*** таким як комісії. Незалежність комісій полягає в тому, що вони менш жорстко підпорядковані президенту країни: він не має права звільнити керівників комісій, які призначаються на термін, що перевищує повноваження президента і можуть належати до різних політичних партій. Комісії США поєднують у собі риси незалежності з широким набором функцій, які включають нормативне регулювання, контрольні функції і розгляд актуальних питань.

Особливостями державно-політичного устрою США також є наявність жорсткої ***системи “стримувань і противаг”.*** Суть її полягає, по-перше, в жорсткому “вертикальному” поділі законодавчої, виконавчої та судової влади. По-друге, гілки влади свідомо не були розведені абсолютно: виникла сфера їх спільної компетенції. Суди, найчастіше через прецеденти, створюють правові норми і контролюють законодавство з погляду його конституційності. Президент має право вето, щоб відкласти певне рішення. Одночасно і виконавча влада не є монополією президента, вона контролюється Конгресом не тільки через бюджет, але і багато актів виконавчої влади вимагають санкції законодавців. Їх конституційність можуть оцінювати також суди.

Прагнення до “обмеженого правління” знайшло відображення у встановленні різних термінів повноважень суб’єктів державної влади. Важливу роль у системі “стримувань і противаг” відіграє “горизонтальний” розподіл повноважень між владою федерації і штатів. Федеральний уряд здійснює найважливіші функції державного управління, що становлять життєво важливий інтерес: регулювання економіки країни, забезпечення її оборони, проведення зовнішньої політики. А штати і місцеві органи управління спеціалізуються переважно на реалізації внутрішніх соціально-економічних програм. На них покладено завдання розвитку і підтримки таких галузей суспільної діяльності країни, як системи освіти та охорони здоров’я, поліцейська та пожежна охорона, комунальні та інші міські служби тощо.

Державна служба в США

Згідно з теорією та практикою державного управління США до категорії державних службовців включаються як посадові особи, допоміжно-технічний персонал, пов’язаний з реалізацією державно-владних повноважень, так і працівники за наймом (у тому числі викладачі державних закладів, робітники державних підприємств і сфери комунального обслуговування). У США державним службовцям (government employee) або службовцем громадського сектору (public employee) в широкому розумінні вважається будь-яка особа, праця якої оплачується з бюджету федерації, штатів або місцевих органів влади.

Державний сектор США має структурні особливості, зумовлені федеративним устроєм країни. Тому всі державні працівники поділяються на такі групи: а) федеральних, тобто зайнятих в установах федерального уряду; б) працівників штатів, зайнятих в органах урядів штатів; в) місцевих, які працюють на підприємствах і в установах місцевої адміністрації (у графствах, муніципалітетах, округах).

В основу організації федеральної державної служби покладено розподіл службовців на дві категорії: “конкурсну” та “патронажну”. До першої категорії належать державні службовці, що приходять на службу і просуваються по службі відповідно до принципів “системи заслуг”, установлених законодавством, до другої – державні службовці, які призначаються на посади президентом одноосібно (помічники і радники президента) або за порадою і за згодою сенату (глави федеральних органів виконавчої влади і т.ін.). Крім того, до “патронажних” відносять довірених осіб, які забезпечують організацію роботи глав федеральних органів виконавчої влади (радники, секретарі міністрів і т. ін.).

Особливий статус мають державні службовці так званих “виключних” (які не підпадають під загальне регулювання) державних органів, до яких належать Федеральне бюро розслідувань, ЦРУ, інші органи “розвідувального співтовариства”, Генеральне звітне управління і низка інших відомств.

Посади державних службовців поділяються на 18 категорій. Перші 8 відведені технічним виконавцям, з 9-ї по 15-ту – середньому керівному складу та допоміжно-технічному персоналу вищої кваліфікації; з 16-ї по 18-ту – вищому керівному складу (в низці міністерств і відомств, наприклад у Державному департаменті, встановлені власні табелі про ранги).

Значний обсяг функцій держави в економічній, соціально-політичній, зовнішньополітичній та ідеологічній сферах, їх постійне ускладнення і диверсифікація стали основою розширення державного апарату і власне державного сектору в США, що, відповідно, виражається в абсолютному та відносному збільшенні чисельності державних службовців. Законодавство США досить ефективно вирішує завдання обмеження неконтрольованого зростання чисельності вищої ланки державної служби. Загальна її чисельність не повинна перевищувати 10 777 осіб. Установлені обмеження і щодо інших категорій державних службовців. У державній службі, що базується на принципах “системи заслуг”, набір на відповідні пости проводиться в двох формах – “відкритій” (для посад конкурсної служби) і “закритій” (для державного департаменту, служб охорони здоров’я, лісового господарства та низки інших відомств). При відкритому наборі посаду може зайняти будь-яка особа, що успішно склала іспит, при закритому наборі вищі пости, як правило, займаються в порядку кар’єрного зростання служби в даному відомстві.

Одним з принципів державної служби є рівність можливостей при працевлаштуванні. Однак законодавством установлені пільгові умови для низки категорій, у тому числі для ветеранів війни, колишніх військовослужбовців, інвалідів та представників національних меншин.

Кодекс етики державної служби

Обов’язки державних службовців у загальних рисах закріплені в так званому ***Кодексі етики державної служби***, затвердженому резолюцією конгресу США в 1958 р., який передбачає, що кожна особа, яка перебуває на державній службі, повинна:

1) ставити відданість вищим моральним принципам і державі вище від відданості окремим особам, партії або державним органам;

2) підтримувати Конституцію, закони і постанови Сполучених Штатів Америки і всіх органів державної влади і ніколи не підтримуватиме тих, хто ухиляється від їх виконання;

3) працювати повний робочий час за денну оплату; докладати необхідних зусиль і старання до виконання своїх обов’язків;

4) намагатися знаходити і застосовувати найбільш ефективні та економічні способи вирішення поставлених завдань;

5) ніколи не здійснювати дискримінацію шляхом надання кому-небудь спеціальних благ і привілеїв як за винагороду, так і без неї і ніколи не приймати для себе особисто або для своєї сім’ї благ або подарунків за обставин, які можуть бути витлумачені як засіб впливу на виконання посадових обов’язків;

6) не давати ніяких обіцянок стосовно посадових обов’язків, оскільки державний службовець не може виступати як приватна особа, коли справа стосується державної посади;

7) не вступати ні прямо, ні побічно в комерційні відносини з урядом, якщо це суперечить сумлінному виконанню посадових обов’язків;

8) ніколи не використовувати під час виконання посадових обов’язків конфіденційну інформацію для отримання особистої вигоди;

9) розкривати випадки корупції в разі їх виявлення;

10) дотримуватися цих принципів, усвідомлюючи, що державна посада є вираженням суспільної довіри.

У разі порушення вищевказаних обов'язків до державних службовців застосовуються такі заходи дисциплінарного стягнення: зауваження; догана; пониження в посаді; низька оцінка службової діяльності; тимчасове відсторонення від роботи без виплати зарплати до 14 днів; відпустка без утримання на строк до 30 днів; пониження в посадовій кваліфікації; скорочення посадового окладу; звільнення зі служби. За деякі види посадових проступків передбачається кримінальне покарання.

Особливості державного управління

Американську модель державного управління характеризує поширення впливу на сферу державних послуг все більшої кількості неурядових організацій. Така тенденція отримала назву ***"управління за дорученням"*** і передбачає здійснення програм і політики уряду приватними організаціями, наприклад у сфері приватизації, охорони довкілля, енергетики тощо. Вивчення проблем здійснюється на рівні взаємодії державних органів та НКО в "мозкових центрах", на конференціях, в урядових установах, і від органів державного управління вимагається уміння раціонально скористатися результатами цих обговорень і перетворити їх в ефективні рішення.

Ефективною в державному управлінні США є ***програма, пов'язана з використанням добровольців у рамках доброчинної діяльності.*** Така діяльність, безумовно, є вигідним для держави фактором, який підтримує між владою і громадянами зворотний зв'язок; дає можливість реалізувати соціальні ініціативи, спираючись на громадськість; навчає громадян виконанню громадських обов'язків тощо.

Особливим напрямом діяльності органів державного управління у США є ***державно-приватне партнерство.*** Серед найбільш важливих організацій, які працюють у цьому напрямі, необхідно виділити Національну раду з державно-приватного партнерства (National Council for Public-Private Partnership), створену у 1985 р. для здійснення інновацій у партнерстві. До сфери дії ради входять такі напрями: надання суспільних послуг у галузі громадського транспорту, водопостачання, збирання і вивезення сміття, соціальних послуг; будівництво нової суспільної інфраструктури: залучення приватного капіталу для розвитку транспорту, охорони здоров'я, облаштування навколишнього середовища і розвитку комунікацій; спільні громадсько-приватні і венчурні підприємства: партнерство у сфері розвитку місцевих співтовариств, нерухомості, відновлення навколишнього середовища, догляд за дітьми і людьми похилого віку, освіта, конверсія військових об'єктів тощо.

Діяльність ради охоплює місцевий, регіональний і федеральний рівні. Крім того, у рамках державно-приватного партнерства у країні надається різноманітна підтримка малому і середньому бізнесу, інтереси якого, зокрема, захищає Адміністрація з проблем малого бізнесу, що звертається в разі необхідності до Конгресу США, в різні комісії і комітети в сенаті. У галузі партнерства також активно діють такі організації, як Конференція мерів США (USCM0 та Національна громадська ліга (NCL), Американський фондовий центр та ін. Досягнення у сфері державно-приватного партнерства надають суттєвих переваг взаємодії органів державного управління і бізнесу в реалізації соціально значущих проектів.

Незважаючи на те, що діяльності державних органів часто стають на заваді складний набір цілей, труднощі у зміні результатів, політичне втручання, зміна керівництва, нав'язування ззовні правил, недостатні ресурси і фінансування, незадовільно розроблені програми, Х.Рейні наводить приклади основних стратегій переосмислення діяльності державних установ, зазначаючи, що ці стратегії значно вплинули на перегляд основних принципів державного менеджменту (табл. 13.1).

Незважаючи на певні перешкоди, які виникають у процесі їх реалізації, такі стратегії позитивно впливають на оптимізацію державного управління в країні і забезпечують взаємодію уряду з громадянами, використовуючи для цього різноманітні норми.

Таблиця 13.1

Основні стратегії державного управління в США

Назва стратегії	***Зміст***
Приватизації державних послуг і розвитку державно-приватного партнерства	Уряд регулює і спрямовує соціально-економічний розвиток, але забезпечує можливість приватним і некомерційним організаціям надавати послуги і здійснювати проекти
Розширення повноважень місцевих органів	Нагляд за розвитком громади, залучення інвестицій, сприяння підвищенню рівня і якості життя місцевого населення
Передачі функцій контролю за державним житловим господарством громадянам	Підвищення відповідальності громадян за місцевий благоустрій, сприяння створенню громадських організацій із захисту прав громадян, екологічної безпеки, допомоги бездомним
Конкурентні між державними і приватними установами	Конкуренція при укладенні контрактів, приватна конкуренція з державними службами за вибір школи, ваучерні програми тощо
Орієнтації державних програм на місію, а не на бюрократичні правила і процедури	Гнучкі бюджетні процеси, кадрові правила і процедури тощо
Орієнтації державних установ на результати, а не на витрати	Використання різноманітних систем розробки бюджетів та їх експертної оцінки громадськістю
Посилення впливу клієнтів на державні програми і послуги	Обстеження, програми тотального контролю якості, контроль за скаргами; надання клієнтам державних програм і послуг широкого вибору в рамках ваучерних систем і конкуренції між постачальниками послуг
Оцінки діяльності державних установ	Критеріями є підприємливість, здатність заробляти гроші через отримання плати від користувачів, прибуткового використання державних ресурсів і програм, новаторських проектів економії витрат і приватизації
Інноваційні	Стратегічне планування, ф'ючерсні комісії, довгострокові бюджети, узгодження планів і бюджетів, новаторські профілактичні програми в галузі довкілля, пожежної безпеки, запобігання злочинності тощо; децентралізація урядових дій за допомогою спрощення правил та ієрархічного контролю; залучення працівників до новаторського менеджменту; використання економічних ринкових механізмів для досягнення цілей державної політики і надання державних послуг

У процесі реформування державного управління у США були застосовані ***принципи*** *управління заново (reinvention),* які передбачають: зменшення вартості та підвищення ефективності адміністративних послуг; децентралізацію механізмів і процесів управління й делегування державних функцій на нижчі рівні влади; зосередження більшої уваги на укладанні контрактів між державними й приватними організаціями та на розвитку їх партнерства в рамках спільного виробництва і надання громадянам адміністративних послуг.

Для американської моделі управління характерним є вплив груп тиску: з одного боку, такі групи забезпечують органи державного управління важливою інформацією, надають певні конструктивні пропозиції, з другого – посилюють контроль приватних інтересів над важливими сферами державної політики. Для врегулювання цих відносин застосовується закон про ***лобізм,*** діють спеціальні норми співпраці з такими групами, які передбачають отримання від них важливої інформації про ставлення громадськості до тих чи інших ініціатив та проектів. Законодавство вимагає від органів державного управління проведення консультацій з угрупованнями за інтересами і використання їх ініціатив для підвищення добробуту громадян.

Фактори ефективності державного управління в США

Важливою складовою американської моделі є ***вплив громадськості та її оцінка рішень уряду, дій посадових осіб або державних установ***, яка здійснюється за двома напрямами: оцінка уряду в цілому і оцінка ставлення до конкретної політики або відомств. Громадська думка висловлюється, передусім, через засоби масової інформації в різних формах, результатами її оприлюднення:

– реагування і заслуховування на засіданнях комітетів конгресу або законодавчих зборів штату проблем, які обговорюються в пресі і є актуальними для соціально-економічного, політичного і культурного життя;

– надання пояснень з боку керівників установ, компаній, організацій, якщо в пресі є повідомлення про те, що діяльність їх організацій створює проблеми або незручності для громадян;

– захист федеральним урядом тих, хто інформує громадськість про некомпетентність установ або негідну поведінку їх працівників;

– скорочення асигнувань, закриття програм або звільнення посадових осіб у разі отримання негативної інформації про діяльність установи.

Таким чином, ***ефективність державного управління в США*** визначається такими факторами:

– сприятливе зовнішнє середовище (конкурентне, вільне від політичної заангажованості, з переліком правових умов, які дають змогу розподілити відповідальність між суб'єктами приватизації);

– певна система цінностей і цілей (уряд не може віддавати на приватизацію такі ключові напрями, як громадська безпека, державні витрати);

– відповідна структура, правила і процедури (в тому числі делегування відповідальності), чіткий і логічний процес; результативність.

13.3. Державне управління в Канаді

Історія формування та традиції системи державного управління

Існуюча сьогодні система державного управління в Канаді почала формуватися ще в XVIII ст., коли під час підкорення Нової Франції в 1759–1760 рр. британські колонізатори стали насаджувати свої політичні інститути в регіоні Великих озер. Спочатку управління колоніями віддавалося призначеним губернаторам та лейтенант-губернаторам, яких підтримувала місцева еліта та багатії. У 1837 р. в Нижній та Верхній Канаді (нині – провінція Квебек) відбулися озброєні повстання проти цієї системи. Тому в 1840 р. з метою врегулювання місцевих конфліктів британська влада відправила в Канаду Лорда Дурхема, який рекомендував застосувати концепцію "відповідального уряду", сформованого з представників партії, яка отримала більшість місць у вибраній Асамблеї. Принцип "відповідального уряду" згодом був закріплений у Конституційному акті 1867 р. (Акт про Британську Північну Америку). У 1875 р. Закон про Південно-Західні території запровадив створення територіальних рад з п'яти членів, призначених в Оттаві. Вони спочатку отримали контроль над сферами оподаткування та витрат, а потім – і право розробляти законодавство, яке регулює діяльність у межах території. У 1888 р. вони були перейменовані в законодавчі Асамблеї (North-West Territories Legislative Assembly) та стали виборними місцевими законодавчим органами, які на той час нараховували до 22 членів. У 1897 р. Оттава наділила території власними відповідальними урядами.

Парламентська система Канади відрізняється від британської тим, що Канада є федерацією з національним Парламентом та провінційними законодавчими органами. Законодавча влада розділена між федеральним та провінційними парламентами, які мають власні сфери відповідальності. Канада формувала свою федеральну систему за прикладом США, яка сприяє єдності держави і водночас дає змогу контролювати та самостійно врегульовувати питання на місцевому рівні.

Канадці часто вживають термін "уряд", коли мають на увазі все, що пов'язане з розробкою законів, збиранням податків, упровадженням законів та контролем за їх виконанням і наданням публічних послуг. Водночас у канадській парламентській системі поняття "уряд" має дуже вузький специфічний зміст: це команда обраних представників, які користуються підтримкою більшості в Парламенті, відіграють керівну роль щодо розробки законів та відповідають за управління міністерствами, які виконують програми та надають послуги відповідно до цих законів. У цій системі термін "уряд" також може означати Кабінет Міністрів. У загальному розумінні федеральний уряд виконує основні обов'язки у сферах, які впливають на всіх канадців, а саме національній безпеці, зарубіжній політиці та громадянстві. Урядові органи федерального рівня розміщені в канадській столиці місті Оттава. Канада має репутацію країни, яка має одну з найбільш ефективних моделей державного управління. До її беззаперечних переваг належать такі якості, як досить високий ступінь прозорості, що досягається завдяки значній відкритості інформації та її загальнодоступності завдяки постійно оновлюваним ресурсам мережі Інтернет; щорічна звітність усіх підрозділів державної служби про свою діяльність та фінансові витрати; постійне вдосконалення системи державного управління, яке, однак, не супроводжується різкими руйнуваннями звичних схем та не дезорганізує функціональні системи в цілому; ефективна (та обов'язкова!) система постійного підвищення кваліфікації державних службовців усіх рівнів та високий рівень соціальних гарантій, який підтримує високий престиж державної служби як місця роботи.

Розвиток та сучасний стан державного управління

В Енциклопедії Канади зазначено, що загальновизнаного визначення терміна "державне управління" (public administration) не існує. Рамки предмета настільки широкі, що легше пояснити цей термін, ніж сформулювати його визначення. Державне управління є як полем вивчення, тобто дисципліною, так і полем для практичного застосування, тобто родом діяльності – заняттям.

Існує багато неузгодженостей щодо того, чи можна науку про державне управління називати дисципліною переважно через те, що її часто позиціонують як підрозділ, який поєднує дві дисципліни: політичну науку й адміністративну науку (або адміністрування). У Канаді наука про державне управління спочатку виникла як підрозділ політичних наук. Знання щодо устрою урядового апарату, а також політичного та правового середовища, у якому працюють державні службовці, є ключовим для розуміння політичної системи. Також державні управлінці/адміністратори відіграють важливу роль, яка полягає в наданні політичних консультативних послуг та їх активному залученні до розробки, правозастосування та судового розгляду законів і нормативних документів. Як підрозділ адміністративної науки державне управління є частиною загального процесу адміністрування. У широкому розумінні адміністрування поділяється на державне або публічне, госпітальне, у сфері бізнесу, освіти тощо. Усі ці форми адміністрування мають набагато більше спільних рис, ніж відмінностей. Проте спостерігається дедалі більше визнання державного управління як окремого наукового напряму, про яке свідчить створення шкіл державного управління при університетах, у яких використовують підхід політичного менеджменту, що, у свою чергу, поєднує обидва попередні підходи з оцінкою публічної політики. Державне управління вивчається як міждисциплінарний предмет, що поєднує політичні, економічні, соціологічні та інші науки. У Канаді не існує чітко визначеної дати або події, яка б вважалася початковою для науки державного управління. Вагомим внеском для неї стали багатотомна праця "Канада та її провінції" (1913–1917), автори: А.Шорт та А.Дж.Доугті (Canada and its provinces (1913–1917) by A.Shortt and A.G.Doughty), яка містить практики державного управління, та кілька книг Р.Макгрегора Доусона (R.MacGregor Dawson) у 1919–1933 рр. Перша навчальна програма з публічного адміністрування була започаткована Лютером Ріхтером (Luther Richter) та Р.А.Маккеєм (R.A.Mackay) в Університеті Делхаузі в 1936 р. Перший випуск у Карлтонському коледжі (нині – Карлтонський Університет) відбувся в 1946 р., а вже в 1952 р. при ньому була заснована Школа державного управління. Зараз у Канаді функціонує кілька шкіл та факультетів державного управління при університетах: найстаріші з них існують при Квінсі, Університеті Вікторії та Національній школі адміністрування Квебека. Починаючи з 1950-х рр. значний внесок у розвиток канадського державного управління був зроблений такими відомими канадськими вченими, як Роч Болдак, Дж.Е.Ходжетс, Дж.Р.Маллорі, Д.С.Рват та Малькольм Тейлор (Roch Bolduc, J.E.Hodgetts, J.R.Mallory, D.C.Rowat, Malcolm Taylor). Державне управління є відносно новою, але важливою, і такою, що стрімко розвивається, галуззю науки. Переважна більшість людей, які вивчають її, мають наміри працювати або вже працюють в урядових органах федерального, провінційного та муніципального рівнів. Навіть державні службовці, які спеціалізуються в праві, інженерії, медицині тощо, часто вивчають державне управління, щоб краще розуміти та виконувати менеджерські завдання. Можливості працевлаштування існують у постійних урядових департаментах, урядових агентствах, комітетах та комісіях. Державне управління також охоплює такі сфери професійної діяльності, як адміністративна робота в медичних та освітніх закладах, управління персоналом, управління фінансами, розробка нормативно-правових актів та аналіз політики. Головною інституцією у сфері державного управління як науки вважається Інститут публічного адміністрування Канади (Institute of Public Administration of Canada – IPAC) – національна організація та наукова спільнота державних службовців усіх рівнів урядування та університетських викладачів. Вона організовує та фінансує семінари, конференції, публікацію різноманітних видань з державного управління, найвідомішим з яких є журнал "Канадське публічне адміністрування".

Основні тенденції реформування державного управління

На відміну від перехідних країн Європи, в Канаді не було єдиної програми реформування державного управління. Скоріше адміністративна реформа проводилася

як серія пов'язаних між собою ініціатив. Наприклад, програма "Зміна" (Programme "La Releve"), яку очолював клерк Таємної Ради, була спрямована на модернізацію управління людськими ресурсами та з метою відродження державної служби. Таємна Рада управляла впровадженням процесу "бізнес-планування" та в рамках стратегічного політичного курсу залучала різні департаменти й агентства до підготовки своєї річної фінансової звітності (бюджетних планів) за новою методикою. Головна увага приділялася заходам, що мали на меті підвищення результативності та відповідальності.

Провінції також упровадили важливі реструктуризаційні програми, що спрямовані на впровадження бізнес-планування. Бізнес-плани доступні для громадськості (щороку надається звіт про результати досягнення запланованих цілей). До ключових елементів бізнес-планування належать такі:

• декларація щодо бачення майбутнього та стратегічних цілей установи;

• визначення основних видів діяльності установи;

• програми дій у рамках основних видів діяльності установи;

• стратегія відмови від другорядних видів діяльності установи;

• стратегії змін програм (у зв'язку з переходом до клієнт-орієнтованої ідеології, упровадженням електронного врядування тощо);

• звітування про показники виконання та результати діяльності установи.

Основними тенденціями, що виникли внаслідок впровадження бізнес-планування, були:

• реструктуризація установ з метою їх орієнтування на клієнта, суть якої полягала в тому, що групи послуг різних міністерств почали надаватися з одного місця (метод "Єдиного вікна");

• упровадження електронного врядування, в результаті якого надання послуг, розрахункові операції та взаємодія з громадянами і представниками бізнесу стали здійснюватися в електронному вигляді через електронні кіоски або через мережу Інтернет.

Результати здійснених у рамках урядового проекту "Перегляд Програм" (Program Review) змін все ще оцінюються. Хоча зазначені тенденції привели до заснування спеціальних, таких, що самофінансуються, операційних агентств (наприклад Канадське агентство митних справ та доходів), Канада не зазнала такої радикальної реструктуризації, як Нова Зеландія.

На всіх рівнях врядування виникла проблема, пов'язана з тим, що державний сектор більше не розцінюється як привабливе місце працевлаштування: скоротився набір на університетські програми з державного управління; опитування громадської думки показали, що уряд та його органи сприймаються як менш релевантні; велика кількість державних службовців переходить працювати у приватний сектор. Все більше уваги приділяється тому, щоб забезпечити спроможність майбутньої державної служби підтримувати традиційно високі стандарти щодо розробки політики та управління програмами.

Реформування системи державного управління

Створення агентств. Упродовж 1970–1980-х рр. менеджерську гнучкість почали пов'язувати з низькою фіскальною дисципліною, оскільки бюджети та кількість урядових програм збільшувалися, незважаючи на намагання впровадити ефективнішу систему звітності та контролю. У період жорстких скорочень 1990-х рр. гнучкість почали асоціювати лише з пошуком ресурсів. Сучасна тенденція функціонування системи управління полягає в поверненні до більшої менеджерської гнучкості, орієнтації на досягнення результатів, що означає обмеження центрального контролю щодо витрат/вкладень, але більш ретельну перевірку досягнутих результатів. Баланс гнучкості/відповідальності перевіряється на наявність бюджетних надлишків та ризику розширення програм. Поєднання гнучкості й відповідальності спостерігалося під час створення спеціальних оперативних агентств. На ці агентства не поширюються певні адміністративні правила (наприклад директиви щодо комплектації штату), проте має бути забезпечене досягнення чітко визначених показників. Класифікація агентств здійснюється згідно із Статутом Ради Казначейства. Вона вміщує широкий діапазон видів агентств: від тих, які виконують інтегральну частину операційної діяльності міністерств, до автономних Королівських корпорацій корони. На 2006 р. існувало 18 спеціалізованих операційних агентств, 82 Королівські корпорації та 235 агентств інших видів.

Вимога щодо відповідальності, яка стосується федеральних департаментів та гарантується шляхом закріплення в законодавстві (Закон про фінансове адміністрування – Financial

Administration Act, Закон про відносини державних службовців з роботодавцем – Public Service Staff Relations Act), застосовується і до певних агентств. У провінції Онтаріо відповідальність та підзвітність агентства міністерству, яке передало йому частину своїх функцій, закріплюється в Меморандумі про взаєморозуміння, в якому встановлюються зобов'язання і стандарти послуг, що повинно надавати агентство. Крім того, існують установчий комітет Легіслатури Онтаріо, який здійснює нагляд за діяльністю агентств, рад та комісій цієї провінції.

У рамках реструктуризації, яка проводилася в середині 1990-х рр., більшість канадських органів влади переглянула повноваження та потреби багатьох своїх агентств. У результаті цього багато традиційних агентств було ліквідовано або реструктуризовано. Водночас створювалися нові агентства, яким було передано самофінансуючі галузі державної діяльності. Іншою тенденцією була часткова або повна приватизація королівських корпорацій. Наприклад, можна було придбати акції, які були виставлені на публічний торг, таких корпорацій, як "Бензин Канада" (Petro Canada), Канадські національні залізниці (Canadian National Railways) та Повітряний флот Канади (Air Canada).

Децентралізація. Канада тривалий час була високодецентралізованою країною. Водночас провінції намагалися досягти ще більшої децентралізації (наприклад стосовно підготовки працівників). Деякі експерти вбачають у децентралізації засіб для задоволення бажання Квебеку отримати більшу автономію. Але не можна залишити поза увагою те, що і від інших провінцій надходять такі самі запити. Наприклад, Онтаріо нещодавно вирішила перебрати на себе функцію федерального Уряду щодо збирання податків на доходи та створила незалежне провінційне агентство для її виконання. Тенденція до розширення повноважень провінцій певною мірою є результатом скорочення фіскальних видатків провінціям, яке відбулося в рамках "Перегляду Програм" (Program Review) у середині 1990-х рр. Через це зменшився вплив політики федерального Уряду на провінції щодо сфер соціальних витрат.

Реформування державної служби та кадрової політики

У Канаді нараховується 186314 федеральних державних службовців, виключаючи військових і працівників незалежних королівських агентств. За період реформи чисельність працівників на державній службі скоротилася на 39 тис. (17,4%). Більшість скорочень відбулося у сферах національної оборони (були скорочені цивільні працівники), розвитку людських ресурсів (працівники були переведені в провінції), надання урядових послуг та проведення громадських робіт (альтернативне надання послуг). Ніяких подальших істотних скорочень найближчим часом не передбачається.

У Канаді федеральний Уряд становить лише частину державного сектору. У федеральних органах працює 33% державних службовців, провінційних – 30%, муніципальних – 37%. Державний сектор також включає королівські корпорації, збройні сили та інші державні установи (наприклад школи, університети, лікарні). Скорочення також проводилися на провінційному рівні. У 1995 р. Державна служба Онтаріо нараховувала приблизно 81200 працівників. Відтоді вона зменшилась на 21% (до 64000).

У Канаді законодавство з питань державної служби встановлює широкі рамки для діяльності та формування політики з високим ступенем залежності від норм і директив, які є інструментом створення, змінення та впровадження правил і стандартів. Такий підхід відрізняється від європейської практики, якій властиві чіткі детальні закони про державну службу.

Крім законів про державну службу, федеральні та провінційні органи мають додаткове законодавство, що регулює трудові відносини та управління фінансами. Також може існувати окреме законодавство щодо політичної діяльності державних службовців, свободи інформації, публічного оголошення розміру зарплати держслужбовців та конфлікту інтересів.

Існує ще одна істотна різниця між канадським і європейськими законами про державну службу. У Канаді всі державні працівники департаментів та їх агентств вважаються державними службовцями. В Європі цивільні або державні службовці часто належать до професійного корпусу державних службовців, але не надають адміністративні послуги чи допомогу.

У 1998 р. з метою розв'язання проблеми найму, утримання та збереження вищих керівних кадрів була вироблена нова політика щодо заробітної плати керівників. Розмір їхньої заробітної плати став визначатися порівняно із зарплатами аналогічних посад у приватному секторі, а також були передбачені надбавки за особисті результати виконання. Плата за ризик, пов'яза-

ний з досягненням поставлених цілей та результатів, становить 10–15% від повної заробітної плати керівників. Політика щодо заробітної плати для тих, хто суміщає кілька посад, визначається законом про трудові відносини, її особливості після обговорення закріплюються в положеннях колективного договору.

Результати реформи

Результати реформи державного управління в Канаді важко оцінити через те, що не існувало окремої, чіткої програми. Наприклад, поєднання реструктуризації з обмеженням фінансування та скороченням ресурсів не дають підстав стверджувати, чи це мало на меті модернізувати Уряд або просто економію коштів. Стосовно Канади варто зосередити увагу більше на оцінці загальних кінцевих результатів, ніж окремої програми. Досвід свідчить, що за періодами радикальних змін (два за останні 50 років) мають настати періоди консолідації та стабілізації. Реформаторський "Перегляд Програм", зміна якого відбувалася в середині 1990-х рр., безперечно, досяг своїх фінансових цілей. Ця реформа привела до переосмислення ролі Уряду та шляхів, якими мають бути надані державні послуги. Вигоди від удосконалення фіскальної політики Урядом позитивно вплинули і на реструктуризацію. У процесі реформи було вжито важливих заходів щодо запровадження ефективних форм співробітництва з приватним сектором та експлуатаційних технологій. Однак ще необхідно запровадити культуру постійного вдосконалення державної служби, а також забезпечити можливість залучати та утримувати молодих, талановитих та розумних працівників. Будь-яке зниження спроможності щодо надання державних послуг та професіоналізму державних службовців негативно впливатиме на якість таких послуг. Саме вирішення цих питань мають стати середньостроковою перспективою реформування в Канаді. Також одним з важливих пріоритетів для Канади став перехід державної служби на контрактну основу. Розробляючи контрактну політику, Рада Казначейства встановила чотири критерії для впровадження контрактів у державне управління: проходження державної перевірки; забезпечення переваг оперативного розгляду; підтримка стратегічних довгострокових цілей (наприклад регіональний розвиток); відповідність міжнародним торговельним зобов'язанням. На провінційному рівні перехід на контрактну основу дістав широку підтримку. Такі послуги, як охорона будівель, прибирання снігу, перевірка ліцензії на транспортний засіб, прибирання вулиць, громадське харчування, є тільки деякими функціями, які забезпечуються приватним сектором на контрактній основі, хоча формально ці послуги надавалися державними службовцями. Проте критики зазначають, що державні службовці ще не повною мірою використовують цю нову форму альтернативного надання послуг.

Актуальність канадійського досвіду для України

Канада й Україна мають тісні відносини, що ґрунтуються на історичному фундаменті більш ніж столітнього переселення українців у Канаду. Канада стала першою західною державою, яка визнала незалежність України 2 грудня 1991 р. одразу після українського референдуму. Дипломатичні відносини між Канадою й Україною офіційно були встановлені 27 січня 1992 р. Відтоді Канада й Україна підписали безліч угод та меморандумів про взаєморозуміння, які охоплюють такі галузі, як торгівля, технічне та військове співробітництво, взаємна юридична допомога. Зокрема, Канадська міжнародна агенція розвитку (CIDA) має велику програму технічного співробітництва в Україні, в якій зосереджується увага на структурі управління, розбудові інституційних можливостей, укріпленні громадянського суспільства та зміцненні ядерної безпеки.

У другій половині минулого століття в розвинених демократичних країнах розпочалися зміни принципових засад державного управління та підходів до його реалізації. У нових умовах Канада не тільки виявилася конкурентоспроможною державою, а й досягла значних успіхів стосовно адаптації до нових реалій глобалізованого світу. З'ясуємо, які корисні уроки щодо державного управління, принципи та надбання у цій сфері може запозичити Україна з досвіду Канади.

1. ***Реактивність і сучасність.*** У сучасному світі держава зобов'язана вчасно та адекватно реагувати на швидкі зміни політичних та економічних реалій, кризові явища, бути гнучкою і реактивною. Саме завдяки вчасним та продуманим реформам 1990-х рр., які були спрямовані на лібералізацію економіки, уряд Канади перетворив майже повністю аграрну державу в переважно індустріальну. Вчасна реакція уряду на зміну економічного та політичного порядку забезпечила успішний розвиток країни за наступних поколінь. Україна є молодою країною, яка

не має тривалого часу на поступовий розвиток демократії, як сучасні європейські та північноамериканські країни. Саме тому, розробляючи адміністративні реформи в Україні, необхідно здійснювати ґрунтовний аналіз сучасних світових тенденцій у сфері державного управління та перспектив їх розвитку, застосовувати інструменти "нового публічного менеджменту" (New Public Management), упроваджувати принципи "належного врядування" (Good Governance), а також шукати нові підходи до розв'язання існуючих проблем. Також важливим під час розробки реформ є вивчення внутрішнього стану та потреб державного управління. Зважаючи на досвід Канади, для кожного урядового органу в Україні може бути корисним самостійний аналіз своїх функцій, з використанням чіткої анкети, розробленої на центральному рівні.

2. ***Ефективність та результативність.*** Сучасний світ живе за законами ринкової економіки. У такому середовищі держава може успішно функціонувати лише за умов упровадження в державне управління принципів конкурентності, ефективності, результативності, рентабельності. Для цього необхідно використовувати та адаптувати ринкові механізми. Наприклад, принцип конкуренції можна реалізувати як шляхом залучення до співпраці з державними органами приватних фірм та організацій на контрактній основі, так і надання частини платних управлінських послуг населенню. Ефективність та результативність досягається через упровадження механізмів, які використовуються в бізнесі. З цією метою були створені агентства із самостійним фінансуванням, яким держава делегувала частину своїх функцій та послуг, при цьому залишаючи за собою контроль за їх виконанням, а також упроваджені нові форми фінансової та бюджетної звітності. У результаті цього Канада ліквідувала зайві державні органи, скоротила штат державних службовців і заощадила значні кошти.

Для підвищення ефективності державного управління українським органам влади також варто впровадити елементи "бізнес-планування", розширити співпрацю з приватним сектором, ширше використовувати інструмент приватно-публічного партнерства.

3. ***Орієнтація на громадянина як клієнта та висока якість послуг.*** Найбільшою цінністю сьогодення є людина, особистість, громадянин. Гарантування та захист прав і свобод людини, задоволення її потреб та забезпечення гідного рівня життя стають найважливішими функціями сучасної держави. Людина-громадянин сприймається як базовий елемент держави, заради якого вона здійснює всю свою діяльність, та важливим споживачем її продуктів. Це приводить до виникнення концепції клієнт-орієнтованого надання послуг у державному управлінні. У рамках канадської урядової програми "Зміна" була здійснена реструктуризація установ з метою їх орієнтування на клієнта, суть якої полягала в тому, що групи послуг різних міністерств почали надаватися з одного місця (принцип "Єдиного вікна"). Радянська доба залишила нам у спадок зверхнє ставлення чиновників до громадян. Часто державні службовці не усвідомлюють свого прямого призначення – служити народові України шляхом якісного надання державних послуг. Виховання вищого рівня свідомості, що базується на принципі клієнт-орієнтованого надання послуг, є одним з першочергових завдань українських навчальних закладів, які здійснюють підготовку та підвищення кваліфікації державних службовців. Крім того, в Україні не визначені стандарти та критерії державних послуг, не описані процедури їх отримання та вичерпні переліки необхідних документів. Громадяни не знають, на які послуги вони мають право і яким чином їх можливо отримати. Розробка та впровадження класифікаційних стандартів державних послуг в Україні дасть змогу підвищити їх якість.

4. ***Технологічна сучасність.*** Із середини минулого століття розпочав новий етап технічного прогресу, відбувся перехід від індустріального до інформаційного суспільства, яке з кожним днем розвивається все швидше й інтенсивніше. Як справжні представники цієї доби канадські громадяни прагнули отримувати точну інформацію про урядові програми та послуги; швидкий, зручний, безперебійний та під'єднаний до Інтернету доступ до урядових послуг; послуги кращої якості ефективнішими шляхами. У результаті ефективного впровадження електронного урядування в Канаді надання послуг, розрахункові операції та взаємодія з громадянами і представниками бізнесу (наприклад реєстрація нових підприємців, отримання водійських прав, ліцензій на рибальство і мисливство, оплати штрафів за неправильне паркування тощо) стали здійснюватися в електронному вигляді через електронні кіоски або мережу Інтернет. Такий спосіб надання послуг користується попитом у 95% канадців. При цьому позиція уряду Канади полягає в тому, що надання послуг через електронні засоби зв'язку має доповнювати, а не за-

мінювати інші засоби комунікації. Завдяки використанню електронного уряду в Канаді стала більш тісною співпраця щодо надання послуг між федеральним рівнем влади та владою провінцій. Діяльність уряду Канади стала більш відкритою та прозорою для громадян, адже будь-хто отримав можливість ознайомитися зі звітами і планами будь-якого канадського державного органу на його офіційному веб-сайті. Електронне урядування дало змогу канадцям брати активнішу участь у державних справах та контролювати дії уряду, а отже, суттєво сприяло розвитку громадянського суспільства.

В Україні громадянське суспільство перебуває в зародковому стані. Водночас сучасні інформаційно-комунікативні технології широко використовуються громадянами. Упровадження електронного урядування за канадським прикладом могло б стати каталізатором активізації громадянського суспільства в Україні, дало б змогу підвищити якість державних послуг, що надаються громадянам та бізнесу, зробити їх надання більш зручним для населення та економити державні кошти за рахунок зменшення кількості рядових виконавців.

5. ***Професійна та високоетична державна служба.*** "Висококомпетентна, неупереджена і репрезентативна державна служба, спроможна надавати послуги двома державними мовами, у якій призначення на посаду базується на принципах чесності, доступності, репрезентативності і прозорості" – такий стратегічний продукт є метою Комісії з питань державної служби Канади. Етичний кодекс та закони Канади висувають високі етичні та професійні вимоги до кожного державного службовця і депутата. Зв'язок між визначеними державою класифікаційними і кваліфікаційними стандартами дає впевненість у тому, що мінімальні вимоги, встановлені для певної посади (кваліфікаційні стандарти), точно відповідають основним функціям цієї посади (відповідні класифікаційні стандарти). Під час підготовки в Канадській школі державної служби майбутнім державним службовцям не тільки надають необхідні сучасні знання та навички для професійного виконання службових обов'язків, а й прищеплюють базові цінності державної служби Канади. Кар'єрне зростання державного службовця залежить від його професійного рівня, що визначається через кваліфікаційні іспити, які проводить Канадська школа державної служби, та оцінку фактичних результатів його діяльності. Завдяки такій чіткій системі канадський державний службовець має стимул для успішного професійного розвитку. На жаль, в Україні кар'єрне зростання державного службовця часто пов'язане з наявністю особистих зв'язків з високопосадовцями, а не з рівнем його освіти, професіоналізму та результатами діяльності. Це призводить до непрофесійності державної служби та корупції. Контроль за дотриманням цінностей і стандартів державної служби, який здійснюють незалежні Комісії з питань державної служби Канади та Офіс Комісіонера з питань Конфлікту інтересів та етики, забезпечує високу професійність та політичну нейтральність канадських державних службовців, а також недопущення політичної та економічної корупції. Приклад Канади показує, як за допомогою механізмів контролю та стимулювання можна сформувати високоетичну і професійну державну службу. Використовуючи найкращий досвід західних країн, Україна має будувати власну модель розвитку. Розробляючи концепції та стратегії розвитку України, держава має залучати до цього представників усіх верств суспільства, враховувати інтереси всіх зацікавлених сторін та працювати на засадах співробітництва, партнерства й компромісу, які стали основою сучасного політичного та економічного діалогу у внутрішніх і зовнішніх відносинах розвинених країн. Досвід Канади ще раз підтверджує, що продумані та узгоджені з громадянами реформи є запорукою успішного розвитку країни.

13.4. Державне управління Сполученого Королівства Великобританії і Північної Ірландії

Особливості конституційної парламентської монархії. Таємна рада

Конституційна парламентська монархія в Сполученому Королівстві Великобританії характеризується такими особливостями:

• влада монарха обмежується конституцією, що затверджується парламентом. Монарх не має права змінювати конституцію, а його влада символічна. У Великобританії закони, прийняті парламентом, і рішення кабінету міністрів повинні мати

королівський підпис, але при цьому самі монархи не користувалися правом вето з 1710 р. і не збираються використовувати його в майбутньому;

• уряд формується парламентом з представників певних партій, що отримали більшість голосів на виборах у парламент;

• лідер партії, що має найбільшу кількість депутатських місць, очолює уряд (прем'єр-міністр є найбільш значною особою в політичному житті);

• уряд відповідає перед парламентом, а не перед монархом.

Неписана конституція Великобританії встановлює монархічну форму правління. Хоча монарх входить до складу парламенту, в англійській правовій доктрині главу держави ставлять на перше місце в системі вищих органів державної влади. Монарх визнається джерелом суверенної влади, символом єдності нації та главою англіканської та пресвітеріанської церкви. У зв'язку з тим, що монарх – фігура політично нейтральна, він виступає як гарант стабільності у державі та суспільстві. Згідно з Актом про престолонаслідування 1701 р. у Великобританії діє кастильська система престолонаслідування, яка передбачає, що королівський трон передається за спадщиною старшому із синів колишнього монарха, а якщо синів немає, то старшій доньці. З 1952 р. трон займає Єлизавета II – 42-й монарх Великобританії та шоста в британській історії королева. Єлизавета II належить до династії Вінздорів. Статутне право і королівські прерогативи встановлюють для монарха значні повноваження, однак відповідно до конституційної угоди монарх "царствує, але не управляє". Королівські прерогативи не походять від парламенту і поділяються на особисті та політичні. До особистих прерогатив відносять: право на атрибути монаршої влади (корона, мантія, трон, скіпетр і держава, титул); право на утримання за рахунок державного бюджету за цивільним листом, який нараховує близько 8 млн фунтів стерлінгів; право мати королівський двір і власність; право на королівські імунітети, тобто монарх – особа недоторканна, яка не підлягає кримінальній, адміністративній, цивільній, політичній відповідальності.

Монарх має політичні прерогативи лише номінально, тому в юридичній літературі їх називають "сплячі прерогативи". На сучасному етапі монарх використовує такі прерогативи за порадою з прем'єр-міністром і урядом. Водночас у надзвичайних ситуаціях монарх має можливість користуватися політичними прерогативами в повному обсязі. Наприклад, з метою збереження стабільності у державі та суспільстві після виборів до парламенту Єлизавета II у 1974 р. сформувала лейбористський уряд, хоча ця партія не мала явної переваги у Палаті громад.

У зв'язку з тим, що політичні прерогативи досить широкі, їх поділяють на повноваження у сфері внутрішньої та зовнішньої політики. У галузі внутрішньої політики існують такі королівські прерогативи: а) у сфері управління: право формувати уряд, керувати збройними силами, управляти власністю Корони тощо; б) у судовій галузі – дотримання принципу "Монарх – джерело справедливості", тому британське правосуддя здійснюється від імені монарха; в) у законодавчій сфері: право абсолютного вето (з 1707 р. монарх не користується цим правом); право скликати парламент та розпускати Палату громад; право відкривати чергову сесію парламенту. В галузі зовнішньої політики королівські прерогативи полягають у тому, що: монарх є главою Британської Співдружності, оголошує війну та укладає мир, укладає міжнародні угоди, визнає зарубіжні держави тощо.

Крім того, з XIII ст. діє Таємна рада, яка є дорадчим органом при главі держави. До складу Таємної ради входять міністри Кабінету, судді Апеляційного суду, архієпископи англіканської церкви, спікер Палати громад та інші вищі посадові особи (всього 300 осіб). Кворум для засідання Таємної ради – 3 особи, тому, як правило, у засіданні беруть участь кілька членів. Уся Таємна рада збирається тільки з особливо урочистого приводу, наприклад у зв'язку з церемонією коронації монарха. Таємна рада може утворювати різні комітети, найважливішим з яких є Судовий комітет. Цей комітет був сформований у 1833 р. та є апеляційною інстанцією для церковних судів, трибуналів різних профспілок. Таємна рада приймає рішення від імені монарха у формі прокламацій та наказів. Наприклад, скликання парламенту та розпуск Палати громад має форму прокламації, а рішення з питань права та управління – форму наказів.

Основні тенденції реформування та модернізації державного управління

Наслідки світової фінансової кризи відчувають на собі громадяни не тільки країн з економіками, що розвиваються, а й провідних держав світу. Так, Велика Британія за розміром бюджетного дефіциту стала рекордсменом серед країн Європейського Союзу, випередивши

навіть Грецію. Минулого року цей показник наблизився до 163 млрд фунтів стерлінгів, або майже 12% від ВВП країни. Отже, здійснення амбітних планів, які після виборів у травні 2010 р. мав новообраний прем'єр-міністр Девід Кемерон, довелося відкласти "до кращих часів". У перші ж дні після виборів було розпочато напружений пошук компромісу між консерваторами та ліберальними демократами щодо формування єдиної програми порятунку британської економіки.

Реалізацію політики "жорсткої економії" уряд Кемерона розпочав зі скорочення на 5% зарплат чиновників та скасування компенсацій. Як і в інших країнах, перші обмеження відчули на собі представники керівних органів держави. Членам парламенту заморозили підвищення зарплат. Було скасовано й чимало масштабних проектів, реалізація яких стояла на порядку денному роботи уряду. Крім того, щонайменше на 5 років відкладено дебати щодо вступу Великої Британії в зону єдиної євровалюти. Але на цьому обмеження не завершилися. Найбільш "непопулярним" став план прем'єр-міністра, який він представив наприкінці минулого року. Документ, зокрема, визначав необхідність звільнення впродовж наступних чотирьох років 490 тис. державних службовців, скорочення соціальних гарантій, а також підвищення пенсійного віку до 66 років. Більше того, пропонувалося зменшити на третину розмір компенсації, які отримували працівники при звільненні з роботи. В такий спосіб уряд Кемерона сподівається впродовж наступних п'яти років скоротити дефіцит бюджету з 12 до 1,1% ВВП, тобто до 20 млрд фунтів у 2015 р.

З огляду на поступове запровадження реформ початок 2011 р. приніс британцям чергові неприємні зміни. Зокрема, з січня збільшено податок на додану вартість до 20%, що відразу викликало незадоволення серед населення. При цьому міністр фінансів Джордж Осборн попередив, що в найближчому майбутньому ставка ПДВ не знижуватиметься, оскільки наразі це є "найкращим рішенням" для підтримки національної економіки. Для британців зростання податку стало особливо болючим ще й з тієї причини, що лише 2 роки тому він був скорочений до 15%. У січні 2010 р. уряд підняв податок до 17,5%, а згодом ще на 2,2%. Тож хоча діючий прем'єр Девід Кемерон і називав ПДВ "досить регресивним" податком, серйозні наслідки глибокої фінансової кризи все ж таки змусили його уряд піти й на цей непопулярний крок. У свою чергу, британський Мінфін як альтернативні плани поповнення держбюджету запропонував знову підняти ставки податку на прибуток та збільшити внески у фонд обов'язкового страхування. Однак ця ініціатива не була підтримана урядом, оскільки, за його оцінкою, обидва заходи не сприяли б поліпшенню економічного становища країни у довгостроковій перспективі та могли б позначитися на добробуті родин з низьким та середнім рівнями прибутків.

До того ж у квітні 2010 р. в країні було вже збільшено максимальну ставку податку на прибуток із 45 до 50%. Це передбачало, що кожна фізична особа, заробітна плата якої за рік перевищує 150 тис. фунтів, половину цієї суми має сплатити в державну скарбницю. Такому рішенню передували тривалі дебати, ґрунтовні дослідження та суперечки з опозицією. Цей крок наразився на чималий опір у країні й налаштував проти керівництва заможних британців, однак уряд назвав його "вимушеним" і "тимчасовим", орієнтованим на короткострокове регулювання податкових надходжень. Водночас, аби найбідніші прошарки британського населення не постраждали від урядової програми жорсткої економії, мінімальний рівень прибутків, що підлягають оподаткуванню, було підвищено на 1 тис. фунтів. Зараз нижня межа становить 7 тис. 495 фунтів на рік. Тож, за приблизними підрахунками, близько 900 тис. британців потрапляють під цю статтю і звільняються від сплати податків. Упродовж 2011 р. уряд країни планував ввести додаткові податки на банківську діяльність.

За задумом, це має щорічно приносити в бюджет країни до 2 млрд фунтів. Водночас буде знижено податок на прибуток корпорацій (з 28 до 24%), аби підвищити привабливість ведення бізнесу в країні та залучити додаткові зарубіжні інвестиції. На пенсію британці (як чоловіки, так і жінки) нині виходять у 65 років. Попередній уряд у 2006 р. прийняв закон, який дозволяв роботодавцю примусово звільняти співробітників, що досягли цього віку. З квітня 2011 р. вступив у дію новий закон, який скасовує цю норму. Уряд розраховував, що такий крок дасть змогу знизити тиск на державний бюджет, оскільки більше людей платитимуть податки.

Зважаючи на ситуацію у Великій Британії, західні експерти все ще не можуть дійти єдиної думки, хто керує країною – реалісти чи утопісти. Рейтинг діяльності уряду серед населення постійно знижується. Згідно з результатами останнього дослідження, проведеного центром

ComRes, близько 52% респондентів переконані, що країна рухається до чергової хвилі кризи; 48% – що керівництво втратило контроль над економічною ситуацією в державі. І тільки 20% населення довіряє фінансовій програмі Джорджа Осборна. Однак коаліційний уряд не зупиняють ані майбутні труднощі, ані критика з боку опонентів. Курс на порятунок вітчизняної економіки триває, і саме від успішності його реалізації залежатиме майбутнє як країни, так і правлячих партій.

У перше десятиліття нового тисячоліття державне управління у Великобританії продовжує розвиватися в рамках, визначених ще за часів М.Тетчер, та на основі моделі цінностей і норм, якими державні службовці мають керуватися в поточній діяльності. 6 червня 2006 р. було прийнято Кодекс цивільної служби (Civil Service Code). Серед основних особистісних цінностей (core values) службовців визначено сумлінність, чесність, об'єктивність і неупередженість. Крім того, в країні діє Кодекс менеджменту в цивільній службі (Civil Service Management Code, CSMC), в якому закріплено правила та інструкції міністерств і відомств щодо умов служби державних функціонерів. Розроблена програма модернізації уряду. Особливого значення в модернізації уряду набула одна з її складових – програма робіт зі створення системи електронних державних послуг у Великобританії. Програма має назву "Електронні громадяни, електронний бізнес, електронний уряд.

Розроблено стратегічну концепцію надання публічних послуг в інформаційну епоху" ("E-citizen, e-business, e-government. A strategic framework for public service in the Information Age"). Урядова стратегія передбачає розвиток і використання всіх електронних видів сервісу. Це означає, що послуги можуть надаватися через Інтернет, мобільний зв'язок, цифрове телебачення, центри обслуговування. У зв'язку з цим слід звернути увагу на значні досягнення щодо створення у Великобританії системи "Електронний уряд" (E-government), що дало змогу стати їй одним з лідерів серед інших європейських країн у цьому напрямі. Мета масштабної програми модернізації та реконструкції державного управління з використанням інформаційних технологій полягає в тому, щоб проекти "електронного уряду" включали не лише надання інформації громадянам, а й сприяли підвищенню ефективності та оперативності роботи державного апарату загалом. У Великобританії досить успішно вирішується завдання щодо отримання громадянами всіх державних послуг у режимі "он-лайн". Розвивається система сплати податків через Інтернет, створюються сучасні інформаційні портали для населення, електронні "універсами".

Особливості системи державного управління Великобританії. Значення її досвіду для України

Можна вважати, що система державного управління Великобританії постійно пристосовується до динамічних перетворень в економічній, соціальній і культурній сферах, їй притаманні перманентний розвиток, зростання інформаційних потоків та удосконалення управлінських технологій. Здійснювані перетворення зумовлюються необхідністю задоволення потреб і прагнень людей, захисту їхніх законних прав та інтересів і є своєрідною відповіддю на сучасні виклики, пов'язані зі зниженням довіри населення до державного апарату, незадоволеністю публічним управлінням, його невідповідністю суспільним очікуванням. Загалом проведені наприкінці минулого – на початку нового століття реформи підтвердили адаптивність британської системи державного управління, що проявилося в життєздатності нових інститутів і процедур і разом з тим відобразили досить високий рівень збереження існуючих традицій.

Що стосується професійної підготовки державних службовців, кожне відомство розробляє власні програми підготовки з урахуванням потреб у навчанні. Зміст навчання та програми професійного розвитку державних службовців формуються з урахуванням специфіки виконуваних функцій та займаних посад. Усі програми обов'язково містять такі ключові компоненти, як: робота над проектом (тип випускної роботи), теоретична підготовка в навчальному закладі, відрядження з метою набуття практичного досвіду. Отже, прямий зв'язок між результатами навчання і просуванням по службі у Великобританії є сильною мотивацією до постійного професійного зростання державних службовців та підвищення ефективності їх діяльності. З огляду на це для української практики управління професійним розвитком кадрів державної служби за прикладом Великобританії були б корисними розробка чітких критеріїв оцінки компетентності державних службовців та забезпечення зв'язку між результатами навчання і просуванням по службі.

Критерії оцінки компетентності державних службовців доцільно було б упровадити в систему контролю якості виконуваної роботи, що дасть змогу більш чітко сформулювати обов'язки державних службовців та зумовити необхідність постійного підвищення рівня їх професіоналізму. А прямий зв'язок між результатами навчання і просуванням по службі створить позитивний стимул для вдосконалення професійних навичок і якісного виконання роботи.

Дослідження досвіду Великобританії свідчить про необхідність: наявності корпусу вищих державних службовців та спеціальних навчальних програм для них; розвитку компетенцій, потрібних для успішного співробітництва з європейськими інституціями, колегами з інших держав-членів, зарубіжними партнерами, міжнародними організаціями; вироблення компетентнісного підходу при впровадженні нових навчальних програм для державних службовців. Актуальними питаннями в професійній підготовці державних службовців мають стати:

- управління людськими ресурсами;
- управління змінами;
- питання лідерства.

Проведення реформи державного управління та формування державного службовця, здатного працювати високопрофесійно і вміло, оперативно реагувати на потреби та виклики суспільства, діяти сумлінно, чесно, об'єктивно і неупереджено, зорієнтованого на якісне та ефективне надання державних послуг, має стати одним із пріоритетних завдань у подальшій побудові держави загального добробуту.

13.5. Державне управління Федеративної Республіки Німеччини

Особливості правової системи, конституції та федеративного устрою ФРН

Основи сучасної правової системи Німеччини були закладені після створення у 1867 р. державами на чолі з Пруссією Північно-Німецького союзу й утворення на їх базі 1871 р. Німецької імперії. До виникнення загального німецького права на території нової держави залишалися чинними законодавчі акти і продовжували діяти звичаї колишніх держав та державних утворень. Особливу роль при цьому відігравало законодавство Баварії, Пруссії, Саксонії й інших впливових у той період німецьких держав.

Серед загальних німецьких законодавчих актів, що помітно впливали на весь подальший розвиток законодавства в країні, виділяють такі як Торговельний (1866 р.) і Карний (1871 р.) кодекси, Цивільно-процесуальне і Кримінально-процесуальне уложення, Закон про судоустрій 1877 р. У структурі сучасного законодавства Німеччини застосовуються також деякі адаптовані до нинішніх умов акти, прийняті ще в період існування Веймарської республіки (1919–1933 рр.). Зберігають чинність і деякі законодавчі положення й акти, прийняті в період існування в країні фашистської диктатури (1933–1945 рр.). З часу об'єднання в 1990 р. ФРН з НДР величезну роль у законодавчій сфері стали відігравати державні договори "Про економічний, валютний і соціальний союз ФРН і НДР", що набули чинності з 1 липня 1990 р., і "Про механізм входження НДР у ФРН", підписаний 31 серпня 1990 р. Відповідно до першого договору все законодавство НДР в економічній, валютній і соціальній сферах цілком анулювалося, а на заміну йому на ці сфери поширювалося законодавство ФРН. Відповідно до другого договору й інших актів у процесі возз'єднання двох німецьких держав на території НДР було послідовно поширене все законодавство і судова система Німеччини на федеральному рівні. У сучасній правовій системі Німеччини вирішальне значення має Конституція, прийнята 23 травня 1949 р., і розроблені на її основі конституційні акти. Конституція ФРН закріплює основи державного і суспільного ладу, конституційні права, свободи й обов'язки громадян ФРН, форму правління (республіка), форму державного устрою (федерація), структуру державних органів і порядок їх формування, ієрархію нормативно-правових актів, виданих на основі і на виконання Конституції ФРН. Законодавство згідно з п. 3 ст. 20 Конституції ФРН визначається конституційним ладом, виконавча влада і правосуддя – законом і правом. Як Основний Закон федеративної держави Конституція ФРН закріплює так само компетенцію центральних органів державної влади і управління, характер взаємовідносин органів державної влади і управління та суб'єктів федерації – земель; визначає загальні принципи побудови і функціонування організації управління землями. Дер-

жавний устрій земель згідно зі ст. 20 Основного Закону ФРН має відповідати "основним принципам республіканської, демократичної і соціальної, правової держави у дусі чинного Основного Закону". У землях, округах і громадах народ повинен мати представництво на підставі загальних, прямих, вільних, рівних і таємних виборів.

Поряд з конституцією і законами важливе значення серед джерел права сучасної Німеччини мають постанови, видані центральним урядом федерації й урядами земель. Одним з основних джерел права у правовій системі Німеччини є рішення Конституційного суду країни. За юридичною силою вони відповідають звичайним законам. Що ж стосується тлумачення Конституційним судом парламентських законів, то вони навіть перевищують за юридичною силою останні. Рішення Конституційного суду стосовно конституційності чи неконституційності законів є вирішальними для подальшої долі цих нормативно-правових актів і є обов'язковими для всіх без винятку державних органів, у тому числі й для судів. Правова система Німеччини відображає її федеративний характер. Вона складається з норм, що містяться в актах федеральних органів, і нормативних актів, виданих державними органами окремих земель. Відповідно до Конституції ФРН (ст. 31) "федеральне право має перевагу над правом земель".

Німецька федеративна держава є комплексним утворенням. Вона складається з центрального державного рівня федерації та 16 земель. Основний закон чітко встановлює порядок повноважень, які стосуються федерації, а які – федеральних земель. Цим федеративний устрій Німеччини схожий на устрій інших федеративних держав.

Суспільне життя Німеччини регламентується переважно федеральними законами. Громадяни ж відповідно до принципу субсидіарності звертаються майже виняткова до земельних установ або комунальних управлінь, які діють за дорученням земель. Причина цього криється в намаганні поєднати в Основному Законі переваги унітарної держави з перевагами федерації. Громадяни інших держав у своїх щоденних справах набагато частіше стикаються з представниками федеральних установ.

Основний Закон вимагає порівнянності умов життя по всій Німеччині, які великою мірою визначаються економічною та соціальною політикою. Тому цю сферу регулюють переважно федеральні закони. Саме в цьому німецька федеративна держава схожа на унітарну. Проте землі контролюють переважну більшість функцій загальнодержавного управління.

Отже, в німецькому управлінні переважають федералістські елементи. Земельні адміністрації виконують, з одного боку, що типово для федеральної держави, відповідні земельні закони, з другого (в дуже нетиповий як для федеративних державних систем спосіб) – ще й більшість федеральних законів. Тож німецьку федеративну державу можуть характеризувати такі ознаки, як "унітарна" або "прихована" федеративна держава. Три загальнодержавних завдання федеральні землі виконують власними силами: пов'язані з шкільною освітою, здебільшого й вищою, внутрішньою безпекою, включаючи завдання поліції, а також здійсненням комунального самоврядування. Широкі повноваження Бундесрату урівноважують переваги федерації в законодавчому процесі.

Стратегічними цілями Федерального уряду є ґрунтовне покращання рамкових умов для підвищення рівня зайнятості, зокрема як внесок в активізацію європейських процесів, започаткованих Лісабонською угодою, і подальша консолідація державних бюджетів. Німеччина ставить за мету у найближчі 10 років стати лідером у Європі. Значні державні інвестиції мають забезпечити необхідний простір для дій. Це має стати основною точкою відліку для модернізації держави і управління. Основні тенденції до модернізації – це, насамперед, зменшення кількості бюрократичних процедур та їх спрощення. Федеральний уряд започаткував 25 квітня 2006 р. Програму зменшення кількості бюрократичних процедур, у результаті реалізації якої має з'явитися більше можливостей для приватних ініціатив, інновацій та інвестицій. Федеральний уряд прагне створити інноваційне, ефективне і дієве управління, представники якого здатні гнучко реагувати на потреби сьогодення та приймати ефективні рішення.

Основні тенденції модернізації державного управління

Модернізація охоплює такі сфери, як: управління персоналом, податкова, організаційний напрям та електронне врядування, зокрема швидкий доступ громадян до інформації. Актуальним завданням сучасного управління має стати формування у державних службовців здатності компетентно, швидко і надійно реагу-

вати на запити і потреби громадян. Обробка та надання необхідної інформації громадянам мають належати до пріоритетів управління. Для вирішення комплексних проблем слід знайти нові форми комунікації та співпраці між різними управлінськими інституціями. Інтернет та електронні технології мають створити необхідний простір для комунікації і доступу до інформації. Однією із умов модернізації Федерального уряду є те, щоб більшість модернізаційних процесів відбувалося паралельно і комплексно. Має підвищитися роль держави як замовника інновацій та нових технологій. А до процесів модернізації потрібно якомога ширше залучати відповідальних в усіх сферах управління, а також самих громадян.

Ознайомлення із європейським підходом до державного управління можна розпочати з короткого аналізу державного управління в Німеччині. Тут, напевне, найчіткіше виражений легалістичний підхід до галузі державного управління, який найбільш яскраво контрастує з американським управлінським визначенням. Розглянемо кілька аспектів німецького державного управління.

Завдання державного управління

Складники завдань державного управління є основним при з'ясуванні суті галузі державного управління. Згідно з американським підходом її переважно визначають політичний процес і законодавчі рішення, що призводить до змішування політико-адміністративних функцій. Німецький підхід до вирішення завдань державного управління підтримує розмежування політики й адміністрування, спирається на правову основу для визначення цих завдань. Закон як такий, що визначає державне управління в німецькому контексті, характеризується таким чином: "Завдання державного управління, а отже, і структурні передумови матеріальної правильності адміністративної дії, утверджуються згідно з німецькою традицією насамперед за допомогою права. **Отто Маєр,** засновник відповідної правової дисципліни, згадував про "рехсштаат", тобто державу з належним чином улаштованим адміністративним правом. Держава, керована буквою закону, була також провідною концепцією під час реформування державного управління після Другої світової війни. Правова й адміністративна культура пов'язані в такий спосіб, що правові норми не можуть стати перешкодою для правильної адміністративної дії. Право є раціональним елементом там, де відбувається управління державними справами". За німецького підходу завдання й обов'язки державного управління випливають із правових норм. Ці норми визначають межі влади, за допомогою якої державне управління здійснює свої обов'язки.

Основа для рішень. Критерії економічності й ефективності створюють основу для управлінського ухвалення рішень в американському контексті. Правові норми регламентують лише широкий масштаб і мету, на основі яких державний адміністратор може ухвалити конкретне рішення. Раціональність спирається на критерії економічності й ефективності, які можна визначити за допомогою таких кількісних методів, як аналіз витрат/прибутків. Німецький державний адміністратор діє на інших засадах, які характеризуються так: "Адміністратор може діяти інакше, ніж бізнесмен, і його при цьому не звинуватять в ірраціональності. За наявної традиції верховенства закону у Федеративній Республіці Німеччина раціональність громадської дії насамперед забезпечується зведенням воєдино норм та фактів, а також через визначення повноважень. Адміністративне ухвалення рішень визначається структурами, які розвинулися завдяки глибоко вкоріненим історичним методам європейської юриспруденції. Це стосується ідентифікації проблем, дослідження фактів, пошуку відповідних норм, відбору відповідних даних, тлумачення норм, застосування й цитування точних правових джерел і, нарешті, письмового закріплення процесу аргументації, який дає змогу за допомогою міжсуб'єктивного свідчення перевірити, як було досягнуто результат". Таким чином, основу для рішень створює правовий дослідницький процес щодо узгодження конкретних фактів з повноваженнями, щоб такі дії спиралися на правові законодавчі акти. Цей процес чітко визначений у межах законодавчих актів. Отож "раціональність усіх адміністративних рішень визначається загальним раціональним критерієм, який міститься у Федеральній конституції та конституціях земель, які легалізують точні й обов'язкові основоположні рішення щодо регіональності: системи; процедури; курсу дій".

Застосування аналізу витрат/прибутку розглядається німецьким адміністратором з різних поглядів. "На кону стоїть співвідношення між користю адміністративного рішення й витратами, потрібними для його виконання. Вигоди й витрати згідно з німецьким бюджетним законом – це соціальні (макроекономічні й суспільні) вигоди й витрати. Аналіз витрат/прибутку обов'язковий, але рідко застосовується".

Німецькі та європейські державні адміністратори змушені діяти в межах вкрай жорсткої бюрократичної системи. Необхідні умови для розуміння ними своїх завдань та методів ухвалення рішень визначаються із глибоким й досконалим знанням конституції, законів та адміністративних процесів, отже, їхня освіта повинна мати переважно юридичний нахил. А це значною мірою впливає на розвиток європейського державного управління.

У Німеччині існує п'ять рівнів державної організації: федеральний, землі, області, району, громади (у малих землях – три рівні). Землі мають чисельність населення від 1 до 17 млн осіб, райони – 2 млн, області – 200 тис., громади – від 5 тис. осіб.

У Німеччині розподіл коштів державного бюджету передбачав п'ять кроків: 1-й – розподіл коштів між федеральним бюджетом і бюджетами земель; 2-й – пропорційний перерозподіл коштів між багатими та бідними землями; 3-й – розподіл коштів між рівнями земель, областей та громад; 4-й – розподіл коштів між областями та громадами; 5-й – незначні податки на рівні громад.

Значення досвіду Німеччини для України

Для України становить певний інтерес і німецький досвід децентралізації. За словами старшого експерта з конституційного права проекту "Сприяння регіональному розвиткові в Україні" професора Томаса Вюртенберга, коли цілі та заходи, які мають бути вжиті в рамках адміреформи, до кінця не визначені, потрібні ефективні способи, щоб приступити до реформування.

З-поміж таких способів – організація змагання за найкращу форму місцевого та регіонального самоврядування. Німеччина застосовує його вже понад 200 років, причому кожна з 16 земель має юридичне право запроваджувати власні методи оптимальної організації управління на рівні громад, крейсів і регіонів. Узагальнено він має назву "конкурентний федералізм". Звісно, для унітарної держави, якою є Україна, це малоприйнятно. Але раціональною, на нашу думку, є пропозиція доктора Вюртенберга щодо визначення пілотних територій, у яких будуть апробовані заходи в рамках реформи державного управління і територіальної реформи. Дехто з вітчизняних експертів пропонував зробити це і в Україні. Проте невдалий досвід Ірпінського експерименту з об'єднання кількох поселень на Київщині, який був належним чином не підкріплений законодавчо і не забезпечений фінансово, застерігає від подібних новацій.

Реальнішою в умовах України видається можливість надати областям з їх районами та громадами більше компетенції у визначенні власного територіального поділу й організації управління. Але жорстка податкова і бюджетна централізація навряд чи стимулюватиме місцеве керівництво до таких дій. Раціональним зерном німецьких реформ є модернізація управлінського персоналу. Німецькі експерти вважають, що раніше управління діяльністю персоналу місцевої влади здійснювалося за вказівками згори. Нині ширше застосовується творчий підхід, більшою є самостійність муніципальних чиновників.

13.6. Державне управління Італійської Республіки

Функції держави, державне управління і політична система Італії

З огляду на реалізацію права на місцеве самоврядування розподіл законодавчих та виконавчих функцій в Італії здійснюється в рамках національного законодавства. Законодавча влада розподіляється між центральною владою і владою регіонів відповідно до положень конституції та з урахуванням обмежень, що випливають із законодавства ЄС та міжнародних зобов'язань Італії.

Держава здійснює виняткові законодавчі повноваження з таких питань:

• зовнішня політика та міжнародні відносини, відносини між державами та Європейським Союзом, надання притулку та правового статусу негромадянам ЄС;

• імміграція;

• відносини між республікою і релігійними конфесіями;

• оборона та збройні сили, державна безпека, озброєння, боєприпаси та вибухові речовини;

• валюта, захист заощаджень і фінансових ринків, конкуренція; валютна система, оподаткування та бухгалтерський облік; система регулювання фінансових ресурсів;

• державні органи та відповідні закони про вибори, державні референдуми; вибори до Європейського парламенту;

• юридичні та адміністративні організації держави та національних громадських агентств;

• громадський порядок та безпека, за винятком місцевих адміністративних поліцій;

• громадянство, громадянський стан та реєстрація;

• юрисдикція та процесуальне право, цивільне і кримінальне право;

• судова система;

• визначення базового рівня вигод, пов'язаних з цивільними і соціальними питаннями;

• загальні положення про освіту;

• соціальне забезпечення;

• законодавство про вибори, керівні органи та основні функції муніципалітетів, провінцій і міст зі статусом метрополій;

• митниця, захист національних кордонів та міжнародні навчання;

• охорона навколишнього середовища, культурної спадщини тощо.

Беручи до уваги вищезазначену сферу відповідальності центральної влади, до компетенції регіонів відносять усі питання, які не належать до безпосередньої компетенції держави.

Регіони та автономні провінції Тренто і Больцано беруть участь у процесі прийняття рішень по законодавчих актах ЄС на етапі розробки таких рішень та в тих сферах, які належать до їх компетенції. Крім того, вони несуть відповідальність за реалізацію міжнародних угод та рішень ЄС у рамках чинного національного законодавства. Влада регіонів має право на укладання угод з іншими регіонами, що спрямовані на поліпшення виконання функцій у межах регіону. Ці органи влади можуть передбачати створення спільних координаційних органів для ефективної імплементації досягнутих домовленостей. Угоди такого типу потребують ратифікації в рамках законодавства регіонів. На додаток до цього регіони можуть підписувати угоди з іноземними державами та місцевими органами влади інших держав з тих питань і в тій формі, які визначені національним законодавством.

Формування системи державного управління сучасної Італії розпочалося після завершення Другої світової війни в умовах, коли фашистський державний апарат був повністю ліквідований. 2 червня 1946 р. в Італії відбулися вибори та референдум, питанням якого стала форма державного управління повоєнної Італії. На цьому референдумі прихильники монархії отримали 46%, а республіки – 54% голосів італійського народу.

Після проголошення республіки наступним кроком з відновлення демократичного устрою стали вибори до Установчих зборів, повноваження яких обмежувалися прийняттям конституції та ратифікацією міжнародних договорів. Робота над Конституцією сприяла об'єднанню різних політичних сил, які взяли активну участь в обговореннях. Результатом спільних зусиль стало ухвалення Конституції на широкій коаліційній основі. Установчі збори завершили свою роботу, а 27 грудня 1947 р. був офіційно ухвалений текст Конституції Італії. В ст. 1 Конституції зазначалося, що Італія є демократичною державою, суверенітет якої належить народу та реалізується народом у рамках та формах, що передбачені Основним Законом країни.

За формою правління Італія є парламентською республікою. Народ обирає представників законодавчої влади на загальнореспубліканському рівні, а також представників законодавчих органів на місцях. Виконавча влада представлена президентом країни та Радою міністрів – урядом, який очолює прем'єр-міністр. Де-юре главою держави виступає президент країни, який обирається парламентом на спільному засіданні верхньої та нижньої палат. Президент республіки призначає голову Ради міністрів, а за його пропозицією – міністрів уряду. Право на розпуск Ради міністрів закріплене за парламентом, який може ним скористатися у разі незадовільної роботи уряду. Забезпечуючи баланс роботи основних гілок влади, парламент у співпраці із президентом країни призначає суддів Конституційного суду, який є найвищим судовим органом Італії. Судова влада Італії базується на римському праві та на Кодексі Наполеона з наступними змінами.

Останніми роками політична система Італії все більше структурується, а дві парламентські коаліції, що представляють блок право- та лівоцентристських партій, відіграють основну роль у внутрішній політиці країни. Коаліція партій правоцентристського спрямування об'єднує партії "Вперед, Італія!", "Національний Альянс". Лівоцентристський блок представлений "Демократич-

ною партією" та партією "Італія цінностей" [15]. У 2007 р. була створена нова передвиборча правоцентристська коаліція "Народ свободи", яка в 2009 р. була перетворена в єдину політичну партію. До нової політичної партії увійшли 12 політичних сил правоцентристського спрямування, в тому числі "Вперед, Італія!" та "Національний Альянс" на чолі із лідером С.Берлусконі. На рівні ЄС партія "Народ свободи" входить до складу Європейської народної партії. На сьогодні з найбільш впливових політичних сил, які поки що залишились поза об'єднавчими процесами, можна назвати "Лігу Півночі" (лідер У.Боссі), хоча вона продовжує залишатися членом урядової коаліції та надійним союзником партії "Народ свободи".

Основні тенденції модернізації державного управління

Комплексна модернізація державного управління розпочалася в Італії в 1990-ті рр. Започаткував цей процес указ Ради міністрів 1993 р., в якому проголошувалося прагнення уряду повністю оновити роботу державних органів влади. В подальшому реформування було розподілено на три умовних етапи, на кожному з яких були запроваджені структурні зміни функціонування державного апарату.

Перший етап умовно обмежується періодом з 1993 по 1998 р. У законодавчому порядку було передбачено введення контрактної системи для певної квоти працівників державних органів влади, яка передбачала використання "цивільно-правового договору" як основи для прийому на роботу державного службовця. Відбувалася так звана "приватизація" державної служби, яка спочатку поширювалася на всіх державних службовців, крім вищої ланки керівництва. Призначення на вищі посади залишалися на той час прерогативою міністрів.

На другому етапі, який тривав з 1998 по 2002 р., підбір керівництва на основі трудового договору починає поступово застосовуватися і для вищої ланки працівників. При оформленні на роботу кандидати мали підписувати контракти із визначенням основних функцій та заробітної плати. У процесі реформи була створена база даних міжвідомчої управлінської структури.

Передбачалося, що ця база даних міститиме інформацію про всіх керівників, а також вакансії в режимі он-лайн, які є відкритими у державних органах влади. Всі ці заходи були покликані підвищити мобільність у державних органах влади і надати процесу добору персоналу більшої відкритості.

На третьому етапі реформ державної служби, який розпочався в жовтні 2002 р., призначення та функції першої ланки державних службовців визначалися одним указом (одностороннім публічним актом). У цьому акті визначався строк договору, який, як правило, обмежувався трьома роками роботи. Потужності бази даних міжвідомчої управлінської структури активно використовувалися і надалі.

Крім введення контрактної системи для державних службовців, у 1990-ті рр. відбулося розширення нормативно-правової бази, яка регулює статус державних службовців. Нове регулювання визначається широким спектром нормативно-правових актів, які включають законодавчі акти № 29/93, 247/93, 470/93 і 546/93, закони № 59/97, № 127/97, № 50/99), законодавчі декрети № 396/197 та 80/98. Зазначений спектр законодавства передбачає, з одного боку, застосування цивільно-правових норм до державних службовців, з другого – регулювання трудових відносин у рамках колективних договорів та індивідуальних контрактів. Крім того, на законодавчому рівні було регламентовано порядок набору на державну службу, який був представлений у базі даних міжвідомчої управлінської структури, і питання стосовно відповідальності державних службовців та відповідності посад.

Для визначення зарплати за посадою в бюджетних установах була запроваджена детальна тарифікація, у зв'язку з чим у системі державного управління Італії сформувалося 60 тарифних розрядів. В основу тарифікації була покладена сукупність цілої низки умов: потреба в спеціальних знаннях, необхідність тривалого вдосконалення на певній роботі, державна важливість посту, ступінь його відповідальності тощо. За вислугою років службовцям кожні два роки збільшувалися додаткові виплати, починаючи з 8%, а потім – на 2,5% (у результаті чого протягом 16 років зарплата збільшується на 64%). Пенсія за вислугу років виплачується після досягнення 60-річного віку і не повинна перевищувати 72% від останнього заробітку.

Модернізація державної служби в Італії стосувалася не лише змістового наповнення, а й основних акторів, які відповідають за кадрову політику в державі. Найбільш важливим рішенням стало створення спеціального департаменту державного управління (Dipartimento della

Funzione Pubblica) при Раді міністрів Італії. Цей орган був покликаний вести реєстр службовців державних і міжнародних організацій, координувати управлінську діяльність та здійснювати контроль за її ефективністю. Цей департамент визначає також потреби в кадрах для державної служби і планує їх підбір. Керівник департаменту державного управління прирівнюється за статусом до міністра з державного управління.

Структурно департамент державного управління складається з трьох відділів, які мають власну сферу відповідальності. Перший відділ персоналу в державному секторі відповідає за загальне планування підбору персоналу на рівні центрального уряду, координацію мобільності в рамках державного сектору, а також за поліпшення умов роботи в державному секторі в цілому. Другий відділ – навчання персоналу державного сектору несе відповідальність за підготовку людських ресурсів у державному секторі, а також за управління і контроль роботи агентств з підготовки кадрів, інших допоміжних органів, що надають послуги у сфері навчання. Важливим напрямом роботи цього департаменту є координація діяльності Національної школи державного управління. Третій відділ координує взаємовідносини з профспілками в державному секторі і виступає інституцією з цивільно-правового обслуговування працівників державного сектору у співпраці із Координаційною агенцією з укладання контрактів у сфері державної служби (італ. – Agenzia per la Rappresentanza Negoziale del Pubblico Impiego). Агенція наділена функціями ексклюзивного представництва всіх організацій державного сектору (центральний уряд, а також регіональні і місцеві органи влади) у переговорах із профспілками. Від імені всіх державних установ вона веде переговори із профспілками щодо національних трудових договорів, а потім забезпечує їх однакове впровадження по всій країні.

В останні роки в Італії проводяться спеціальні розслідування щодо виявлення недоліків у роботі чиновників. Введені новації не сприяли кардинальній зміні функціонування державного апарату. Тому в громадській думці Італії утвердилось переконання в необхідності перебудови всього державного апарату з метою надання йому вищої ефективності та демократичності.

Значення італійського досвіду для України

Досвід Італії в організації системи державного управління є корисним для України з погляду як загальностратегічного планування, так і впровадження окремих реформ практичного спрямування. В період, коли для України питання конституційної реформи набуває особливої актуальності, досвід Італії може стати практичним орієнтиром для роботи Конституційної асамблеї, яка створена з метою розробки пропозицій щодо змін до Конституції України на основі узагальнення практики її реалізації з урахуванням досягнень і тенденцій розвитку сучасного конституціоналізму. На рівні стратегічно-концептуального оформлення варто акцентувати увагу на стабільності Конституції Італії, яка визначає основні принципи та підходи до регулювання взаємодії основних акторів політичного процесу. Незважаючи на структурні реформи системи управління та перехід до Другої республіки в 1990-ті рр., положення Конституції та статус державних органів влади залишалися незмінними. Поправки, внесені в 2001 р., не змінили базових принципів Основного закону країни, а лише запровадили більш ефективний поділ влади між центральною владою, регіонами та іншими територіальними одиницями відповідно до федерального принципу.

У контексті посилення децентралізації у взаємодії між центральними, регіональними та місцевими органами влади для України становить інтерес практика адміністративно-територіального поділу в Італії. Враховуючи культурно-історичний рівень розвитку регіонів, в Італії поряд із 15 звичайними регіонами 5 найбільш економічно розвинених регіонів отримали ширшу автономію, яка дає їм змогу більш незалежно від центрального уряду реалізовувати стратегію розвитку власних адміністративно-територіальних одиниць.

Успіх модернізації державної служби в Італії пояснюється не лише практичними реформами в цій сфері, а й комплексним оновленням ціннісних орієнтирів італійського суспільства. В цьому контексті варто відзначити реформування не лише державної служби, а й судової влади та органів охорони правопорядку, які розпочали активну боротьбу з корупцією в державних та бізнесових структурах. Під час операції "Чисті руки", яка була реалізована на початку 1990-х рр., великих втрат зазнала розгалужена корумпована система в органах влади. Зокрема, було затримано керівників мафіозних угруповань по всій країні, до списків слідчих потрапило майже 20 тис. імен, у тому числі і парламентарі, колишні прем'єри, міністри, керівники полі-

тичних партій, банкіри, підприємці, які відігравали значну роль у політичному житті країни. У стратегічному вимірі операція "Чисті руки" сприяла падінню режиму Першої республіки та започаткувала оновлену Другу республіку. Незважаючи на те, що державна служба в Італії потребує подальших реформ, Італії вдалося створити добре налагоджений і відрегульований державний і адміністративний апарат, ефективність якого, як правило, не залежить від зміни влади. Проведені реформи в контексті модернізації державної служби сприяли мобільності державних службовців, більшій транспарентності в процесі підбору персоналу, підвищенню прозорості при оголошенні конкурсів на заміщення посад, покращенню оплати праці державних службовців. Все це позитивно позначилося на структурних змінах, що проводяться в країні на всіх рівнях.

13.7. Державне управління Республіки Франція

Особливості поділу влади, адміністративно-територіального устрою та децентралізації. Державне управління

Система поділу влади Франції будується відповідно до адміністративно-територіального устрою республіки. В Конституції Франції названі три рівні організації влади в державі і три типи територіальних колективів самоврядування: комуни (у Франції 36680), департаменти 100 (96 метропольних + 4 заморських та Майотт) і заморські території (4). Ці адміністративні одиниці мають адміністративні повноваження, обмеження, по-перше, частиною національної території, яка ними управляється, а, по-друге, – так званими місцевими справами, або тими, які їм спеціально доручені, делеговані законом (державою). Таким чином, тільки "в законодавчому порядку" (тобто спеціальним законом), який приймає Парламент, можна за Конституцією (28 вересня 1958 р. з останніми змінами 1995 р.) створити новий вид адміністративно-територіальної одиниці, що і було зроблено 2 березня 1982 р.: додано новий рівень регіонів, які об'єднують кілька департаментів (створено 26 регіонів). Така система поділу влади (на місцевому рівні) склалась сьогодні. Донедавна Франція була державою, для якої був характерний високий ступінь централізації місцевого врядування і самоврядування. Це проявлялось у розвитку системи адміністративного контролю центральної влади над місцевими органами, бюрократичної субординації у відносинах центру і міст. У розпорядженні опікунської центральної влади перебувало досить багато засобів (анулювання, схвалення, тимчасове призупинення, заміщення, перегляд, відкликання, відставка, розпуск та ін.), але вона мала на меті лише – жорстке підкорення діяльності місцевих колективів. Існуючий попередній контроль вів до "роззброєння" комуни і департаментів, посягаючи на їх самостійність діяти, пропонувати, створювати, організовувати нові служби, розробляти і реалізовувати проекти і т. ін. Ключову роль у системі місцевого урядування відігравав префект, який був представником влади і визначав усі напрями місцевої діяльності. Поява цього ключового інституту в адміністративному механізмі управління був певною мірою зумовлена встановленим після революції 1789 р. принципом єдиної і неподільної нації. Регіональне різноманіття, раніше характерне для системи управління, було спрощене: створено департаменти, на чолі яких були поставлені представники центральної влади, наділені широкими повноваженнями в управлінні підконтрольними їм територіями. Ця високоцентралізована система проіснувала у Франції майже 200 років.

Проведена в 1982 р. децентралізація розширила повноваження територіальних колективів, забезпечила їм велику самостійність у вирішенні своїх справ, зберігши разом з тим за центральною владою досить сильні позиції на місцях. З метою реалізації нової урядової політики децентралізації влади у 1983 р. були прийняті Закон про розділення компетенції між комунами, департаментами, регіонами і державою та Закон про розділення джерел фінансування. Ці акти потім були доповнені іншими законами, які порушували питання організаційної побудови регіонів, місцевого управлінського апарату, проведення місцевих виборів, міжрегіональної співпраці й участі громадян у діяльності місцевих органів влади. У широкому розумінні децентралізація мала на меті:

по-перше: передати по можливості більше повноважень периферії (переважно щодо послуг); знайти відповідну "шкалу" для покращання управління, підвищення його ефективності

у вирішенні завдань, переданих на рівень регіонів і місцевих властей. Для цього іноді було достатньо скоротити кількість муніципалітетів, в інших випадках останнім дозволялося об'єднуватись для надання певних послуг і створювати проміжні рівні влади (часто на регіональному рівні) між нижнім рівнем управління і центральним урядом;

по-друге – інші заходи (часто поетапні, особливо в кінці 1980-х рр. і на початку наступного десятиліття): розширити фінансову самостійність місцевої влади; полегшити навантаження на центральний уряд; у деяких випадках розширити повноваження виконавчих органів відносно місцевих рад, оскільки місцева влада була змушена виконувати все більш численні і технічно складні функції.

Під адміністративний округ у французькому законодавстві підпадає частина національної території, яка слугує рамками діяльності різних державних служб. Статус адміністративного округу має дві особливості. Округ не має юридичного статусу, оскільки є частиною держави. Очолює округ вища виконавча посадова особа – префект. Префекта назначає і відкликає Президент Французької Республіки. В обох випадках Президент підписує Декрет, який потім затверджує Рада Міністрів Франції. Префект округу отримує від Президента і Прем'єр-міністра Франції прямі вказівки, від виконання яких не може ухилитися. Подібний підхід дає змогу: розподілити навантаження між центральним і місцевим апаратом державного управління: на органи влади центру покладаються завдання загальнонаціонального масштабу і характеру, а на органи адміністративних округів – розв'язання проблем балансування інтересів держави і місцевих товариств на різних рівнях влади. Забезпечення децентралізації базується на дотриманні двох умов: по-перше, визнання і законодавче закріплення факту існування інтересів, відмінних від державних стосовно регіону, департаменту і комуни; по-друге, законодавче закріплення незалежності органів місцевої влади від державних органів у частині прийняття рішень, використання коштів і майна, необхідних для їх реалізації. Останнє забезпечується виборністю місцевих органів влади регіону, департаменту і комуни.

Відповідно до ст. 20 та 21 Конституції Французької Республіки Прем'єр-міністр очолює уряд, який, у свою чергу, визначає та проводить національну політику. Вироблення державної політики щодо державної служби належить до сфери відповідальності Міністерства бюджету, державних розрахунків та державної реформи і його підрозділу – Головного управління адміністрування та державної служби. У ст. 3 постанови № 2007-1003 від 31 травня 2007 р. "Про повноваження Міністра бюджету, державних розрахунків та державної реформи" [6] записано: "У сфері державної служби, за дорученням Прем'єр-міністра він (Міністр бюджету, державних розрахунків та державної реформи) виконує певні функції, визначені постановою від 9 жовтня 1945 р. і законами від 13 липня 1983 р. та від 11 січня 1984 р., які зазначені вище. Він слідкує за правами і обов'язками всіх службовців, а також за положеннями, які регулюють їх кар'єрне просування. Він проводить політику модернізації управління людськими ресурсами в державних відомствах та щодо заробітної плати державних службовців і забезпечує погодження статутних правил та окремих положень, підписує постанови, які пов'язані зі статутом та заробітною платою державних службовців, про що зазначається вище у ст. 2 закону від 13 липня 1983 р. Він очолює Вищу раду державної служби трьох рівнів і Наглядову раду державної зайнятості". У Франції за розвиток державної служби відповідає ще один високопосадовець – Державний секретар з питань державної служби. Як представник держави він контролює та підтримує діяльність політично призначеного Міністра бюджету, державних розрахунків і державної реформи. У постанові № 2007-1100 від 13 липня 2007 р. стосовно повноважень державного секретаря з питань державної служби визначені такі його функції: "Він займається всіма справами в галузі державної служби, за дорученням Міністра бюджету, державних розрахунків і державної реформи, при якому він є уповноваженим. Для виконання своїх повноважень Державний секретар з питань державної служби розпоряджається в міру потреби службами, які підпорядковуються Міністру бюджету, державних розрахунків і державної реформи, а саме: генеральним управлінням адміністрування та державної служби, генеральним управлінням з питань місцевого самоврядування і управлінням з питань госпіталізації й організації медичного обслуговування та іншими службами і корпусами, які перебувають у розпорядженні Міністра бюджету, державних розрахунків і державної реформи, з метою виконання своїх повноважень у галузі державної служби. Через обмеженість повноважень, які йому делеговані,

Державний секретар з питань державної служби отримує повноваження від Міністра бюджету, державних розрахунків і державної реформи ставити свій підпис під усіма документами, постановами і наказами. Державний секретар з питань державної служби може заміняти Міністра бюджету, державних розрахунків і державної реформи щодо головування у Вищий раді державної служби і Наглядовій раді (Обсерваторії) державної служби". Реалізацію всіх цих функцій Міністерства забезпечує Головне управління адміністрування та державної служби (Direction generale de l'administration et de la fonction publique), яке виконує такі завдання:

• слідкує за дотриманням норм основного закону про державну службу;

• забезпечує зв'язок та єдність державної служби;

• здійснює експертну оцінку щодо статутних правил, заробітної плати, звільнень, часу роботи, соціальних дій і подає її на розгляд уряду та парламенту;

• здійснює опіку над міжміністерськими адміністративними школами (IRA, ENA);

• відповідає за підтримку соціального діалогу з профспілковими організаціями.

За діяльністю Головного управління адміністрування та державної служби (ГУАДС) наглядає Вища Рада державної служби всіх рівнів (державна, територіальна, госпітальна). Рада включає тимчасові та чотири постійні комісії, а саме:

• Комісію статутів, яка розглядає законопроекти щодо державної служби;

• Комісію скарг, яка розглядає скарги щодо рішень про здійснення санкцій проти державного службовця, постановляє та затверджує тексти їх відхилень або мотиваційних рекомендацій;

• Комісію професійного навчання та соціального просування;

• Комісію контролю гігієни та безпеки.

До складу Вищої Ради державної служби (Обсерваторії державної служби) входять представники парламенту, міністерств, територіальних державних адміністрацій та державних підприємств. Цей орган затверджує річну програму роботи ГУАДС, а також затверджує та розповсюджує річний звіт ГУАДС. Генеральний секретаріат, який перебуває у спільному підпорядкуванні Міністерства бюджету, державних розрахунків та державної реформи і Міністерства економіки, промисловості та зайнятості, визначає завдання, бюджет ГУАДС, а також збирає інформацію про персонал та матеріальні ресурси разом із директорами державних адміністрацій.

З метою координації дій Президента, Прем'єр-міністра, кожного з міністерств у межах їх компетенції, різних державних служб, діяльність яких пов'язана з проведенням державної реформи, спрямованої на оновлення державних послуг, декретами від 13 вересня 1995 р. і від 8 липня 1998 р. утворено відповідні адміністративні структури, зокрема Міжвідомчий комітет з питань державної реформи (CIRE) – дорадчий орган, очолюваний Прем'єр-міністром. Робота CIRE відбувається на пленарних засіданнях, які за дорученням Прем'єр-міністра скликає міністр бюджету, державних розрахунків і державної реформи. CIRE відповідає за формування політики уряду щодо: визначення ролі держави й уточнення сфери державних послуг; урахування потреб і сподівань користувачів державних послуг у напрямі спрощення і полегшення процедур; підвищення ефективності діяльності державних служб та інституцій; делегування повноважень і відповідальності; модернізація державного управління.

Основні тенденції модернізації державного управління

CIRE розглядає і вивчає схеми реорганізації державних служб і, зокрема, проекти реорганізації служб. Серед його завдань – ініціалізація і координація дій адміністрації щодо створення і використання інформаційних систем відповідно до функціональних схем управління міністерств. У засіданнях Міжвідомчого комітету беруть участь міністр бюджету, державних розрахунків і державної реформи, міністр внутрішніх справ, заморських територій і територіальних колективів, міністр екології, енергетики, сталого розвитку і територіального планування і в разі потреби – інші члени уряду. Міжвідомча комісія з питань державної реформи (DIRE), яка утворена замість комісаріату з питань державної реформи в липні 1998 р., є службою, підпорядкованою Прем'єр-міністру, і має міжвідомчий характер. DIRE перебуває в розпорядженні міністра бюджету, державних розрахунків і державної реформи. До її складу, крім уповноваженого керівника, входять ще 15 членів. Комісія зобов'язана готувати відповідні пропозиції уряду щодо державної реформи, координувати прийняття рішень і контролювати їх виконання. З метою організації відкритого обговорення, обміну інформацією між міністерствами та іншими державними інституціями

щодо досвіду, результатів, досягнутих у процесі реформування, DIRE відкрила в Інтернеті вебсторінку (innovations-services-publics-gouv.fr).375.

Фонд на підтримку державної реформи створено для фінансового забезпечення проектів реформування державного сектору, зокрема адміністрацій усіх рівнів. У Фонді, на рахунку якого у 1999 р. було 115,3 млн франків, створено два департаменти: центральний і територіальний. Кредити Фонду затверджує міністр бюджету, державних розрахунків і державної реформи за пропозиціями Постійного секретаріату міжвідомчого комітету з питань державної реформи.

Центральний департамент Фонду забезпечує фінансування проектів модернізації, які пропонують міністерства, територіальний департамент надає кошти для проектів, що пропонують деконцентровані (територіальні) державні служби. У листопаді 1998 р. CIRE створив Національну раду з питань оцінювання державної політики, що також має опікуватися проблемами державного устрою. Ця інституція щорічно подає Прем'єр-міністру міжвідомчу програму оцінювання державної політики відповідно до нової процедури цього оцінювання.

На сучасному етапі реформи державні структури та інституції виконавчої влади Франції побудовані таким чином. Уряд налічує 29 членів. Це найменший за кількістю членів уряд П'ятої Республіки. У структурі уряду 16 міністерств. До складу уряду входять ще 12 державних секретарів, які опікуються окремими питаннями зовнішньої торгівлі, малих і середніх підприємств, охорони здоров'я, ветеранів, туризму, прав жінок тощо.

Кожен міністр, уповноважений міністр або державний секретар відповідає за певну кількість служб, що належать до сфери його компетенції. Крім територіальних служб, на локальному рівні існують структури загальнонаціонального рівня – центральні адміністрації і служби з компетенцією національного масштабу. Кількість підрозділів центральної адміністрації і приєднаних до них становить 209 одиниць. Штат головних управлінь і служб загальнонаціонального рівня досягає близько 75 тис. осіб.

До центральних адміністрацій входять головні управління і управління, які мають різні назви: делегації, служби, місії тощо. Вони виконують функції перспективного прогнозування, законодавчої ініціативи і регламентації, управління деконцентрованими службами, державних виконавчих органів, контролю й опіки, оцінювання.

Служби з національною компетенцією забезпечують у різних міністерствах заходи оперативного характеру щодо виробництва товарів та надання послуг. Вони мають певну самостійність в управлінні і можуть укладати контракти з центральними адміністраціями на виконання тимчасової роботи. Серед таких служб – служба обліку даних про кримінальну відповідальність, офіс з питань боротьби проти нелегальної імміграції, пенітенціарна служба виправних робіт, служби вивчення проблем у сфері транспорту, різноманітні національні музеї. Децентралізовані служби держави впроваджують державну політику і рішення національного масштабу в регіонах. Ці служби підпорядковані переважно префекту, який презентує уряд на регіональному рівні, їх штат становить близько 95% штату державних службовців.

Державна служба головних громадянських адміністрацій і жандармерії переважно представлена рівнем департаментів (100) та регіонів (26). Виходячи з цього деякі адміністрації мають міждепартаментальний або міжрегіональний тип організації. До цього слід додати представництво держави на рівні інфраструктури департаментів у субпрефектурах (240): підрозділи постачання (1339), казначейства і фінансові інспекції (3849), служба збирання податків, поліцейські округи (488) чи бригади жандармерії (6185) тощо.

Держава у разі потреби може інколи делегувати частково або повністю іншій юридичній особі один із напрямів своєї політики. Така інституція найчастіше є державним закладом, що має фінансову автономію, отримує субсидії, а також використовує власні ресурси і формує персонал. Цей заклад перебуває під управлінням держави – одного чи кількох міністерств, які визначають його стратегію, надають у разі потреби відповідні кошти, контролюють його дії і оцінюють результати. Державні заклади, про які йдеться, класифікуються за такими категоріями: адміністративні, промислові і торговельні, науково-технологічні, культурні, професійні.

Ці заклади функціонують у різних сферах, зокрема:

• освіти (Національна школа управління ENA, Міжнародний інститут державного управління IIPA, університети тощо);

• досліджень та інновацій (Національні дослідницькі інститути в різних сферах: агрономії – INRA, медицини – INSERM, інформатики – INRIA, космосу та аеронавтики – CNES, ONERA, захисту інтелектуальної власності – INPI тощо);

• культури (Національна бібліотека Франції – BNF, Національний центр кінематографії – CNC, музеї тощо);

• соціального захисту і солідарності (фонди соціальних дій щодо робітників-іммігрантів – FAS, офіс міжнародної міграції – OMI тощо);

• здоров'я (агенції із санітарного захисту продуктів харчування, ліків, інститут санітарного забезпечення осіб похилого віку тощо);

• будівництва, транспорту і навколишнього середовища (державні заклади з питань створення нових міст, національне агентство з покращання довкілля – ANAH, національні парки, мережа залізниць Франції – RFF, SNCF, аеропорт Парижа – ADP тощо);

• економіки і фінансів (французький центр зовнішньої торгівлі – CFCE, французьке агентство з розвитку – AFD).

Держава в разі потреби звертається за допомогою до асоціацій для реалізації заходів державної політики. Наприклад, державні інституції взаємодіють з асоціацією професійного навчання дорослих (AFPA) або французькою асоціацією культурних заходів за кордоном (AFAA).

Державна реформа, що триває зараз у Франції, з її принциповими орієнтирами щодо того, як "наблизити державу до громадян" або "створити більш ефективний державний механізм", значною мірою спирається на застосування нових інформаційних технологій. Загалом інформатизація адміністрацій різних рівнів передбачена як у великих проектах, так і на рівні окремих бюро. Розвиток і використання Інтернету сприяє підвищенню ефективності дій адміністрації за рахунок:

• автоматизації масових послуг (наприклад видача зелених карт для автомобілів, довідок, документів для податкових служб, служб соціального захисту, ідентифікаційних посвідчень тощо);

• покращання щоденної діяльності чиновників (складання, пошук документів, робота на відстані від основного місця служби);

• збирання й обробки результатів експрес-опитувань, голосувань, конкурсів, удосконалення виборчих технологій;

• оптимізації прийняття рішень на державному рівні та використання експертних систем;

• покращання умов спілкування, комунікацій (16 млн громадян, або кожен третій, – користувачі мобільних телефонів, 2 млн – абоненти Інтернету, 2 тис. формулярів офіційних документів доступні через Інтернет);

• розвитку демократичних відносин (швидкий доступ до інформації, безпосереднє спілкування з високими посадовими особами, телеголосування, висвітлення дебатів у Національній асамблеї, звіти уряду в Інтернеті тощо).

У програмі дій уряду щодо входження Франції в інформаційне суспільство (PAGSI) сформульовані принципові положення, серед яких:

• підключення до мереж адміністрації різних міністерств, що дасть їм змогу використовувати інформаційні системи;

• створення до кінця 1999 р. інфраструктури міжміністерських комунікацій (проект ADER);

• створення до кінця 2000 р. в усіх територіальних службах територіальних інформаційних служб (SIT), які покращать процеси обміну інформацією і практичну діяльність в комунах, серед служб одного департаменту або одного регіону. Ці територіальні інформаційні системи об'єднують інформаційні засоби різних служб, бази даних у комунах, засоби корпоративного використання;

• забезпечення навчання персоналу використанню нових технологій і постійний нагляд за їх упровадженням у діяльність різних служб;

• модернізація великих державних інформаційних систем, зокрема у сфері бухгалтерського обліку і звітності (проект ACCORD).

У циркулярному розпорядженні Прем'єр-міністра від 7 жовтня 1999 р. зафіксовані загальні принципи подання інформації і презентації веб-сторінок державних установ в Інтернеті, процедура оприлюднення сайта. Для забезпечення обміну інформацією загальноміністерського значення створено кілька офіційних сайтів, зокрема:

• сайт ADMIFRANCE (www.admifrance.gouv.fr), яким керує Управління французької документації, містить інформацію у сфері державного управління, різноманітні адміністративні формуляри, електронну бібліотеку державних звітів, реалізує функції порталу доступу до інших державних сайтів;

• сайт LEGIFRANCE (www.legifrance.gouv.fr), яким керує Генеральний секретаріат уряду, містить юридичну інформацію;

• сайт PAGSI (www.internet.gouv.fr), яким керує інформаційна служба уряду, стосується питань інформаційних та комунікаційних технологій, підтримує комунікаційне середовище (форуми, поштові скриньки тощо). У межах програми PAGSI кожне міністерство створило власний сайт в Інтернеті, де розміщено офіційні дані і допоміжна інформація для громадян. Сайт будь-якої державної адміністрації має містити посилання на вищевказані сайти.

Підсумовуючи наведене вище, можна вважати, що французький уряд надає великого значення сучасним інформаційно-комунікаційним технологіям і активно їх використовує для покращання діяльності урядових структур і реалізації завдань адміністративної реформи.

Значення французького досвіду для України

Аналіз в історичному аспекті досвіду Франції у розбудові своєї державності може бути корисним для України. Раціональне використання апробованих підходів у побудові державних інститутів України дасть змогу скоротити період пошуку шляхів до економічної і соціальної стабільності нашої держави.

• Після децентралізації 1980-х рр. центральний уряд обмежив своє втручання в регіони та місцевості.

• Вплив держави на регіони та місцеву владу був заново реалізований через план "держава-регіон", зафіксований у децентралізаційному законі 1982 р.

• Відповідно до закону регіональні ради розробляли проект плану, а потім обговорювали його з представником держави в регіоні – регіональною префектурою.

• План "держава-регіон" був новою формою нагляду центрального уряду, через який він міг включити свої пріоритети в регіони, особливо у сфері освіти і транспорту.

• Деякі представники регіонів вважають цей план засобом, з допомогою якого держава може мобілізувати фінансові ресурси регіональних та місцевих урядів для досягнення своїх цілей. Регіональні ради є повноцінними власниками плану, але вони обмежені тим, що план повинен бути узгоджений із міжміністерським Комітетом територіального планування при Прем'єр-міністрі, до складу якого не входять президенти регіональних рад.

• З переходом Французької держави на контрактний принцип комплектування армії ситуація змінилась на краще.

• Ради регіонів та департаментів беруть участь у переговорах як рівні сторони та можуть не погоджуватися з вимогами державної влади.

• У сучасній Франції грубий центральний нагляд змінився на мезоврядування, яке характеризується більш незалежною формою розробки політики та важливістю контрактних процесів, таких як плани "держава-регіон", контракти міста, контракти щодо вищої освіти, контракти щодо безпеки, які демонструють різні результати на різних територіях Франції.

• Найбільше принцип "Steering at a distance" (управління на відстані) проявляється у звільненні від державних і місцевих органів влади від фінансових зобов'язань – у реформованій Конституції (2003 р.) закріплений принцип фінансової автономії органів місцевого самоврядування. Конституція передбачає в подальшому розширення повноважень місцевих органів щодо самостійного встановлення податків.

Реформи 1982, 2003 р. За останні 4 десятиліття французькі місцеві політичні та адміністративні установи і модель відносин "центр-периферія" 8 Т зазнали двох головних змін. Ці зміни сприяли історичним особливостям французької політичної системи.

По-перше, децентралізаційна реформа, тобто повільна реорганізація, прогресивна реструктуризація та втрата влади державними оперативними службами на місцях дали змогу подолати історично державо-централізовану організацію країни.

По-друге, дедалі більший розвиток та консолідація міжінституційного співробітництва інституцій, особливо у великих містах, дали змогу усунути традиційну роздробленість між місцевими політичними та адміністративними системами й започаткували міцні потужні сили міста-регіону.

Проблеми, пов'язані з проведенням реформ. 1. Складна система управління з багатьох осіб більше створює взаємозалежні відносини, ніж виокремлює передачу повноважень.

2. У всіх європейських державах протягом останніх десятиліть спостерігаються регіоналізаційні тенденції, які виникли частково у зв'язку з потребою в реорганізації розподілу завдань між центральним рівнем державної влади та субнаціональними рівнями.

Регіоналізація у Франції не спричинила суттєвих змін щодо доступності публічних послуг. Комунальні кооперації та зростаюча кількість організацій на кшталт об'єднань цільового призначення утруднюють роботу територіальної громади, пов'язану з переходом надання всіх публічних послуг. Регіони Франції позиціонують себе як незалежні адміністративні одиниці, але вони все ще не мають статусу регіональних юридичних осіб, діяльність яких обмежена точно визначеною територією у федеральних або квазіфедеральних державах. Регіони намагаються насамперед за допомогою Європейського Союзу розкрити свою ідентичність і міцно закріпитися в системі державного устрою Франції.

Територіальна реформа у Франції. Комітет з реформи органів місцевого самоврядування був створений Указом Президента в жовтні 2008 р., його очолює відомий французький політичний діяч Едуард Балладюр.

Після проведення обстеження в зазначеній сфері Комітет подав 20 пропозицій щодо реформування органів місцевого самоврядування та календарний план їх упровадження.

Відповідно до Звіту Комітету Балладюра від 5 березня 2009 р. основними заходами територіальної реформи є такі:

• сприяти добровільному об'єднанню департаментів та регіонів і скоротити кількість останніх до 15 одиниць;

• починаючи з 2014 р. призначати шляхом проведення єдиних виборів мажоритарною системою Ради департаментів та регіонів, у результаті чого скасувати кантони;

• завершити до 2014 р. складання карти міжкомунальних об'єднань та раціоналізувати карту синдикатів комун;

• не створювати нових територіальних утворень відповідно до закону від 4 лютого 1995 р.;

• починаючи з 2014 р., створити на підставі закону 11 перших метрополій: Ліон, Лілль, Марсель, Бордо, Тулуза, Нант, Ніцца, Страсбург, Руан, Тулон та Ренн;

• затвердити положення про загальні компетенції (метрополій, нових комун, утворень із міжкомунальних об'єднань та інших комун) і здійснити спеціалізацію сфер компетенції департаментів та регіонів;

• у рамках щорічних обговорень у парламенті визначити річні цілі та змінювати призначення витрат органів місцевого самоврядування;

• компенсувати в повному обсязі скасування професійного податку (наприклад податок на розвиток професійної освіти) шляхом введення іншого способу оподаткування економічної активності, який базується на переоціненому доході від місцевого земельного податку та доданої вартості від підприємств;

• створити в 2014 р. адміністративно-територіальну одиницю зі спеціальним статусом під назвою "Гран Парі" (Grand Paris) з департаментами в Сен-Сант-Дені та Вал-де-Марн, заздалегідь провівши громадські консультації з органами місцевого самоврядування, яких це стосується, соціальними партнерами та економічними силами.

Як доповнення до Звіту були представлені індивідуальні експертні довідки членів комітету, а також проекти двох законів, запропоновані Едуардом Балладюром:

• проект закону про реформування органів місцевого самоврядування;

• проект закону щодо створення адміністративно-територіальної одиниці "Гран Парі" (Grand Paris).

13.8. Державне управління Республіки Польща

Функції держави і державне управління

Загальнодержавний рівень. Польща належить до демократичних держав, тобто вона парламентська республіка, найважливіші риси якої: незалежність усього народу, суверенітет держави, а також демократичний вибір влади. Важливими ознаками державного

устрою є плюралізм, поділ влади на три гілки, свобода слова, віросповідання. Підставою для такого устрою служить ринкова економіка, що спирається на вільну конкуренцію. Повагу гідності людини гарантує Конституція. Польща є унітарною державою, що виражається в поділі на воєводства, керує якими центральна влада. Законодавчу владу представляють сейм та сенат, виконавчу – Президент Польщі та Рада Міністрів. Суди і трибунали здійснюють судочинство.

Управління на рівні адміністративно-територіальних одиниць. Територіальному самоврядуванню в Польщі присвячений розд. VII чинної Конституції РП. Стаття 1 розділу "Територіальне самоврядування" надзвичайно важлива, оскільки вона стосується принципу субсидіарності, але п. 3 наступної статті визначає принципи, з яких випливають орієнтовні компетенції ґміни – "основної одиниці територіального самоврядування" (ст. 164, 1). Одиниці територіального самоврядування наділені правом індивідуальної власності (ст. 165 Конституції). Цим одиницям надається право власності й інші майнові права; про їх автономність свідчить також те, що їх самостійність підлягає судовій охороні. Публічні завдання, які виконують одиниці самоврядування, Конституція ділить на власні розпорядження і надіслані від вищестоящих органів через закон (наприклад ведення обліку населення). Натомість згідно з п. 3 ст. 166 компетенційні спори між органами територіального самоврядування та урядовою адміністрацією повинні розв'язувати адміністративні суди. Стаття 167 стосується доходів одиниць самоврядування, яким "гарантується участь у державних доходах відповідно до поставлених їм завдань". Отже, можливі джерела доходів одиниць самоврядування Конституція поділяє на власні доходи, загальні дотації, а також цільові дотації з держбюджету. Одиниці самоврядування мають, крім того, право на встановлення розміру податків і локальних оплат. Відповідно до ст. 169 одиниці територіального самоврядування виконують завдання за посередництвом органів самоврядування (внутрішній устрій, що їх визначає) і виконавчих; згідно з п. 2 цієї статті "вибори до органів самоврядування є загальними, рівними, безпосередніми і відбуваються шляхом таємного голосування".

Конституція визначає референдум як форму вирішення членами самоврядної спільноти справ, що її стосуються. Під час референдуму вони можуть відкликати орган самоврядування, який призначено в процесі прямих виборів. Передостання стаття обговорюваного розділу присвячена організації контролю "з точки зору законності" за територіальним самоврядуванням. Як орган контролю Конституція визначає: голову Ради Міністрів (за його пропозицією сейм може розпустити орган самоврядування, звільнити порушника конституції або закону) і воєвод, а у сфері бюджетних справ – регіональні розрахункові палати. Розділ VII Конституції визначає право одиниці територіального самоврядування на об'єднання, право участі у міжнародних локальних об'єднаннях і регіональних спільнотах, а також на співпрацю з локальними та регіональними спільнотами інших держав. Територіальне самоврядування реально розвивається з 1990 р. Саме тоді відмовилися від системи рад, а замість цього ввели самоврядування ґміни і воєводства. А з 1 січня 1999 р. стає обов'язковою триступенева структура територіального самоврядування: самоврядування ґміни, повіту, а також воєводства.

Ґміна. Конституція РП 1997 р. визначає, що: "основною одиницею територіального самоврядування є ґміна".

Ґміна виконує всі завдання, не заборонені для інших одиниць територіального самоврядування. До складу ґміни входять усі жителі. При цьому належність до спільноти ґміни є обов'язковою. Ґміна має свою правоздатність, виконує власні завдання (визначені законом самоврядуванням ґміни), а також надіслані розпорядження.

Органами ґміни є рада ґміни, а також війт/бургомістр/президент. Рада ґміни є одночасно законодавчим і контрольним органом. Вибирається вона шляхом прямих виборів. Рада засідає на сесіях, приймає на них ухвали, які є законом до виконання на певній території, а також контролює виконавчий орган, яким є війт/бургомістр/президент, скликаючи з цією метою ревізійну комісію.

Виконавчим органом ґміни залежно від її розміру і виду є, як уже зазначалося, війт, бургомістр або президент. Не беручи, однак, до уваги назви, орган має однакові компетенції і відповідає за ведення фінансової політики та реалізацію бюджету ґміни. Про свою діяльність війт звітує перед радою гміни, яка приймає або відхиляє звіт.

Повіт. Повітове самоврядування існує в Польщі з 1 січня 1999 р., коли набрала чинності одна з чотирьох великих реформ уряду Єжеґо Бузка. Тепер устрій повітового самоврядування регулює закон від 5 червня 1998 р. Повітове самоврядування конституційно не врегульовано.

Органами повітового самоврядування є рада, а також правління повіту. Рада, як і рада ґміни, є законодавчим і контрольним органом, вибирається шляхом прямих виборів, засідає на сесіях. Її організація значною мірою нагадує організацію ради ґміни. Виконавчим органом у повіті є правління повіту, до складу якого входять від трьох до п'яти осіб. Вибирає його рада. На чолі правління стоїть староста. Правління виконує ухвали ради повіту, а також бюджет і провадить фінансову політику. Про виконання бюджету старості, а також решті членів правління подається звіт правління.

Воєводство. Воєводське самоврядування – найвищий щабель місцевого самоврядування в Польщі, який охоплює жителів цього воєводства. Устрій воєводства регулює закон від 5 червня 1998 р. про самоврядування воєводства.

Законодавчим органом у воєводстві є воєводський сеймик. Вибирається він також шляхом прямих виборів та, як і рада ґміни й рада повіту, засідає на сесіях, вибирає ревізійну комісію. Виконавчим органом є правління воєводства, яке вибирається через сеймик. Передусім сеймик обирає маршалка воєводства, а потім за його пропозицією – решту членів правління. До складу правління входить 5 осіб. Відповідно до викладеного представлена форма самоврядування відповідає європейській традиції, що впливає на розвиток громадянського суспільства. Варто також зауважити, що Польща підписала численні міжнародні конвенції, які стосуються самоврядування, у тому числі Європейську карту місцевого самоврядування.

Управління – це організована діяльність, яка реалізовується за допомогою певного апарату і спрямована на досягнення конкретних цілей. Така діяльність, яка охоплює сферу справ державного характеру, називається публічним управлінням. Термін "публічне управління" визначається багатьма способами і в різних площинах, наприклад, у предметній (сфера справ, що здійснюються) або суб'єктній (органи, які утворюють публічне управління). Крім того, найчастіше трапляються змішані визначення публічного управління, які охоплюють його суб'єктно-предметне трактування.

Згідно з одним із таких визначень публічне управління – це комплекс дій, функцій та організаційної і виконавчої діяльності, які здійснюються для реалізації державних справ різні суб'єкти, органи та інституції на підставі закону та відповідно до визначених правом форм. Існують багато визначень публічного управління, а також багато його поділів. Один із них – це поділ публічного управління, який пропонує професор Ян Боця, на управління уряду, територіальне управління, державне управління, до якого належать організаційні одиниці, що не є складовими ні управління уряду, ні територіального управління.

Територіальне управління. Територіальне управління представлено в Польщі трьома рівнями: ґміною; повітом; воєводством. Органи кожної одиниці територіального самоврядування реалізують завдання держави на власній місцевій території. Територіальне управління виконує компетенції, обумовлені конституцією або законами для органів іншої державної влади, з метою задоволення потреб людей, які проживають на території цієї організаційної одиниці. До органів територіального самоврядування належать:

- сеймик воєводства;
- рада повіту;
- рада ґміни;

виконавчі органи:

- маршалок і правління воєводства;
- староста і правління повіту;
- війт (бургомістр, президент).

Державне управління. Крім того, оскільки інколи державне управління ототожнюється з управлінням уряду і навпаки, то доцільним і логічним видається виокремлення рівня державного управління, до сфери якого не входить управління уряду. До його органів, за професором Боця, можна зарахувати:

- президента Польської Республіки;
- органи найвищої палати контролю;
- державну раду радіомовлення і телебачення;
- речників громадянських прав;
- державну раду юстиції;

• органи Національного польського банку разом з державною радою фінансової політики;
• центральні органи адміністрації, що підлеглі сейму.

Управління уряду. У свою чергу, управління уряду можна поділити з огляду на сферу його діяльності на: центральний уряд (голова Ради Міністрів, Рада Міністрів, міністри, а також центральні органи урядової адміністрації) та місцевий уряд (воєвода і підлеглі йому служби, органи неколективного управління). Органи уряду центральної адміністрації охоплюють своєю діяльністю всю територію країни, натомість органи уряду місцевої адміністрації діють тільки на чітко визначеній території. Що стосується уряду місцевого управління, то тут існує ще додатковий поділ на колективне і неколективне управління.

Колективне управління. Колективне управління утворюють керівники колективних служб, які діють під керівництвом воєводи, керівники інспекції та охорони, які виконують завдання і наділені компетенціями, що визначені в законах. До цієї категорії належать, наприклад:
• воєводський комендант поліції;
• воєводський комендант державної пожежної команди;
• куратор освіти;
• воєводський фармацевтичний інспектор;
• воєводський інспектор торговельної інспекції;
• воєводський інспектор будівельного нагляду;
• воєводський інспектор охорони рослин і насінництва;
• воєводський інспектор охорони довкілля;
• воєводський інспектор торговельної якості аграрно-промислових товарів;
• воєводський інспектор дорожнього транспорту;
• воєводський інспектор геодезичного і картографічного нагляду;
• воєводський реставратор пам'яток;
• воєводський ветлікар.

Крім того, завдання уряду на території воєводства виконують також керівники повітових служб, служб інспекції та охорони, що перебувають під керівництвом старости. Натомість органами неколективного управління (яке інколи називають також спеціальним) є суб'єкти, підпорядковані певним міністрам, а також керівникам державних юридичних установ і керівникам інших державних організаційних одиниць, що виконують завдання зі сфери управління уряду на території воєводства. У додатку до закону від 5 червня 1998 р. про управління уряду у воєводстві (Вісник законів від 2001 р. № 80, положення 872 зі змінами) наводяться такі органи неколективної адміністрації:
• командувачі військових округів, шефи воєводських військових штабів, військові коменданти поповнень особового складу;
• директори казначейських палат, начальники фінінспекцій, директори установ казначейського контролю;
• директори обласних і спеціалізованих гірничих установ;
• директори обласних і начальники окружних установ стандартизації;
• директори обласних і начальники окружних апробаційних установ;
• директори регіональних правлінь водного господарства;
• директори і начальники митної палати;
• директори морських установ;
• директори статистичних установ;
• директори установ міжконтинентального судноплавства;
• коменданти відділів прикордонної служби, коменданти представництв і з'єднань прикордонної служби;
• окружні інспектори морського рибальства;
• державні санітарні інспектори;
• повітові, а також прикордонні ветлікарі.

Діяльність органів неколективного управління базується, як правило, на принципі централізації. Ці органи діють у рамках територіального поділу країни або у рамках спеціальних поділів.

Функції публічного управління:

1) охоронно-регламентаційна, пов'язана з охороною громадського порядку і безпеки зібрань;

2) надання публічних послуг або надавання їх за посередництвом інституцій, що їх забезпечують, які належать до публічного сектору;

3) регулятора економічного розвитку, яка проявляється у застосуванні класичних поліцейських і регламентаційних інструментів у вигляді дозволів, мит, а також участі держави в управлінні народним господарством.

Принципами організації і діяльності публічного управління є такі.

1. Принцип поєднання управління і права. Органи публічного управління діють на підставі положень закону і в межах, окреслених положеннями закону.

2. Принцип керівництва. Керівництво – це діяльність органу публічного управління: організаційна, ініціативна, координаційна, випробовувальна, кадрова, наглядова, контрольна.

3. Принцип координації. Координація в публічному управлінні полягає в гармонізації різної діяльності органів управління і державних установ для досягнення поставлених цілей.

4. Принцип колегіальності. Колегіальність ґрунтується на спільному прийнятті рішень кількома або навіть більшою кількістю наділених рівними правами осіб.

5. Принцип одноосібності. Одноосібність полягає у створенні одноосібних органів управління і в одноосібному прийнятті рішень.

6. Принцип сфери діяльності і повноважень (компетенції) органу. Сфера дії органу окреслена в положеннях устроїв адміністративного закону, яким покликаний підпорядковуватися цей орган. Ця сфера охоплює список справ, які вирішує орган. Натомість компетенцію потрібно розуміти як сукупність повноважень органу публічного управління, яка стосується певної сфери, в якій орган має право і разом з тим обов'язок діяти.

7. Принцип децентралізації. Децентралізація тісно пов'язана з будовою апарату публічного управління і розподілом завдань між окремими ланками цього апарату у вертикальній площині.

8. Принцип нагляду. Нагляд – це можливість, що випливає з положень закону про право втручання в діяльність одиниці нагляду інструктивними, організаційними, контрольними і владними засобами.

9. Принцип контролю. Контроль адміністрації полягає у здійсненні діяльності щодо перевірки дій одиниць публічного управління.

10. Принцип відповідальності. Розрізняють відповідальність:

• керівну – стосується осіб, які виконують керівні функції в публічному управлінні;

• карну – відповідальність окремого винуватця;

• майнову – пов'язану зі шкодою, заподіяною чиновником у процесі реалізації функцій управління;

• службову – відповідальність працівників, визначену керівниками за неналежне виконання обов'язків.

Брак відповідального політичного лідерства особливо гостро відчувається, коли необхідно докладати зусиль щодо модернізації, спрямованої на вирішення проблем структурного характеру, надто тоді, коли рішення керівника гальмується через високий рівень невпевненості, ризику і потенційно високу політичну ціну в разі її невдачі. Отже, йдеться про реформи, проведення яких об'єктивно обґрунтоване, але результати політичних реалій вказують, що вірогідність їх невдач і необхідні ресурси можуть виявитися значними. Прикладом реформ такого типу є модернізація державних чиновницьких структур. Модернізація публічного управління Польської Республіки – це тривалий і складний процес, зумовлений як низкою культурних ознак управління, так і багатьма передумовами, що виникають виходячи зі специфіки оточення, в якому вона функціонує.

Основні тенденції модернізації державного управління

Публічна адміністрація – це велика і складна структура, що уособлює диференційовані цінності, цілі і справи. Це структура, покликана загалом дієво захищати власну ідентичність і власні інтереси, здатна для вигідного збереження для себе статус-кво раціонально використати свої ресурси: знання, досвід, безперервність дії, чисельність своїх членів, а також вміння мобілізувати певні суспільні і професійні групи. У щораз більш широкій сфері, перебираючи на себе функції, які були досі визначені для законодавчої влади і політичних номінантів, публічна адміністрація бере участь у встановленні правил, завдяки яким вона функціонує, як і механізмів, що

її контролюють. Культурно відтворені в її сфері явища формалізації, що провадять до створення так званої бюрократичної індивідуальності, – це додаткові передумови, що спричиняють її автономізацію. Модернізація структури, що має такі істотні ресурси, якщо не відповідає її цілям і не узгоджується з її справами, значно ускладнена. Для цього необхідно створити певні умови.

По-перше, потрібне вироблення політиками спільного стратегічного бачення бажаних змін. З цією метою політики повинні розглядати публічне управління як істотний засіб розвитку, який значною мірою зумовлює розробку виваженої політики і державних програм, а також встановлює спосіб їх реалізації. Отже, необхідно, аби політики зрозуміли, що управління – це їх потенційно найбільший союзник і партнер, а не опонент і конкурент у боротьбі за державні ресурси, який прагне лише до введення державних справ згідно з власною раціональністю. Політики повинні також зрозуміти: сучасне управління втрачає свій ієрархічний характер. Дедалі більше воно спирається на співвідношення мереж і співпрацю горизонтального характеру. Отже, зміна співвідношення між політиками і чиновниками у бік зменшення співвідношення ієрархічного підпорядкування – це процес більшою мірою історичний.

По-друге, щоб зробити модернізацію управління результативною, крім переконання в його необхідності і значущості, слід знати, що бажано змінити, як планують це зробити, а також те, які ефекти повинно це принести. Отже, слід володіти відповідними знаннями та інформацією щодо того, хто компетентний у цьому питанні і може допомогти. Такі знання можуть мати політики (гіпотетично), науковці (ймовірно), експерти (дуже правдоподібно), а також чиновники (напевно). Запас знань, щоправда, розпорошений, але існує і є досить вагомим. Отже, мистецтво полягає в тому, щоб цей запас інтегрувати й активізувати. Потенційно кожен із носіїв частини цих знань міг би спробувати це робити, і час від часу це робить. Проблема, однак, полягає в тому, що правильні й мудрі постулати реформаторів мають знайти відображення в постановах і бути схваленими, щоб надалі впроваджувати їх у практику. Таким чином, без активної позиції політиків знання, потенціал і готовність до участі згаданих суб'єктів не використовуватимуться для модернізації управління.

По-третє, процес модернізації структур держави вимагає, щоб його ініціатори (політики) по-партнерськи і суб'єктно трактували ці середовища та інституції, які необхідні для сприятливого проведення цього процесу. Інакше кажучи, йдеться про вироблення компромісу, що стосується цілей і механізмів адміністративної реформи серед усіх цих партнерів (або, щонайменше, переважної їх більшості), без участі яких цей процес не можна провести результативно.

По-четверте, стосовно модернізації публічного управління слід пам'ятати, що реформи юридичного і територіального характеру попри їх важливість потрібно доповнити реформами, які концентруються на питаннях, пов'язаних з управлінням державними справами. Йдеться про таку зміну філософії сприймання державних справ і способу їх ведення, яку найбільш повно відображає поняття нового публічного управління. У Польщі відчувається дефіцит змін, спрямованих на трансформацію бюрократичної моделі публічного управління в модель нового публічного управління. Існує загальна згода стосовно того, що поліпшення якості діяльності публічного управління і державних послуг, що надаються нею, є надзвичайно важливим. Але слід брати до уваги те, що зміни можуть виникнути лише тоді, коли буде виконано певні елементарні умови.

По-перше, процесу модернізації управління мають передувати раціональні публічні дебати щодо бажаної моделі держави та її відносин з громадянами.

По-друге, реформування управління повинно мати системний і стратегічний характер, а не інструментальний і негайний.

По-третє, необхідно усвідомити, що перебудова і значне поліпшення якості діяльності публічного управління неможливі без досягнення загальної згоди щодо цілей її реформування та ефектів, які повинні виникати. Дотримання кожної з цих умов буде можливим, коли політики виявлять активність і рішучість, а також матимуть раціональне бачення бажаних змін. Отже, модернізація управління значною мірою залежить від політиків, їх зрілості і почуття відповідальності за перебіг публічних справ.

Недоліки системи державного управління Польщі, що залишалися після першої хвилі реформ початку 90-х рр. XX ст., і підштовхнули країну до реформ у 1997 р. Позитивна оцінка реформ міжнародними експертами, а також певна її схожість з умовами України дають підстави якомога повніше застосувати польський досвід в українських умовах.

Значення польського досвіду для України

Для відповідного використання польського досвіду щодо проведення адміністративної реформи потрібно розвинути цей досвід, який певною мірою є унікальним для України. Реформи, що ініціював польський уряд у 1997 р. (однією з яких і була адміністративна реформа), мали на меті трансформувати Польщу в сучасну конкурентоспроможну державу, здатну відповісти на політичні й економічні виклики сучасної Європи і стати її інтегрованою частиною.

Принципи проведення адміністративної реформи базувалися на традиціях європейської цивілізації. Ці принципи також закладено в основу стратегії розвитку країн-членів Європейського Союзу. Серед них:

Побудова громадянського суспільства – впровадження нових рівнів урядування, які мають наблизити кожного громадянина до процесу управління, стимулювати подальший розвиток громад, водночас роблячи їх відповідальними за результати своєї діяльності.

Субсидіарність – фундаментальний принцип функціонування Європейського Союзу. Шляхом деконцентрації центральний уряд передає низку функцій, що можуть ефективно здійснюватись на нижчому рівні, місцевим органам влади, або делегує їх територіальним спільнотам, залишаючи водночас частину з них у сфері своєї компетенції.

Ефективність – місце Польщі в Європейському Союзі великою мірою визначається ефективністю використання здібностей її громадян і спроможністю локальних і регіональних громад успішно використовувати свої можливості для власного розвитку.

Прозорість, відкритість і підзвітність – означає ліквідацію зайвих адміністративно-бюрократичних структур, радикальне реформування системи публічних фінансів, делегування нових, ширших повноважень для демократично вибраних місцевих влад.

Гнучкість – здатність оперативно реагувати на зміни зовнішніх і внутрішніх чинників, підвищення рівня такої здатності і встановлення ефективного зворотного зв'язку з публічною владою.

Реформа публічної адміністрації складалася з двох реформ, які проводилися одночасно: реформи територіального устрою та реформи місцевого самоврядування (децентралізації). Крім того, пізніше було проведено певне реформування в центральному уряді. Згідно з урядовим проектом закону про запровадження основного – трирівневого територіального поділу держави було запропоновано утворити 12 воєводств й уповноважити уряд видати розпорядження на утворення повітів. Найбільше суперечок виникло під час узгодження кількості та територіальних меж воєводств. Урешті-решт, був ухвалений законопроект, згідно з яким було створено 16 воєводств.

Відповідно до норм Конституції та принципів унітарності, субсидіарності, децентралізації та надання правосуб'єктності місцевим спільнотам було вирішено, що новий основний територіальний поділ повинен:

• складатися з трьох щаблів – ґміни, повіти і воєводства;

• відповідати принципові, що кожна одиниця поділу має бути одночасно одиницею місцевого самоврядування з відповідним обсягом повноважень. 5 червня 1998 р. сейм ухвалив три закони, які встановили принципи організації територіальної адміністрації: про самоврядування повіту; про самоврядування воєводства; про урядову адміністрацію у воєводстві.

Місцеве самоврядування після реформи включає регіональні, повітові і спільноти ґмін, які відповідають трьом різним рівням основного територіального поділу держави. Вони є рівноправними і відрізняються за поставленими перед ними завданнями.

Завдання базового характеру належать до компетенції ґмін (перший рівень). До них віднесено всі публічні завдання, не передбачені для інших суб'єктів, задоволення колективних потреб спільноти належить до власних завдань ґмін. Вони виконують також завдання, делеговані їм центральним урядом. Другий рівень місцевого самоврядування – повіти. На відміну від ґмін, повіт виконує публічні завдання, обумовлені законами. Повіт, як і ґміна, є юридичною особою, і його самостійність підлягає судовому захисту. Обсяг завдань і функцій повіту має комплементарний характер щодо функцій ґміни, тобто повіт виконує те, чого ґміна виконати не може. Варто зазначити, що перший не має жодних контрольних або керівних повноважень стосовно останньої. Самоврядування на рівні воєводства (третій рівень) покликано реалізовувати регіональні інтереси держави. Для цього було зменшено кількість воєводств, щоб вони могли бути конкурентоспроможними щодо регіонів Європи.

Основною сферою діяльності воєводства, окресленою в законі, є економічний і цивілізаційний розвиток, міжнародна економічна співпраця, стимулювання ринкової конкуренції та інновацій, розвиток національної та локальної свідомості. Воєводство відповідальне за створення стратегії всебічного розвитку регіону та проведення регіональної політики, якою передбачено забезпечення умов економічного розвитку, розбудову соціальної і технічної інфраструктури, пошук і поєднання публічних та приватних коштів, підтримка освіти й науки, забезпечення співпраці між наукою й промисловістю, охорону природи й культурної спадщини. Крім того, у 1998 р. було прийнято правові акти, що стосувалися реформи центральної виконавчої влади.

Реформа уряду, впроваджена 26 жовтня 1999 р., оптимізувала його організаційну структуру відповідно до нових завдань стратегічного управління. Наступним законом, що продовжував реформу центрального уряду, був закон про державну службу. Він регулював діяльність усіх осіб, які працюють в органах урядової адміністрації, та організації, яка вирішує справи державної служби. Реформа відповідала одному з основних європейських принципів – децентралізації центральної влади шляхом зміцнення влади на рівні місцевого самоврядування. Одним із найважливіших кроків реформи визнано функціональне доповнення самоврядування на рівні ґміни самоврядуванням на рівні повіту.

Іншим важливим здобутком реформи є зменшення кількості воєводств та запровадження регіонального рівня самоврядування. Звичайно це супроводжувалося певними проблемами. Критики висловлюються про різні недоліки, пов'язані з проведенням цієї реформи. Та варто зазначити, що загалом результати адміністративно-територіальної реформи у Польщі здебільшого позитивні.

Польський досвід свідчить, що перетворити державне управління на ефективне без здійснення децентралізації в сучасній Європі нереально. А тому загальні принципи ефективної адміністративної реформи в будь-якій країні регіону будуть схожі. Водночас Україна може запозичити для себе польський досвід, використавши саме ті положення закону, які будуть для неї найбільш прийнятними. Це означає збільшення обсягів завдань, що стоять перед українськими реформаторами.

13.9. Державне управління в Японії та успішних країнах Азії

Модель державного управління в Японії базується на тому, що Японія – це парламентська конституційна монархія, державне управління в якій представлене двопалатним Парламентом, Кабінетом міністрів і органами виконавчої влади на місцях, Верховним і регіональними судами.

Характеристика моделі державного управління в Японії

Основними характеристиками даної моделі державного управління є:

1) суспільна ієрархія, шанобливість, покірність і схильність до добровільного підпорядкування;

2) повільне просування по службі, його залежність не від особистого успіху, а від покірності і певного вікового цензу;

3) збереження пожиттєвого найму, відданість корпорації та корпоративним цінностям, що вважається позитивною рисою і всіляко заохочується в управлінській діяльності;

4) груповий принцип ухвалення рішень і груповий контроль;

5) національне регулювання економіки, яке передбачає заохочування конкуренції між підприємствами;

6) контроль за найнижчим рівнем соціального державного забезпечення, перекладання цієї функції на сім'ю;

7) закрита система формування управлінських кадрів, яка передбачає не вузьку спеціалізацію, а загальну підготовку та особисті якості.

Найвищим органом влади в Японії є Парламент. Формальний глава держави – Імператор Японії. Муніципалітети різних рівнів мають широкі права самоврядування.

Структура державного управління в Японії

Основними учасниками японського політичного життя, які визначають стратегію і тактику розвитку країни, є політичні партії. Дві з них – ліберал-демократична та демократична – є основними

політичними партіями, що визначають у країні двопартійну парламентську систему. Вони пропонують громадянам програми розвитку Японії, формують японський центральний і місцеві уряди. Іншими політичними партіями, які представлені в меншості у японському Парламенті, є Партія "Нова Комейто", Соціал-демократична партія, Комуністична партія. Залежно від своїх інтересів вони періодично формують коаліції з правлячими партіями або виступають в опозиції.

Згідно з чинною Конституцією імператор є "символом Японської держави і єдності японської нації", але він позбавлений права управляти державою. Імператор виконує функції формального глави держави, хоча цей статус за ним юридично не закріплений, до того ж лише церемоніальні функції, а свої дії в політичній сфері зобов'язаний узгоджувати із Кабінетом міністрів країни.

Держава через міністерства зовнішньої торгівлі й промисловості, сільського господарства, фінансів, управління економічного планування, різноманітні спеціальні комісії та комітети активно впливає на різні сфери економічного життя. Насамперед, це регулювання економічного зростання (темпи, структурні пропорції, фінанси тощо), контроль над процесами конкуренції та формуванням структур власності, проведення певної регіональної політики, кредитної та грошової політики, сприяння розвитку освіти і науки, розроблення стратегії зовнішньоекономічних зв'язків та ін. Вплив держави справляється шляхом опосередкованих, переважно економічних засобів (регулювання податків, позик, кредитів, відсоткових ставок, пільг), установлення систем пріоритетів, митної політики тощо. Важливу роль відіграє і власне адміністрування, японський стиль якого полягає в наданні рекомендацій, порад, усних розпоряджень корпораціям заради проведення певної економічної політики держави.

Державна служба в Японії

Ефективність державного управління в Японії визначається високим професіоналізмом, гнучкістю і відповідальністю державних службовців, відпрацьованим механізмом їх підготовки.

Згідно з традиціями і філософією нації система підготовки державних службовців містить п'ять структурних елементів: довічний найм, кадрова ротація, репутація, підготовка на робочому місці, специфічна система оплати праці. Така система формує потужне мотиваційне середовище, яке забезпечує підготовку високопрофесійних чиновників і повну реалізацію їхніх творчих та інтелектуальних здібностей.

Призначення на державну службу в Японії здійснюється на основі підсумків вступного іспиту чи атестації, з урахуванням здібностей претендента, про що мають свідчити додаткові дипломи, сертифікати, з дотриманням принципу нейтральності (державні службовці можуть мати свої політичні переконання, але не дозволяється, щоб це впливало на професійну роботу).

У Законі про державну службу визначені умови непридатності для вступу на державну службу. Зокрема, якщо непридатна людина випадково все ж потрапляє на держслужбу, японська система оперативно виявляє цю суперечність і працівника звільняють.

Вступаючи на посаду державний службовець складає присягу, клянеться дотримуватися всіх вимог державної служби.

Державні службовці Японії поділяються на дві категорії:

1. Державні службовці урядових (центральних) органів (міністерств, відомств, комітетів, управлінь і т.ін.), які, у свою чергу, поділяються на дві великі групи:

– ті, які беруть участь у прийнятті рішень і постановці завдань (так звані особливі держслужбовці);

– ті, які реалізують і виконують прийняті рішення та поставлені завдання (звичайні держслужбовці).

2. Державні службовці місцевих органів управління (влади).

До першої категорії державних службовців відносять міністрів та їх заступників. До речі, в Японії в кожного міністра є тільки два заступники – один політик (як і міністр), депутат, є особливим держслужбовцем, інший виконує функціональні обов'язки і належить до звичайних держслужбовців першої категорії. Серед звичайних урядових (центральних) держслужбовців – начальники департаментів, відділів, секторів міністерств, фахівці і т.ін. Приблизно така сама шкала діє відносно державних службовців місцевих органів.

Обслуговуючий персонал міністерств, парламенту та ін. теж належить до категорії виробничих державних службовців. Військовослужбовці, поліцейські, пожежники, вчителі, медики та ін. також є державними службовцями. Причому, якщо школи мають статус федерального рівня, то персонал, який у них працює, належить до держслужбовців першої категорії центральних органів, якщо школи муніципальні – до держслужбовців другої категорії.

У Японії на державній службі працюють до досягнення граничного віку (як правило, це 60 років, для деяких держслужбовців – 63–65 років, для викладачів ВНЗ – 63 роки, причому немає відмінностей щодо граничного віку для чоловіків і жінок).

Важливу роль у японській системі державної служби відіграє ***система ротації.*** Її суть полягає в переміщенні працівників по горизонталі й вертикалі через кожні 2–3 роки виконання функцій на певному робочому місці. Ротація проводиться без згоди працівника.

Метою ротації є отримання корисності від кожного працівника, тому при працевлаштуванні кожен випускник ВНЗ починає роботу з низькокваліфікованих посад, щоб знати всі складові виробничого процесу. Згодом такий фахівець, ставши керівником, детально знає всю специфіку своєї організації, його складно ввести в оману, і тому існує менше ймовірності прийняття ним непрофесійних рішень. Система ротації забезпечує гнучкість робочої сили, підвищує рівень її компетентності, кваліфікації та конкурентоспроможності. Як правило, після кількох (двох-трьох) переміщень по горизонталі починається ротація по вертикалі, тобто підвищення на посаді, переведення на більш високооплачувану службу. Ротація також сприяє розширенню кругозору, розвитку у державного службовця більш широкого погляду на свою організацію.

Суть ***системи репутацій***, яка застосовується в державній службі в Японії, полягає в тому, що де б не працював співробітник, фахівець, він повинен виконувати свої обов'язки так, щоб при переході через 2–3 роки на нове місце за ним закріпилася репутація прекрасного, ініціативного працівника і порядної людини, для чого на кожного з працівників складається письмова характеристика. Об'єктивність характеристик забезпечується щоденними перевірками людини у формі опитування колег, підлеглих, начальників і т.ін. Характеристика, яка супроводжує державного службовця, впливає на траєкторію ротації і визначає, як правило, його подальшу трудову кар'єру.

Вирішальну роль у забезпеченні ефективності роботи інституту держслужби відіграє ***навчання та перепідготовка державних службовців.*** Ключове значення при цьому має ***підготовка на робочому місці.*** Японські організації, підприємства і держслужба не вимагають від шкіл та ВНЗ спеціальної підготовки. Вони самі "доводять" навчання свого працівника (колишнього випускника школи) до рівня, потрібного організації. Таким чином, у Японії освітні функції чітко розділені між шкільною освітою, які забезпечує фундаментальне навчання, і внутрішньофірмовою, що забезпечує професійне навчання. Крім того, підготовку центральних державних службовців здійснює також Інститут підвищення кваліфікації при Управлінні у справах персоналу.

Економіка Японії – це складна, розгалужена, добре впорядкована, високопродуктивна система, в якій ефективно взаємодіють ділові кола й урядові структури країни. Образно її називають "Джепен інкорпорейтед" – Акціонерне підприємство "Японія".

Частка державної власності в економіці незначна, але в країні склалися сталі системи державного регулювання та програмування, які дають змогу проводити послідовну економічну політику, спрямовану на забезпечення національної безпеки та національних інтересів.

Система державного регулювання має не тільки необхідні урядові інститути, а й багатий допоміжний арсенал дорадчих бюрократичних служб національного та місцевого рівнів.

Особливості державного управління

Японія має одну з найефективніших ***систем державного програмування*** серед економічно розвинутих країн. Починаючи з перших повоєнних років тут втілено в життя серію довгострокових планів економічного розвитку. Нині державне програмування має три рівні: ***комплексні плани***, тобто довгострокові програми-прогнози, які окреслюють параметри перспективного стану господарства Японії на певний період (у таких планах прогнози регіонального розвитку займають чільне місце); ***середньострокові плани***, в яких уряд визначає конкретні завдання економічної політики (промислової, аграрної, фінансової і т. ін.) на термін 5–10 років; ***щорічне бюджетне планування,*** в основу якого покладена реалізація конкретних економічних програм і планування руху фінансів у системі спеціальних рахунків держави. Відпо-

відальність за складання і реалізацію економічних планів несуть державне управління економічного планування, всі міністерства (особливо міністерство фінансів).

У системі державно-корпоративного програмування та регулювання поєднується діяльність згаданих державних інституцій та неурядових підприємницьких структур, центральне місце серед яких займає "Кейданрен" – штаб великого японського капіталу.

Японія має великий досвід ***державного управління науково-технічним прогресом.*** Відома програма "Технополіс" втілює системний підхід до управління науково-технічною діяльністю і передбачає створення 19 міст науки, довгострокове планування випуску і збуту продукції, реалізації технічної політики, співробітництва між урядом і промисловістю на регіональному рівні.

Форми впливу державної влади на приватний капітал у Японії охоплюють:

1) систему жорстких юридичних заходів з відповідними формами контролю через адміністративний апарат і поліцію;

2) контроль з боку органів управління;

3) систему економічних заходів (надання грошових субсидій, регулювання цін, введення додаткових податків і податкових пільг, диференційовану кредитну політику, політику прискореної амортизації).

Модель державного управління у Японії базується на тому, що зобов'язання японців щодо безособових державних органів влади завжди є важливішими за зобов'язання перед родиною. Отже, однією з причин, завдяки якій Японія на порівняно ранньому етапі індустріалізації змогла створити корпорації дуже великого масштабу, насправді глибоко вкорінена в японській культурі. Саме через це виникли такі гіганти, як "Міцубісі", "Міцуї", "Сумотомо", які виросли з невеликих сімейних підприємств та вже наприкінці XIX ст. були великими компаніями з ієрархічною структурою управління.

Особливості японської моделі визначаються також унікальними етнопсихологічними факторами, до яких належать такі риси характеру японців, як працелюбність, високий ступінь об'єднання та організованості трудових колективів, відданість робітників і службовців своїй фірмі, їх готовність працювати заради інтересів фірми, ставлення до колективу і фірми як до свого дому або сім'ї. Це виявляється в характері ринку праці, на якому є непопулярними звільнення, частіше практикується безконфліктне просування по службі, групові форми оцінювання праці тощо.

З боку держави така схема існування соціально-трудових відносин підтримується через стратегію соціально-економічного розвитку, значну частину якої становить соціальна складова: забезпечення повної зайнятості, соціальних гарантій та соціальної захищеності громадян, удосконалення системи охорони здоров'я, освіти, створення здорового суспільства, сприятливого для життя.

Специфіка механізмів державного управління

Але в останні роки на розвиток японського суспільства все більше впливає суперечність між особливостями національної моделі, зорієнтованої на жорстке державне регулювання і захист соціальних інтересів, і вимогами глобальної економіки щодо більшої лібералізації, часткової заміни орієнтації на суспільний добробут орієнтацією на індивідуальну відповідальність. Це означає необхідність суттєвих змін у соціально-трудових відносинах, які можуть здійснюватися як у вигляді обмеження державного регулювання соціальних програм, державного контролю за економічною діяльністю, так і у формі посилення соціальної солідарності в свідомості суспільства.

Оцінюючи японське суспільство як суспільство з високим рівнем соціального капіталу та довіри, можна передбачити, що в ньому зберігатиметься велика роль взаємних обов'язків і відповідальності, що передбачає збереження і розвиток соціального партнерства за підтримки державного управління. Це підтверджується пошуком компромісу, який відбувається у країні і полягає в намаганнях зберігати високі темпи соціально-економічного розвитку, не вживаючи жорстких і непопулярних економічних заходів, які можуть призвести до погіршення соціального становища населення.

Основні заходи спрямовуються державним управлінням на вирішення таких завдань:

– модернізація високотехнологічного виробництва і впровадження інформаційних технологій у всі сфери життя;

– реалізація програм екологічної безпеки і суспільства, що може саморегулюватися;

– подолання проблем старіння населення і формування здорового та енергійного суспільства;

– будівництво комфортної соціальної інфраструктури.

Специфікою механізмів державного управління в Японії є:

– спрямованість державного управління на розвиток економіки на основі соціальних критеріїв;

– урахування у формуванні й реалізації програм соціально-економічного розвитку етнопсихологічних факторів і підтримка специфічної форми японського менеджменту в соціально-трудових відносинах;

– орієнтованість на безконфліктний розвиток соціально-трудових відносин і підтримку в суспільстві високого ступеня довіри;

– збереження партнерських відносин у проектах модернізації та інформатизації країни, інтеграції до глобальної економіки і побудови здорового, енергійного суспільства.

Державне управління в успішних країнах Азії

Успішні країни Азії (Сінгапур, Тайвань, Південна Корея, Індонезія, Філіппіни) використовують ***модель державного управління***, згідно з якою роль держави полягає у визначенні потреб спільноти в коротко- та довгостроковій перспективі, їх планомірному задоволенні, забезпеченні дотримання країною наміченого курсу, інколи примусово. Уряди цих країн планують і визначають загальний курс розвитку економічного життя, тобто виконавчі органи виявляються важливішими за законодавчі, саме вони управляють бізнесом, проводять жорстку протекціоністську політику, надають державну підтримку окремим галузям (селективне управління).

У часи "східно-азійського дива" держава спрямовувала, підтримувала і охороняла національні приватні компанії в цілому і встановлювала особливо тісні зв'язки з окремими галузями, компаніями, конгломератами, сім'ями і кланами. Великим компаніям і бізнес-групам була фактично гарантована державна підтримка і протекція в будь-якій ситуації.

Соціокультурними особливостями, що визначили специфіку руху до соціально ефективного державного управління в цих країнах, є вплив конфуціанського Китаю, потім Західної Європи і США, висока інтегрованість суспільства, виняткова роль державної бюрократії в період післявоєнного індустріального розвитку цих країн, коли державні чиновники відігравали роль ключових агентів змін.

Наприклад, країни Південно-Східної Азії активно використовували такі інструменти впливу держави на динаміку інвестиційного процесу: державні інвестиції, причому не тільки в інфраструктуру; податкові стимулятори інвестицій; стримування цін на обладнання за допомогою пільгових митних зборів на його імпорт; вплив на процентні ставки і підтримання їх на рівні нижче від ринкового.

На сьогодні трансформацію ролі держави в економіці східно-азійських країн можна охарактеризувати таким чином. У цілому поле державного втручання звужується, оскільки сильнішим стає приватний сектор, з'являються і посилюються потужні групи інтересів, які прагнуть до того, щоб участь держави в економіці була меншою. До цього додається вплив глобалізації і "глобальних стандартів", які вимагають дотримуватися принципів ринкової економіки, забезпечуючи рівні умови для всіх виробників і продавців незалежно від галузевої та національної належності. Йти по цьому шляху все більш наполегливо вимагають міжнародні організації типу СОТ і МВФ. Все частіше це стає умовою при укладанні угод про вільну торгівлю. Разом з тим держава продовжує втручатися в економіку, в тому числі на рівні галузей, настільки активно і широко, наскільки це можливо.

Що стосується демократизації, то в Південно-Східній Азії наявні суттєві зміни, що відбулися в цьому напрямі. Якщо до 1990-х рр. в регіоні переважали так звані "диктатури в ім'я розвитку", то в цей час більшість його основних країн – це демократії, причому такі, де за результатами виборів правлячі партії періодично змінюють одна одну. Там, де главою держави є президент (Південна Корея, Тайвань, Індонезія, Філіппіни) на президентському посту також змінюють один одного лідери, що представляють різні політичні сили.

13.10. Державне управління в Російській Федерації

Функції держави і державне управління

До основних функцій сучасної Російської держави відносять:
внутрішні:
• забезпечення народовладдя;
• економічну;
• соціальну;
• оподаткування;
• екологічну;
• забезпечення законності і правопорядку, охорони прав і свобод громадян;
зовнішні:
• зовнішньоекономічну – партнерство та інтеграція у світову економіку;
• оборону країни;
• підтримку світового правопорядку;
• боротьбу з тероризмом;
• екологічну;
• співробітництво з іншими державами у вирішенні глобальних проблем сучасності (екологічної, сировинної, продовольчої, енергетичної, демографічної та ін.).

Функції спрямовані на виконання конкретних завдань і досягнення цілей, які постають на певних етапах розвитку суспільства.

Основні внутрішні функції. У сучасний період Російській державі притаманні такі основні внутрішні функції: економічна, соціальна, розвитку культури і науки (освіти), оподаткування та справляння податків і зборів, екологічна, охорони прав і свобод громадян, усіх форм власності, правопорядку.

Економічна функція полягає в забезпеченні нормального функціонування та розвитку економіки, в тому числі за допомогою охорони існуючих конституційних форм власності. З прийняттям Цивільного кодексу РФ створена правова основа ринкової економіки, економічної свободи людини, партнерських відносин між державою і громадянином. Відносно особливо важливих галузей економіки, таких як енергетика, атомна, оборонна промисловість, космонавтика, машинобудування, зв'язок тощо, держава здійснює безпосереднє управління, виступаючи як власник або власник акцій.

Державна програма з розвитку економіки передбачає також фінансування програм науково-технічних і промислових досліджень, особливо у перспективних і пріоритетних напрямах. Разом з тим недостатньо уваги приділено розвитку вітчизняного промислового та сільськогосподарського виробництва. Як показала практика, оздоровлення і подальше реформування всього господарського і фінансового життя Росії безпосередньо пов'язані з посиленням ролі держави, її економічної функції (як це було, наприклад, при президенті Рузвельті у США, при канцлері Ерхарді у ФРН).

Соціальна функція виникає з передумови, що, як записано в ст. 7 Конституції, "Росія – соціальна держава, політика якої спрямована на створення умов, що забезпечують гідне життя і вільний розвиток людини". Зміст цієї функції багатозначний: держава покликана охороняти працю і здоров'я людей, встановлювати гарантований мінімум розміру оплати праці, державні пенсії та допомоги, забезпечувати державну підтримку сім'ї, материнства, батьківства і дитинства, інвалідів та громадян похилого віку і т. ін.

Важливими аспектами соціальної функції держави також є пом'якшення наслідків і розв'язання таких проблем нинішнього перехідного періоду, як бідність, зростання безробіття, стабілізація рівня життя населення. Правове забезпечення соціальної функції регламентують Сімейний кодекс РФ, Трудовий кодекс РФ, Закон "Про основні гарантії прав дитини в Російській Федерації", укази Президента РФ "Про невідкладні заходи щодо забезпечення здоров'я населення" та т. ін. Проте здійснення цієї функції держави ще не відповідає висунутим до неї вимогам. В ситуації систематичних затримок заробітної плати, пенсій, допомог, девальвації рубля і зростання цін знижується рівень життя населення. Усунення негативних явищ, які порушують

право громадян на гідне життя, – першочергове завдання держави, яке визначає зміст і роль її соціальної функції.

Функція розвитку культури, науки і освіти виникла замість існуючої раніше культурно-виховної функції з властивим їй домінуванням монопольної державної ідеології. На відміну від колишньої нинішня функція розвитку культури, науки та освіти ґрунтується на визнанні Конституцією Російської Федерації (ст. 13) ідеологічної різноманітності, згідно з яким ніяка ідеологія не може встановлюватися як державна або обов'язкова.

Статтею 44 Конституції "кожному гарантується свобода літературної, художньої, наукової, технічної та інших видів творчості, викладання", охорона інтелектуальної власності. Зміст цієї функції сьогодні становить державна підтримка розвитку культури – літератури, мистецтва, театру, кіно, музики, живопису, архітектури і т. ін.; фізичної культури і спорту; радіо, телебачення та інших засобів масової інформації; збереження історико-культурних пам'яток, історичних комплексів, заповідних територій, архівів, музеїв, бібліотек. Ця функція включає також: державну підтримку розвитку науки, створення сприятливих умов для творчої діяльності наукових колективів; заходи щодо поліпшення роботи загальноосвітньої школи.

Правовою основою здійснення цієї функції є Основи законодавства РФ про культуру, Закон Російської Федерації "Про освіту", укази Президента РФ "Про деякі заходи щодо посилення державної підтримки науки та вищих навчальних закладів Російської Федерації" та ін. Труднощі, пов'язані зі здійсненням цієї функції, пояснюються в основному недостатнім виділенням коштів на розвиток культури, науки та освіти з державного бюджету.

Екологічна функція також називається функцією охорони природи і раціонального використання природних ресурсів. Об'єктивним фактором, що зумовлює необхідність такої основної державної функції, є розвиток науково-технічної революції та її наслідки для людини.

Створюючи величезні блага для людей, науково-технічна революція разом з тим неминуче пов'язана з украй інтенсивним залученням навколишнього середовища до суспільного виробництва, що, у свою чергу, призводить до різного роду негативних наслідків в екологічних системах: забруднення повітря і водних джерел, підвищення радіації, створює загрозу рослинному і тваринному світу, здоров'ю і життю людини. У цих умовах проблема екології вийшла за межі не тільки окремої країни, а й у глобальному світі, міжнародному масштабі і перетворилася на проблему порятунку землі, збереження людства. Основний зміст екологічної функції становить державне управління координації діяльності в галузі охорони навколишнього середовища, регулювання природокористування, забезпечення екологічної безпеки, поліпшення якості навколишнього середовища.

За допомогою законодавства держава встановлює правовий режим природокористування, бере на себе обов'язок перед своїми громадянами із забезпечення нормального середовища проживання. Основними нормативними актами, що регулюють цю функцію, є: Конституція РФ, закони РФ "Про охорону навколишнього середовища", "Про основи лісового законодавства", "Про надра", "Про екологічну експертизу", "Про радіаційну безпеку населення" і т.ін.

Функція оподаткування і стягнення податків характеризує напрям діяльності держави, який охоплювався раніше більш загальною, господарсько-організаторською функцією. У нових умовах розвитку Росії внаслідок зростання ролі цієї функції, значного розширення обсягу й ускладнення змісту ця функція, будучи тісно пов'язаною з економічною, виділилася в одну із самостійних основних функцій. Її зміст становлять: формування і утримання скарбниці держави, поповнення скарбниці за рахунок усіх видів податків. Базовими нормативними актами, що регулюють виконання функції, є Федеральний закон "Про основи податкової системи в Російській Федерації" і Податковий кодекс РФ. У них визначені види податків, об'єкти оподаткування і зборів, права, обов'язки і відповідальність платників податків. Нинішні кризові явища в економіці з особливою гостротою поставили завдання, пов'язане з аналізованою функцією, щодо оптимального збирання податків у скарбницю. Проте разом з тим у міру стабілізації ситуації все повніше має виявлятися і таке важливе призначення податкової функції, як її регулюючі впливи на економіку.

Функція охорони прав і свобод громадян, усіх форм власності, правопорядку є триєдиною. В сучасних умовах істотних змін і розвитку зазнали кожен з нерозривно пов'язаних між собою її компонентів. Конституція РФ (ст. 2), визнавши людину, її права і свободи вищою

цінністю, вперше закріпила захист прав і свобод людини і громадянина як обов'язок держави. Тим самим охорона і розвиток різнобічних прав і свобод громадян мають бути сенсом діяльності всіх законодавчих, виконавчих і судових органів державної влади. На жаль, це конституційна вимога поки ще належно не виконується. Новим у змісті цієї функції є те, що відповідно до ст. 8 Конституції "в Росії визнаються і захищаються так само приватна, державна і муніципальна власність". Згідно із цим передусім повинен забезпечуватися рівний правовий захист усіх форм власності. На сьогодні зросло значення охорони правопорядку, що передбачає забезпечення режиму законності, запобігання правопорушенням і зменшення їх кількості. Забезпечення невідворотності покарання за злочин незалежно від того, ким він учинений, – не тільки обов'язок, а й службова функція органів правопорядку та їх посадових осіб. Особливе місце в правовому забезпеченні цієї функції займають: Кримінальний кодекс РФ, закони РФ "Про боротьбу з тероризмом", "Про судову систему в Російській Федерації", "Про прокуратуру" і т. ін.

Основні зовнішні функції. Останнім часом змінилася не тільки Росія, а й весь світ. Відійшли в минуле глобальна конфронтація і пряма загроза ядерної війни. Відповідно суттєвих змін зазнали основні зовнішні функції Російської держави. Одні з них відпали (функції співробітництва із соціалістичними країнами та взаємодопомоги, допомоги державам, що розвиваються), інші дістати подальшого розвитку, треті виникли (функції співробітництва з країнами СНД, інтеграція у світову економіку). Основні зовнішні функції виражають завдання зовнішньої політики Російської Федерації.

Функція оборони, незважаючи на поліпшення міжнародної ситуації, зумовлена існуванням у Росії ще численних зовнішньополітичних проблем, зокрема, не зникли осередки локальних конфліктів біля російських кордонів. Відповідно до цієї функції Збройні Сили РФ призначені для відбиття агресії, спрямованої проти Росії, збройного захисту цілісності держави та недоторканності території. Оборонна функція реалізується через вжиття комплексу заходів (військових, економічних, правових, ідеологічних, організаційних та ін.) щодо забезпечення військової безпеки держави. Вона має комплексний характер і здійснюється економічними, політичними, ідеологічними, дипломатичними, військовими та іншими засобами.

Функція забезпечення миру і підтримки світового порядку зумовлена тим, що пріоритетами в діяльності Росії щодо забезпечення миру є недопущення нової глобальної війни, зокрема "холодної", зміцнення обов'язку нерозповсюдження зброї масового знищення та новітніх військових технологій. З огляду на свій потенціал, геополітичне положення і вплив Російська держава несе особливу відповідальність за підтримку стабільності і порядку в сучасному світі.

Функція співробітництва і зміцнення зв'язків з країнами СНД спрямована на сферу особливої відповідальності і особливих відносин Росії та її сусідів. Функція проявляється в перспективному розвитку таких документів, як Договір про Союз Білорусі та Росії, Договір про дружбу, співпрацю і партнерство між Росією і Україною, Договір з Республікою Казахстан та ін.

Функція співдружності з іншими країнами включає кілька таких підфункцій:

1. Співробітництво з членами світового співтовариства з підтримки миру та світового правопорядку. Це передбачає діяльність зі збереження миру, запобігання війні, роззброювання, ліквідації ядерної зброї, боротьби зі злочинами (ІНТЕРПОЛ), з підтримки світового порядку, врегулювання міжнаціональних конфліктів.

2. Економічна, торговельно-фінансова співпраця. Світове господарство, наука і культура, зв'язок і технології розвиваються за єдиними економічними законами. Відбувається подальша спеціалізація держав на міжнародному ринку праці, виробництва і збуту товарів. Економічна, фінансово-кредитна система будь-якої цивілізованої держави поступово стає частиною міжнародного господарства та фінансово-кредитної системи. Проблеми в економіці однієї країни в сучасних умовах неминуче позначаються на стані інших держав. Важливого значення набуває співробітництво країн через міжнародні організації ООН, ЄЕС, СОТ, банківські установи та ін.

3. Культурне і науково-технічне співробітництво. Дедалі більший вплив культурного, науково-технічного процесів на життя людей зумовив необхідність координації діяльності держав в інтересах вирішення глобальних проблем сучасності і соціального розвитку. В Організації Об'єднаних Націй таку співпрацю координують спеціалізовані установи з питань освіти, науки і культури (ЮНЕСКО), Міжнародне агентство з атомної енергії (МАГАТЕ) та ін. З ініціативи цих та інших спеціалізованих органів ООН проводяться численні міжнародні фестивалі,

виставки, конгреси і семінари. Здійснюються спільні розробки вченими і науковими організаціями багатьох країн. Розвиваються міжнародний ринок науково-технічних знань (купівля-продаж патентів, ліцензій, технологій тощо), творів музичного та сценічного мистецтва, міжнародний книгообмін.

4. Міжнародна охорона навколишнього середовища. Ця функція виділилася в самостійну сферу діяльності більшості держав сучасності. Екологічна ситуація з кожним роком погіршується, що ставить під загрозу життя людини на Землі. Забруднення природи має наднаціональний характер, для нього не існує кордонів. Це вимагає скоординованої, цілеспрямованої діяльності всіх держав. Така діяльність широко проводиться спеціалізованими органами ООН та іншими міждержавними організаціями.

Функція інтеграції у світову економіку та співпраці з іншими країнами у вирішенні глобальних проблем як самостійний напрям діяльності Росії виокремилися лише останнім часом. Новий характер міжнародних зв'язків відкрив сприятливі можливості для більш ефективної реалізації інтересів Росії в галузі економіки, торгівлі, бізнесу. Діючи в цьому напрямі, Росія вступила в основні міжнародні економічні організації, уклала угоду про партнерство і співробітництво з Європейським Союзом. Також реалізація цієї функції уможливлює для Росії вирішення глобальних проблем, які зачіпають інтереси кожного народу і людства в цілому. Це проблеми освоєння космосу і безпеки планети, захисту Світового океану, охорони рослинного і тваринного світу, запобігання великим виробничим аваріям, катастрофам та ліквідація їх наслідків.

Основні тенденції модернізації державного управління

Діюча система організації органів державної влади не забезпечує виконання прийнятих рішень (або забезпечує із суттєвими побічними ефектами) при незадовільній їх якості. Численні квапливі спроби її реформування навряд чи виправдані, оскільки отримані результати є гіршими від очікуваних.

Формальні межі різних видів реформ державного апарату (адміністративної, бюджетної, державної служби) досить розмиті. Будь-які спроби оптимізації в цій галузі завжди піддаються критиці через відсутність цільової функції державного управління, визнаних інтегральних індикаторів оцінки його якості і коректних методик їх вимірювання. У результаті позиція реформаторів держави спочатку набагато слабша, ніж консультантів у приватному секторі, де кінцеві індикатори успішності більш зрозумілі (прибуток, капіталізація компанії і т. ін.) і легко вимірювані. Завдяки розвитку організаційного менеджменту в приватному секторі можна пов'язати стратегічний рівень управління компанією (місія, цілі) з операційним (процеси, структури). Аналогічний підхід до реформування державного апарату практично не реалізується: виникає розрив між рівнем стратегічних (по суті, політичних) рішень та їх операційним вираженням (структура органів влади, адміністративно-управлінські процеси, інформатизація).

Таким чином, проблема оптимізації державного управління існує на двох рівнях: підвищення якості схвалюваних рішень (насамперед стратегічних), що тісно пов'язано із сукупністю і обсягом повноважень (функціями, межами) держави, і вдосконалення адміністративно-управлінських процесів виконання державних функцій. При цьому в обох випадках визначити операційні критерії оптимальності державного управління дуже складно. Набагато простіше виявити критерії неоптимальності управлінських рішень або процесів їх виконання або використовувати підхід, коли вимоги до результатів державного управління задаються "ззовні" щодо державного апарату – громадянським суспільством. Процеси реформування у сфері державного управління (в сукупності вони нині визначаються як "адміністративна реформа") можуть розглядатися як застосування якоїсь комбінації базових інструментів, що умовно можна назвати "технологічними", "інституційними" і "кадровими".

1. "Технологічний" інструментарій являє собою набір управлінських технологій, які раціоналізують внутрішні процедури діяльності органів влади, але не зачіпають рівень і якість політичних (стратегічних) рішень, спосіб виконання доручення "зверху" у найбільш економічний спосіб. Ці інструменти пов'язані насамперед з перенесенням усталених управлінських технологій бізнесу, таких як управління кадрами, бізнес-процесами, планування, впровадження механізмів аутсорсингу, результативних контрактів (для підвідомчих установ і організацій), у практику державного управління. Самі технології запозичуються із асортименту сучасного менеджмен-

ту. При цьому акцент ставиться на формалізації процедур і внутрішньому контролі їх виконання. Таким чином, "технологічний" підхід впливає на реальну операційну діяльність, суттєво зменшуючи витрати взаємодії агентів з державою, але не піддаючи серйозному аналізу саму необхідність подібної взаємодії.

2. "Інституціональний" інструментарій передбачає створення стійких інститутів громадської участі в процесах підготовки та прийняття державних управлінських рішень, коригування самих рішень і процедур їх реалізації органами влади, а також формування прийнятих і підтриманих суспільством механізмів зворотного зв'язку. Розвиток таких інститутів приводить до часткового заміщення внутрішнього контролю стійкими формами взаємодії органів влади та інститутів громадянського суспільства (СРО – саморегулююча організація, НКО – некомерційна організація, колегіальні органи і т. ін.), становлення процедур поза- і досудового оскарження. Застосування "інституціональних" інструментів сприяє сприйняттю державних чиновників як "найманих менеджерів", посиленню впливу організованих груп громадянського суспільства на будь-які політичні рішення законодавчої і виконавчої гілок влади.

3. "Кадровий" інструментарій є традиційним для адміністративної системи Росії і полягає в підтримці стабільності системи управління шляхом призначення керівників, які орієнтовані на роботу з поточною управлінською командою і мають чітко поставлені завдання розвитку (регулювання), що перебувають у їх віданні. Це означає перерозподіл посад і повноважень між органами влади, включаючи створення нових без зміни суті їх діяльності в рамках існуючих функцій (повноважень).

Значення досвіду для України

Для України важливо сформувати нормативну і методичну базу підвищення якості виконання державних функцій, надання державних і муніципальних послуг, а також розробити механізми управління і стимулювання реалізації адміністративної реформи в Україні, як це було зроблено в Російській Федерації згідно з Концепцією адміністративної реформи РФ, схваленою розпорядженням Уряду Російської Федерації № 1789-р від 25 жовтня 2005 р.

Цілями такої реформи в Україні могли б бути: підвищення якості і доступності державних послуг; обмеження втручання держави в економічну діяльність суб'єктів підприємництва, у тому числі припинення надлишкового державного регулювання; підвищення ефективності діяльності органів виконавчої влади.

Важливим результатом запозичення досвіду РФ в Україні може стати розробка і подальше схвалення законопроекту "Про організацію надання державних і муніципальних послуг", як це було відтворено у Федеральному законі РФ від 27 липня 2010 р. № 210-ФЗ, і яким вперше на законодавчому рівні були закладені основи для реалізації основних заходів адміністративної реформи.

Україні слід звернути увагу на напрями Концепції, відповідно до якої проводилася робота в Росії:

– імплементація управління за результатами і проектного управління;

– регламентація і стандартизація державних (муніципальних) функцій і послуг;

– надання інформації про державні послуги і державні послуги, які надаються в електронній формі;

– організація надання державних і муніципальних послуг за принципом "єдиного вікна" на базі багатофункціональних центрів надання державних і муніципальних послуг;

– оптимізація функцій органів виконавчої влади;

– розміщення державного і муніципального замовлення;

– протидія корупції.

Результати реалізації Концепції адміністративної реформи вказують на збереження актуальності більшості визначених нею напрямів удосконалення державного управління. Крім того, є сфери, що виокремилися з Концепції адміністративної реформи в самостійні напрями, які сприяють удосконаленню системи державного управління в Російській Федерації.

Якщо б така робота проводилась в Україні, це дало б змогу істотно поглибити і розширити насамперед напрями удосконалення механізмів державного регулювання (ліцензування, акредитація, державний (муніципальний) контроль і нагляд, інформативний порядок початку підприємницької діяльності тощо) для комплексного аналізу окремих галузей економіки. З ура-

хуванням цього в Росії і була розроблена Концепція зниження адміністративних бар'єрів і підвищення доступності державних і муніципальних послуг на 2011–2013 рр.

Список використаних джерел

1. Административная реформа в Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://ar.gov.ru/about/results/

2. *Андрощук А.* Система судочинства в Австрії: загальні засади, професійна підготовка юристів [Електронний ресурс] / А. Андрощук // Юрид. журн. – № 3. – 2003. – Режим доступу : http://justinian.com.ua/author.php?id=71

3. База даних законів Японії іноземними мовами [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http:// www.japaneselawtranslation.go.jp/?re=02

4. *Бакуменко В. Д.* Державне управління : курс лекцій / В. Д. Бакуменко, Д. І. Дзвінчук, О. С. Поважний. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2011. – 536 с.

5. *Бережний В. О.* Реформування державного управління у Великобританії [Електронний ресурс] / В. О. Бережний. – Режим доступу : www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2010-2/doc/1/14.pdf

6. Британська монархія [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.royal. gov.uk/

7. *Василенко И. А.* Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия : учеб. пособие [Электронный ресурс] / И. А. Василенко. – Изд. 2-е, перераб. и доп. – М. : Издат. корпорация "Логос", 2001. – 200 с. – Режим доступа : http://dmeti.dp.ua/file/vasilenko_i._a._administrativno-gosudarstvennoe_upravlenie_v_stranah_zapada__lbr_2001_rbr_.pdf

8. Велика Британія в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ukinukraine.fco.gov.uk/uk

9. Верховный Суд Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://ru.wikipedia.org/wiki

10. *Воскресенский А. Д.* Политические системы и модели демократии на Востоке : учеб. пособие для вузов / А. Д. Воскресенский. – М. : Аспект Пресс, 2007. – 190 с.

11. Высший Арбитражный Суд Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://ru.wikipedia.org/wiki

12. Государственная гражданская служба Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://ru.wikipedia.org/wiki

13. Государственная Дума [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://ru.wikipedia.org/wiki

14. Государственная служба Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://ru.wikipedia.org/wiki

15. *Грицяк І. А.* Європейське управління: теоретико-методологічні засади : монографія / І. А. Грицяк. – К. : К. І.С., 2006. – 398 с.

16. *Грицяк І. А.* Правова та інституційна основи Європейського Союзу / І. А. Грицяк, В. В. Говоруха, В. Ю. Стрельцов. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ "Магістр", 2009. – 620 с.

17. *Дейнега Х. М.* Республіка Польща / Х. М. Дейнега // Світові моделі державного управління: досвід для України / за заг. ред. Ю. В Ковбасюбка, С. В. Загороднюка, П. І. Крайніка, Х. М. Дейнеги. – К. : НАДУ, 2012. – С. 269–300.

18. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.

19. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. М. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.

20. *Євгеньєва А.* Німецьке "серце демократії" [Електронний ресурс] / А. Євгеньєва // ПАРЛАМЕНТ : часопис. – 2002. – № 1-2. – Режим доступу : http://www.parlament.org.ua/index.php?action=magazine&id=9&ar_id=98&iar_id=21&as=2

21. Загальна інформація про Японію [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://web-japan.org/plaza/other.html

22. *Зайчук О. В.* Теорія держави і права: академічний курс : підручник [Електронний ресурс] / О. В. Зайчук ; за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 688 с. – Режим доступу : http://ebk.net.ua/Book/law/zaychuk_tdp/zmist.htm

23. Законодательная власть Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.librero.ru/article/runew/ruglava/go/zakonodatelnaa_vlact_rocciickoi_federacii.htm

24. Законодательство Российской Федерации о государственной гражданской службе [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.to74.rosreestr.ru/about/personnel_selection/zakon_ggs/1027606/

25. Исполнительная власть субъектов РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://state.rin.ru/cgi-bin/main.pl?r=201

26. Канадсько-українські відносини [Електронний ресурс] // Посольство Канади в Україні. – Режим доступу : http://www.canadainternational.gc.ca

27. Консервативна партія [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.conservatives.com/

28. Конституционный Суд Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://ru.wikipedia.org/

29. Конституційне право зарубіжних країн : навч. посіб. [Електронний ресурс] / М. С. Горшеньова, К. О. Закоморна, В. О. Ріяка та ін. ; за заг. ред. В. О. Ріяки. – 2-ге вид., допов. і переробл. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 544 с. – Режим доступу : http://adhdportal.com/book_3314_chapter_19_Glava_17._Osnovi_konstitu%D1%81%D1%96jjnogo_prava_Velikobritan%D1%96%D1%97.html

30. Конституція Турецької Республіки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://turtsia.ru/Constitution-Republic-Turkey.htm

31. *Крайнік П. І.* Сполучене Королівство Великобританії і Північної Ірландії / П. І. Крайнік // Світові моделі державного управління: досвід для України / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. В. Загороднюка, П. І. Крайніка, Х. М. Дейнеги. – К. : НАДУ, 2012. – С. 433–456.

32. *Крайнік П. І.* Федеративна Республіка Німеччина / П. І. Крайнік // Світові моделі державного управління: досвід для України / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. В. Загороднюка, П. І. Крайніка, Х. М. Дейнеги. – К. : НАДУ, 2012. – 612 с.

33. *Крайнік П. І.* Японія / П. І. Крайнік // Світові моделі державного управління: досвід для України / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. В. Загороднюка, П. І. Крайніка, Х. М. Дейнеги. – К. : НАДУ, 2012. – 612 с.

34. Лейбористська партія [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.labour. org.uk/

35. Ліберально-демократична партія [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.libdems.org.uk/home.aspx

36. *Миргородська Л. О.* Фінансові системи зарубіжних країн : навч. посіб. [Електронний ресурс] / Л. О. Миргородська. – К. : Центр учб. л-ри, 2008. – 320 с. – Режим доступу : http://www.ebooktime.net/book_45.html

37. Міністерство фінансів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.hm-treasury.gov.uk/

38. Міністерство юстиції [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.justice. gov.uk/

39. Національне бюро статистики [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.statistics.gov.uk/hub/index.html

40. *Новіков Б. В.* Основи адміністративного менеджменту : навч. посіб. [Електронний ресурс] / Б. В. Новіков, Г. Ф. Сініок, П. В. Круш. – К. : Центр навч. л-ри, 2004. – 560 с. – Режим доступу : http://www.pravo.vuzlib.net/book_z1266_page_115.html

41. Обзор экономики и политического устройства Канады, системы государственных закупок и инициатив в области электронного правительства [Электронный ресурс] // Информационные материалы Канадской программы консультирования правительства и обменов. – Режим доступа : http://www.roskazna.ru/store/0404200802.pdf

42. Основные функции Российского государства [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.webarhimed.ru/page-205.html

43. Офіс Прем'єр-міністра [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.number10.gov.uk/

44. Офіційна сторінка Міністерства закордонних справ Японії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http:// www.mofa.go.jp/index.html

45. Офіційна сторінка Національного архіву Японії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.archives.go.jp/ english/index.html

46. Офіційна сторінка Національної Ради у справах персоналу Японії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http:// ssl.jinji.go.jp/en/index.html

47. Офіційна сторінка Посольства України в Японії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.mfa.gov.ua/japan/

48. Офіційна сторінка Посольства Японії в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ua.emb-japan.go.jp/ ukr/index.html

49. Офіційна сторінка служби статистики Японії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.stat.go.jp/english/ index.htm

50. Офіційний сайт Кабінету Міністрів Японії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.cao.go.jp/index-e.html

51. Офіційний сайт парламенту Японії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.shugiin.go.jp

52. Офіційний сайт Прем'єр-Міністра Японії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kantei.go.jp/foreign/indexe. html

53. Парламент [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.parliament.uk/

54. Правительство Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http:// ru.wikipedia.org/wiki

55. Президент Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http:// ru.wikipedia.org/wiki/

56. *Примаченко Л. В.* Італійська Республіка / Л. В. Примаченко // Світові моделі державного управління: досвід для України / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. В. Загороднюка, П. І. Крайніка, Х. М. Дейнеги. – К. : НАДУ, 2012. – С. 83–106.

57. *Примаченко Л. В.* Сполучені Штати Америки / Л. В. Примаченко // Світові моделі державного управління: досвід для України / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. В. Загороднюка, П. І. Крайніка, Х. М. Дейнеги. – К. : НАДУ, 2012. – С. 457–482.

58. *Прокопенко Л. Л.* Публічна служба в країнах ЄС [Електронний ресурс] / Л. Л. Прокопенко, І. А. Шабатіна. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/e-journals/Patp/2009-01/ ProkopenkoStat.pdf

59. *Пустовойт Л. А.* Республіка Франція / Л. А. Пустовойт // Світові моделі державного управління: досвід для України / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. В. Загороднюка, П. І. Крайніка, Х. М. Дейнеги. – К. : НАДУ, 2012. – С. 351–381.

60. *Пустовойт Л. А.* Російська Федерація / Л. А. Пустовойт // Світові моделі державного управління: досвід для України / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. В. Загороднюка, П. І. Крайніка, Х. М. Дейнеги. – К. : НАДУ, 2012. – С. 405–432.

61. Пути модернизации государственного аппарата: административная реформа и реформа государственной гражданской службы [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http:// institutiones.com/general/284-2008-06-19-12-58-50.html

62. *Решота О.* Удосконалення державного управління України із використанням досвіду зарубіжних країн: проблеми та перспективи [Електронний ресурс] / О. Решота // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. – 2009. – Вип. 18/19. – С. 187–193. – Режим доступу : http:// www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Edu/2009_18_19/fail/Reshota_o.pdf

63. Росія [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://uk.wikipedia.org/wiki

64. Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.rane.ru/

65. Россия [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://ru.wikipedia.org/wiki

66. *Саджек Е. Р.* Муніципальна реформа: посилення місцевої влади в Онтаріо, Канада [Електронний ресурс] / Едвард Р. Саджек. – Режим доступу : www.logincee.org/file/10559/library

67. Сайт про сучасну Японію [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.japantoday.ru

68. Сайт про Японію [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.niigata.ru

69. Система государственного контроля [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.viktorova-ts.ru/page97/page127/index.html

70. Совет Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://ru.wikipedia.org/wiki

71. *Старцев Я. Ю.* Государственное и муниципальное управление в зарубежных странах [Электронный ресурс] / Я. Ю. Старцев. – М. : Логос, 2005. – Режим доступа : http://lawdiss.org.ua/books/a1867.doc.html

72. Структура управления административно-территориальным устройством России [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://080504.ru/teoriya-gosudarstvennogo-upravleniya/strukturaupravleniya-administrativno-territorialnim-ustroiestvom-rossii.html

73. Судебная система России [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://ru.wikipedia.org/wiki

74. Трудным путем демократизации: процесс государственного управления в США / К. Джанда, Д. М. Берри, Д. Голдман, К. В. Хула ; пер. с англ. А. И. Кулика, О. С. Миндрул. – М. : Рос. полит. энцикл. (РОССПЭН), 2006. – 656 с.

75. Усі публічні послуги в одному місці [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.direct.gov.uk/en/Dl1/Directories/index.htm

76. Федеральные органы исполнительной власти Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.gov.ru/main/ministry/isp-vlast44.html

77. Федеративное устройство России [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://ru.wikipedia. org/wiki/

78. *Цахло М.* Судова система ФРН [Електронний ресурс] / М. Цахло // Юрид. журн. – 2004. – № 9. – Режим доступу : http://www.justinian.com.ua/article.php?id=1440

79. *Шюттемаєр Сюзанна С.* Німецький варіант інституціалізації парламенту [Електронний ресурс] / Сюзанна С. Шюттемаєр. – Режим доступу : http://www.rada.gov.ua/ LIBRARY/catalog/analit/deu011.txt

80. *Юрій М. Ф.* Політологія : підручник [Електронний ресурс] / М. Ф. Юрій. – К. : Дакор, КНТ, 2006. – 416 с. – Режим доступу : http://ebk.net.ua/Book/political_science/uriy_politologiya/zmist.htm

81. *Яшина Ю.* Адаптація зарубіжного досвіду управління професійним розвитком кадрів державної служби [Електронний ресурс] / Ю. Яшина. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Dums/2010_1/10yyvkds.pdf

82. Canada [Електронний ресурс] // International Monetary Fund Web Site. – Режим доступу : http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2010/01/weodata/weorept.aspx?sy=2007&ey=2 010&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=.&br=1&c=156&s=NGDPD%2CNGDPDPC%2CPPPGDP%2CPPPPC%2CLP&grp=0&a=&pr.x=39&pr.y=14

83. Canada [Електронний ресурс] // Government & Institutions. – 2007. – June 1. – Режим доступу : http://www.mapleleafweb. com/features/monarchy-canada

84. Canada's population clock [Електронний ресурс] // Statistics Canada Web Site. – Режим доступу : http://www.statcan.gc.ca/pub/82-003-x/pop/pop-h-clock-eng.htm

85. Chancellery Directorate General III [Електронний ресурс]. – Civil Service and Administrative Reform, 2006. – Режим доступу : http://www.dgap.gov.pt/media/0601010000/austria/Structure%20of%20the%20Civil.pdf

86. *Kernaghan K.* Public Administration [Електронний ресурс] / Kenneth Kernaghan // The Canadian Encyclopedia. – Режим доступу : http://thecanadianencyclopedia.com/index.cfm?PgNm=TCE&Params=A1ARTA 0006540

87. *Makarenko J.* The Monarchy in Canada [Електронний ресурс] / Jay Makarenko // Government & Institutions. – 2007. – June 1. – Режим доступу : http://www.mapleleafweb. com/features/monarchy-canada

88. *Manning N.* International Public Administration Reform: Implications for the Russian Federation [Електронний ресурс] / Nick Manning and Neil Parison // The World Bank Web Site. – Режим доступу : http://elibrary.worldbank.org/doi/book/10.1596

89. Provinces and Territories [Електронний ресурс] // The Government of Canada Web Site. – Режим доступу : http://canada.gc.ca/othergov-autregouv/prov-eng.html

90. Republic of Austria: Public Administration Country Profile [Електронний ресурс]. – Division for Public Administration and Development Management (DPADM) Department of Economic and Social Affairs (DESA), United Nations, May 2006. – Режим доступу : http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023301.pdf

91. Responsible Government [Електронний ресурс] // The citizen's guide to the Albera Legislature: Sixth Edition. – 2007. – Режим доступу : http://www.assembly.ab.ca/pub/ gdbook/CitizensGuide.pdf

92. Role of the Governor General [Електронний ресурс] // The Governor General of Canada Web Site. – Режим доступу : http://www.gg.ca/document.aspx?id=13288

93. Roles and responsibilities. The Lieutenant Governor [Електронний ресурс] // Government of Alberta Web Site. – Режим доступу : http://alberta.ca/home/304.cfm

94. *Segura E.* Ukraine – Modernization of its Public Administration [Електронний ресурс] / Dr. Edilberto Segura // SigmaBleyzer Investment Group Web Site. – Режим доступу : http://www.sigmableyzer.com/files/ Public_Administration_Reform.pdf

95. Structure of the Civil and Public Services in the Member and Accession States of the European Union. – Published by the Austrian Federal

96. The Parliament of Canada Web Site [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.parl.gc.ca

97. The work [Електронний ресурс] // Inside Canada's Parliament: an introduction to how the Canadian Parliament works. – First Edition. – Ottawa : Library of Parliament, 2002. – 40 p. – Режим доступу : http://www2. parl.gc.ca/Sites/LOP/AboutParliament/ InsideParliament/pdf/inside-canada-parliament-e.pdf

98. Time Line of Provinces and Territories [Електронний ресурс] // Study Guide Discover Canada: The Rights and Responsibilities of Citizenship. – 2010. – Режим доступу : www.cic.gc.ca/english/pdf/pub/discover.pdf

Контрольні запитання до розділу

1. Визначіть специфіку державного управління Сполучених Штатів Америки.
2. Наведіть розгорнуту характеристику системи державного управління Сполучених Штатів Америки.
3. Які основні напрями реформування системи управління Сполучених Штатів Америки?
4. Сформулюйте основні положення досвіду Сполучених Штатів Америки для України.
5. Визначіть специфіку державного управління Канади.
6. Наведіть розгорнуту характеристику системи державного управління Канади.
7. Які основні напрями реформування системи управління Канади?
8. Сформулюйте основні положення досвіду Канади для України.
9. Визначіть специфіку державного управління Італійської Республіки.
10. Наведіть розгорнуту характеристику системи державного управління Італійської Республіки.
11. Які основні напрями реформування системи управління Італійської Республіки?
12. Сформулюйте основні положення досвіду Італійської Республіки для України.
13. Визначіть специфіку державного управління Республіки Польща.
14. Наведіть розгорнуту характеристику системи державного управління Республіки Польща.
15. Які основні напрями реформування системи управління Республіки Польща?
16. Сформулюйте основні положення досвіду Республіки Польща для України.
17. Визначіть специфіку державного управління Республіки Франція.
18. Наведіть розгорнуту характеристику системи державного управління Республіки Франція.
19. Які основні напрями реформування системи управління Республіки Франція?
20. Сформулюйте основні положення досвіду Республіки Франція для України.
21. Визначіть специфіку державного управління Російської Федерації.

22. Наведіть розгорнуту характеристику системи державного управління Російської Федерації.

23. Які основні напрями реформування системи управління Російської Федерації?

24. Сформулюйте основні положення досвіду Російської Федерації для України.

25. Визначіть специфіку державного управління Сполученого Королівства Великобританії і Північної Ірландії.

26. Наведіть розгорнуту характеристику системи державного управління Сполученого Королівства Великобританії і Північної Ірландії.

27. Які основні напрями реформування системи управління Сполученого Королівства Великобританії і Північної Ірландії?

28. Сформулюйте основні положення досвіду Сполученого Королівства Великобританії і Північної Ірландії для України.

29. Визначіть специфіку державного управління Федеративної Республіки Німеччини.

30. Наведіть розгорнуту характеристику системи державного управління Федеративної Республіки Німеччини.

31. Які основні напрями реформування системи управління Федеративної Республіки Німеччини?

32. Сформулюйте основні положення досвіду Федеративної Республіки Німеччини для України.

33. Визначіть специфіку державного управління України.

34. Наведіть розгорнуту характеристику системи державного управління України.

35. Які основні напрями реформування системи управління України?

36. Сформулюйте основні положення досвіду Федеративної Республіки Німеччини для України.

Питання з підготовки до іспиту

1. Система державного управління Сполучених Штатів Америки.
2. Система державного управління Канади.
3. Система державного управління Республіки Польща.
4. Система державного управління Сполученого Королівства Великобританії і Північної Ірландії.
5. Система державного управління Італійської Республіки.
6. Система державного управління Російської Федерації.
7. Система державного управління Республіки Франція.
8. Система державного управління Федеративної Республіки Німеччини.
9. Система державного управління України.

Теми творчих робіт

1. Порівняльний аналіз системи управління в Україні та Сполучених Штатах Америки.
2. Порівняльний аналіз системи управління в Україні та Канаді.
3. Порівняльний аналіз системи управління в Україні та Республіці Польща.
4. Порівняльний аналіз системи управління в Україні та Сполученому Королівстві Великобританії і Північної Ірландії.
5. Порівняльний аналіз системи управління в Україні та Італійській Республіці.
6. Порівняльний аналіз системи управління в Україні та Російській Федерації.
7. Порівняльний аналіз системи управління в Україні та Республіці Франція.
8. Порівняльний аналіз системи управління в Україні та Федеративній Республіці Німеччини.
9. Тенденції розвитку державного управління в Україні.

РОЗДІЛ 14. СВІТОВІ МОДЕЛІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

14.1. Основи побудови нової моделі управління

Нові моделі управління

Для розв'язання проблем традиційної моделі державного управління в 1980-ті та 1990-ті рр. починають застосовуватися нові управлінські підходи, створюватися і впроваджуватися нові моделі державного управління, які мали кілька варіантів: "публічний менеджеризм", "новий публічний менеджмент", "ринкове державне управління", "постбюрократична парадигма", "підприємницький уряд" та ін. Усі ці моделі отримали узагальнюючу назву "менеджеризм" або "новий публічний менеджмент", що показує їх спільність у більшості принципових позицій, однакову "ідеологію" (рис. 14.1).

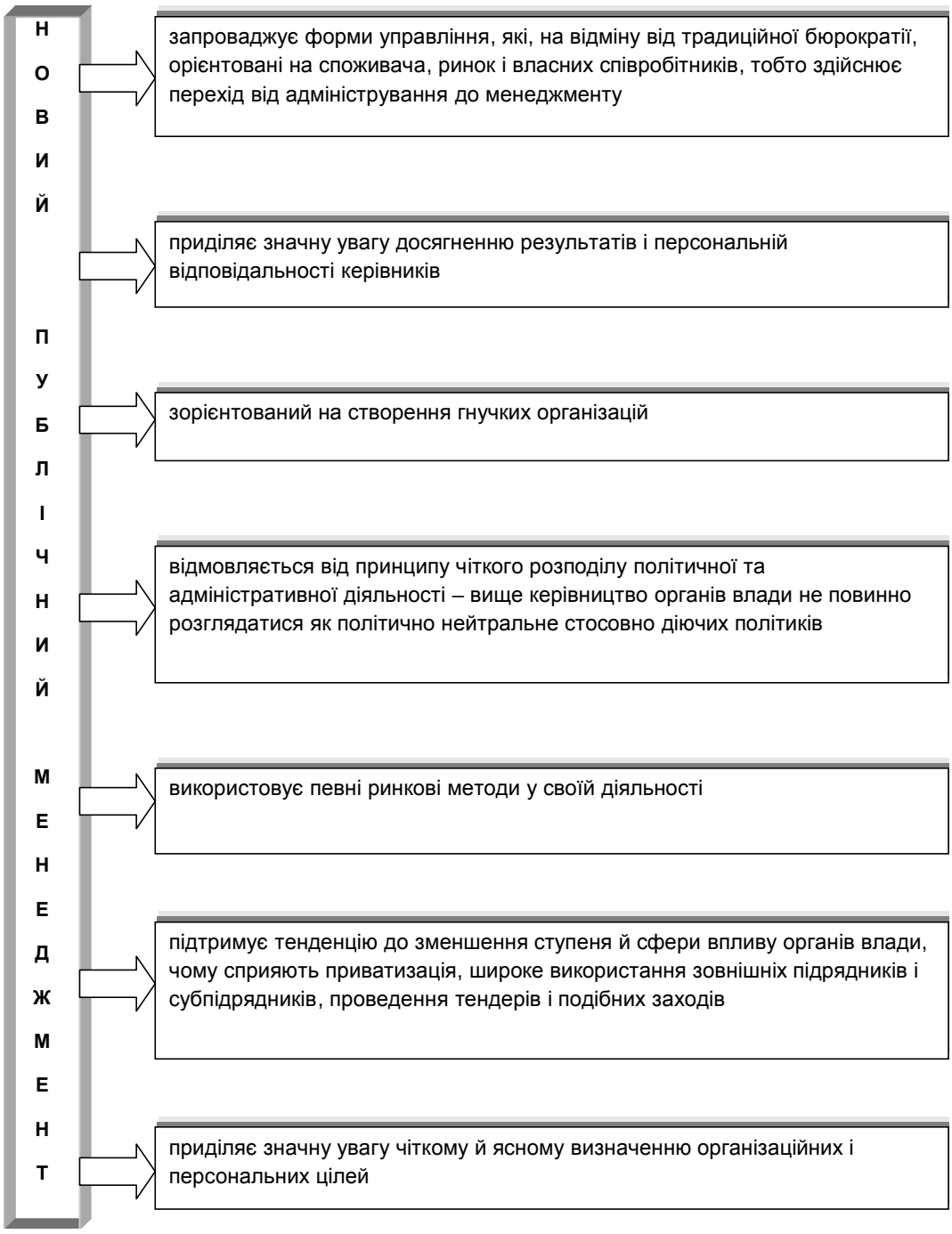

Рис. 14.1. ***Основні риси "нового публічного менеджменту"***

По-перше, поза залежністю від назви, усі ці моделі приділяють значно більше порівняно з традиційною моделлю уваги досягненню результатів і персональній відповідальності керівників.

По-друге, у них присутня сильна інтенція відмови від класичної бюрократії, створення більш гнучких організацій. По-третє, у цих моделях приділяється велика увага чіткому і зрозумілому визначенню організаційних та персональних цілей, що дає змогу встановлювати вимірювальні індикатори якості й ефективності діяльності, оцінювати результативність різних програм, реалізованих організаціями. По-четверте, вище керівництво органів державного управління в цих моделях не розглядається як політично нейтральне стосовно діючих політиків. По-п'яте, усі моделі значною мірою орієнтовані на використання деяких ринкових методів у своїй діяльності. По-шосте, у цих моделях однозначно простежується тенденція до зменшення ступеня і сфери впливу органів державного управління через приватизацію, широке використання зовнішніх підрядників і субпідрядників, проведення тендерів тощо.

Принципи "підприємницького уряду"

Наприклад, одна із зазначених моделей, – "підприємницький уряд" (США), – базується на таких десяти принципах:

– забезпечення ***конкуренції*** між постачальниками послуг;

– наділення значними ***повноваженнями*** громадян, забираючи при цьому контрольні функції від бюрократії і передаючи їх громаді;

– вимірювання ефективності агентств, фокусуючись не на витратах, а на ***кінцевих результатах***;

– керування у своїй діяльності ***цілями***, а не правилами і нормами;

– ставлення до своїх клієнтів як до ***споживачів з*** наданням їм права вибору;

– ***запобігання*** проблемам до їх виникнення;

– спрямування зусиль на ***заробляння*** грошей, а не тільки на їх витрачення;

– ***децентралізація*** влади;

– надання переваги ***ринковим***, а не бюрократичним механізмам;

– сфокусованість не просто на наданні громадських чи управлінських послуг, але на каталізі всіх секторів для здійснення погоджених дій з метою розв'язання суспільних проблем.

Означену модель було взято за основу реформування системи державного управління США, яке базувалось на чотирьох ключових принципах: 1) перехід від системи, в якій люди відповідальні за виконання правил, до системи, в якій вони відповідальні за досягнення результатів; 2) примат споживачів; 3) стимулювання співробітників на досягнення результатів; 4) забезпечення кращого управління за менших витрат.

Важливою спільною рисою всіх відзначених моделей є те, що вони наголошують на ***переході від адміністрування до менеджменту***. Ці два поняття не є тотожними.

Менеджмент є більш широким поняттям, він *містить* у собі адміністрування, але також передбачає і досягнення поставлених цілей із максимальною ефективністю та відповідальність за кінцеві результати.

Ці два елементи не обов'язково присутні в традиційній моделі державного управління, яка базується на адмініструванні, де основний акцент робиться на ***процесі,*** на виконанні правил та інструкцій, на дотриманні процедур, а не на ***результатах***, що характерно для нових моделей державного управління, які ґрунтуються на менеджменті.

Функції "загального" менеджменту

Для порівняння адміністрування і менеджменту в органах державного управління (або публічного адміністрування і публічного менеджменту) скористаємося наведеними функціями "загального" менеджменту.

1. Стратегія:

– визначення цілей і пріоритетів організації (на підставі прогнозування зміни зовнішнього середовища й організаційних можливостей);

– розробка оперативних планів для досягнення поставлених цілей.

2. Управління внутрішніми компонентами:

– організація діяльності і кадрове забезпечення: визначення структури та процедур для координації діяльності, а також добір "придатних" людей на ключові посади;

– управління персоналом, створення системи управління персоналом, яка б забезпечувала набір, добір, адаптацію, підготовку, заохочення, покарання і звільнення співробітників, що сприяло б збільшенню можливості організації досягати поставлених цілей;

– контроль ефективності за допомогою різних інформаційних і вимірювальних систем, що дає змогу визначати прогрес у досягненні поставлених цілей і допомагає в прийнятті управлінських рішень.

3. Управління зовнішнім середовищем:

– вибудовування і підтримка взаємин із зовнішніми суб'єктами в рамках єдиної структури;

– вибудовування й підтримка взаємин із незалежними організаціями: приватними, урядовими і громадськими організаціями з інших галузей, сфер діяльності, які можуть впливати на здатність і можливість організації досягати своїх цілей;

– вибудовування і підтримка взаємин із мас-медіа і громадськістю, від яких вимагаються повні дії, схвалення, підтримка чи лояльність стосовно організації.

Перша основна функція означає розробку і реалізацію організаційної стратегії. Традиційне публічне адміністрування не має потреби в цій функції, оскільки, з одного боку, має на увазі "даність" у здійсненні діяльності, дотримання інструкцій та вказівок політиків, які визначають стратегічні аспекти діяльності, з другого – зосереджене на короткострокових організаційних цілях. А для публічного менеджменту дана функція є конче необхідною, оскільки він передбачає самостійне визначення організацією багатьох довгострокових цілей, вибудовування взаємин із зовнішнім середовищем, що змінюється, і меншу залежність від політиків у здійсненні діяльності.

Друга головна функція менеджменту полягає в управлінні внутрішніми компонентами. Вона значною мірою присутня в публічному адмініструванні – визначається структура організацій, здійснюється координація робочих процесів, набирається штат, забезпечується функціонування системи управління персоналом, але при цьому або зовсім ігнорується контроль ефективності, або він присутній умовно, не забезпечуючи повною й адекватною інформацією. Водночас публічний менеджмент у цій функції робить основний акцент саме на вимірюванні й контролі ефективності діяльності.

Третя функція пов'язана з вибудовуванням взаємин організації із зовнішнім середовищем через цілеспрямований вплив на її різні компоненти. У публічному адмініструванні, що припускає реалізацію таких принципів, як анонімність послуг, що надаються органами державного управління, і нейтральність, означена функція є прерогативою політиків, а не адміністраторів. У публічному менеджменті, що значно орієнтований на зовнішнє середовище і не підтримує принцип анонімності, ця функція розглядається як невід'ємна складова діяльності органів влади.

Таким чином, у результаті реформ публічного сектору багатьох країн у 1980-ті і 1990-ті рр., впровадження різних варіантів нової моделі державного управління всі вищевказані функції загального менеджменту почали реалізовуватися в органах державного управління, а керівники цих організацій стали більшою мірою менеджерами, ніж адміністраторами, якими вони були раніше. Однак це не означає, що не існує відмінностей в управлінні приватними організаціями й органами державного управління, це радше підкреслює наявність загальних функцій менеджменту, які далі за умови їх реалізації здобувають різне змістове наповнення залежно від специфіки організації та її зовнішнього середовища.

Новий публічний менеджмент

Незважаючи на те, що новий публічний менеджмент є поняттям у деякому сенсі узагальнюючим, можна виділити сім його основних характерних особливостей (рис. 14.6).

Новий публічний менеджмент, як видно з його особливостей, знаменує собою відмову від бюрократичних принципів організації діяльності органів державного управління – одного зі стовпів традиційної моделі.

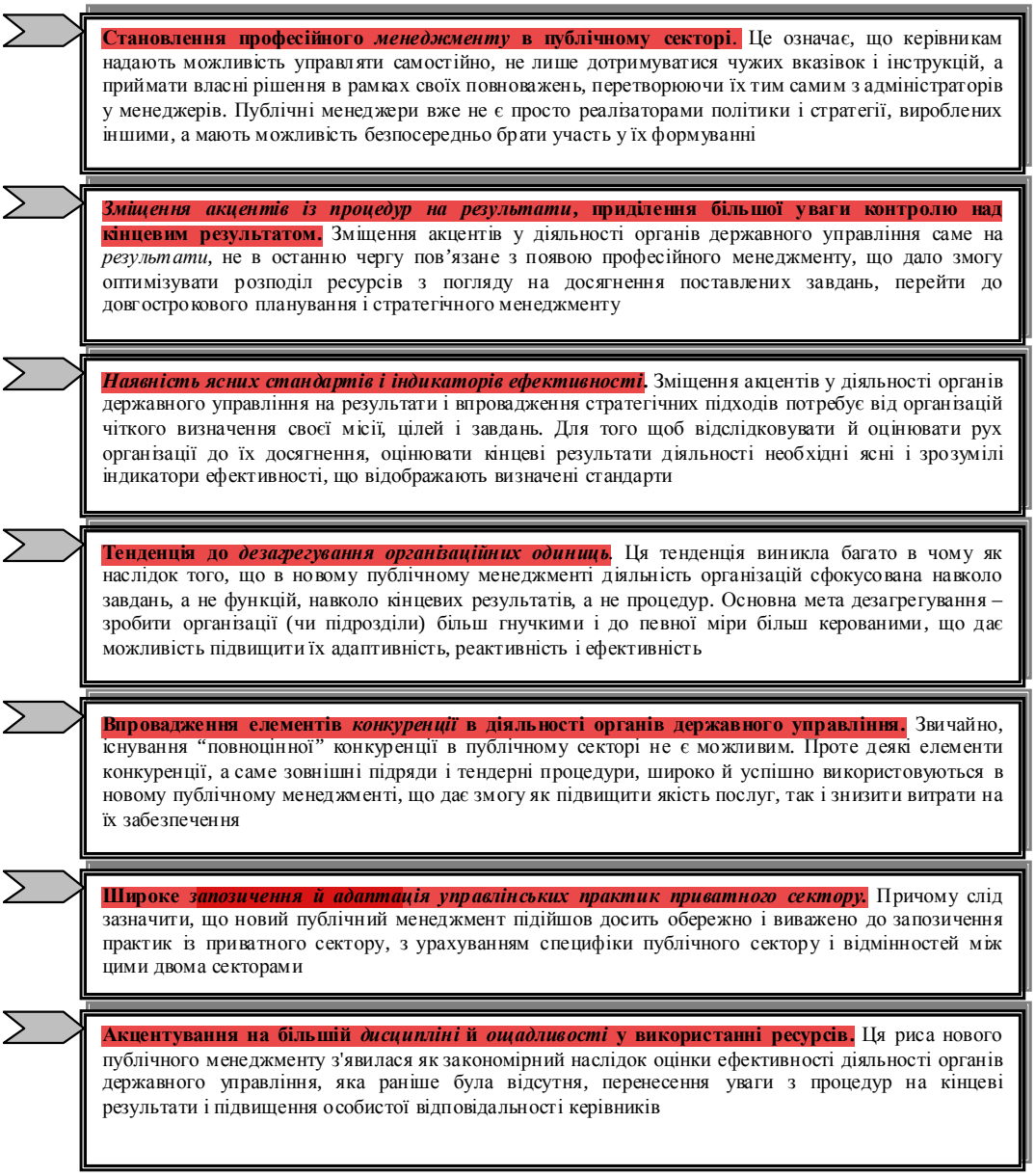

Рис. 14.2. ***Характерні особливості "нового публічного менеджменту"***

Відносини службовців та політиків

Так само відмовляється він і від другої теоретичної основи традиційної моделі – принципу розподілу політичної й адміністративної сфер. Оскільки однією з основних характеристик нового публічного менеджменту є те, що відповідальність за отримані результати несуть керівники органів державного управління, це означає необхідність зміни взаємин між керівниками і політиками.

У традиційній моделі відносини керівників із політичним керівництвом є "технічними", взаєминами хазяїна і слуги, того, хто віддає розпорядження, і того, хто їх виконує. У новому публічному менеджменті ці відносини стають більш гнучкими і близькими. Хоча керуючий вплив політичної влади на органи державного управління продовжує бути присутнім, він здійснюється меншою мірою. Тому в рамках публічного менеджменту керівники органів державного управління вже не є простими провідниками обумовленої зверху політики, а активно беруть участь у її формуванні.

Відносини між публічними менеджерами і політиками можуть будуватися по-різному. У деяких випадках і на деяких рівнях менеджери діють практично незалежно від політичного втручання, в інших – практично цілком під політичним керівництвом, а іноді політичний вплив і самостійність перебувають приблизно в рівних пропорціях. Інакше кажучи, не існує єдиної

формули взаємодії публічних менеджерів із політиками, тому від перших потрібен прояв "мистецтва взаємодії" для того, щоб вона була вигідною обом сторонам.

Традиційна модель намагалася деполітизувати те, що є політичним за суттю, тоді як новий публічний менеджмент визнає політичну сутність державного управління. І хоча вирішальне слово залишається за політичним керівництвом, у новому публічному менеджменті відбулася остаточна відмова від нереального відділення процесу вироблення політики від процесу управління.

Новий публічний менеджмент, порушуючи питання ефективності й результативності в задоволенні суспільних потреб, не тільки змінює систему та органи державного управління, а і їх роль у державі та суспільстві. В Україні, в якій відбуваються глобальні трансформаційні процеси, в тому числі й у системі державного управління, тільки починає формуватися і впроваджуватися нова модель державного управління. Цьому багато в чому сприяє адміністративна реформа, що проводиться, основна мета якої полягає в переході органів державного управління від здійснення функцій контролю, нагляду і примусу до функції надання громадських (управлінських) послуг населенню, що передбачає перехід від адміністрування до менеджменту, перенесення основних акцентів у діяльності на *результати*. Тому хоча кінцева модель, що буде реалізована, напевно, і буде відмінною від моделей, успішно реалізованих в інших країнах, внаслідок особливої специфіки кожної країни, але, безсумнівно, щоб бути успішною, вона повинна мати ті загальні характерні риси, притаманні новому публічному менеджменту, що були відзначені вище.

14.2. Європейський Союз як лідер модернізації державного управління

Особливості державного управління у країнах Європейського Союзу

Європейський Союз (ЄС) засновується на ***"трьох стовпах":*** Європейські Співтовариства: ЄСВС, Євратом та Європейське економічне співтовариство; спільна зовнішня та безпекова політика (СЗПБ); співробітництво у сферах юстиції та внутрішніх справ. Це дає можливість ЄС виступати самостійним суб'єктом міжнародного права і мати розгалужену мережу представництв більш ніж у 100 державах.

Сучасний Європейський Союз має різноманітні моделі державного управління, що відображають історичні та культурні традиції, особливості соціально-економічного розвитку 27 країн, що входять до Спільноти. Особливістю ***європейського управління*** є його ***багаторівневість,*** яка поєднує ***наднаціональні інституції та національний рівень.***

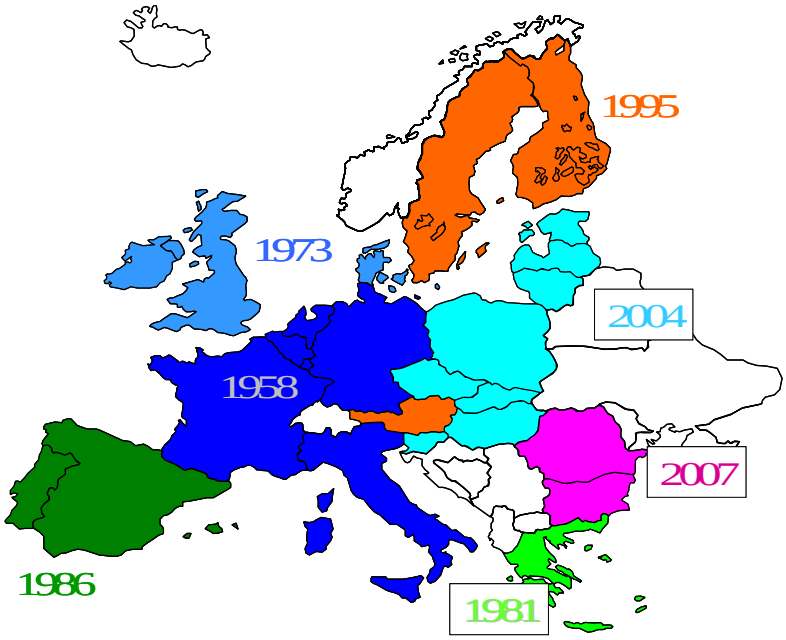

Рис. 14.3. ***Європейський Союз після шостого розширення 2007 року***

На ***наднаціональному рівні*** управління здійснюється за допомогою прийняття ***спеціальних адміністративних актів*** – регламентів (інструкцій), директив і постанов: ***інструкція*** (регламент) являє собою нормативно-правовий акт прямої дії, який має силу закону в усіх державах-членах; ***директиви*** встановлюють обов'язкові вимоги до досягнення певних результатів або показників, але залишають за державами свободу вибору форм і засобів для їх досягнення; ***постанови*** накладають зобов'язання тільки на ті сторони, яким вони адресовані. Змістове наповнення адміністративних актів формується виходячи з рішень ***Ради Європейського Союзу, Європейської Ради, Європейської Комісії, Європейського Парламенту.***

Участь представників країн-учасниць Євросоюзу в органах управління ***ЄС (Європарламенті, Раді, Комісії, Суді, Рахунковій палаті)*** забезпечує захист національних інтересів держав. Загальними характеристиками ***європейського управління*** залишаються: традиції конституційної демократії, "веберівські" традиції "ідеальної бюрократії", поглиблення і розширення інтеграції.

Згідно з ***Лісабонським договором 2007 р.,*** яким були внесені зміни в систему управління в ЄС, були чітко розмежовані сфери компетенції ЄС та національних урядів. Взаємодія між ними здійснюється за допомогою ***відкритого методу координації***, який має такі складові: визначення завдань та рекомендації на рівні ЄС; встановлення кількісних та якісних показників і стандартів для моніторингу успіхів; розвиток національних планів дій; стимулювання процесу взаємного навчання через формальне і перехресне оцінювання.

Тенденції адміністративно-державних реформ у країнах Європейського Союзу

Основні тенденції ***адміністративно-державних реформ***, які проводяться в країнах Європейського Союзу, визначаються низкою ***універсальних чинників*** (глобалізація, інтеграційні процеси в Європі, інформаційна революція, новітні досягнення у сфері менеджменту та управлінських технологій); регіональних факторів (загальні традиції європейської управлінської культури, приблизно однакові соціально-економічні та політичні умови для найбільш розвинених європейських країн) і дією специфічних соціокультурних факторів (традиції, звичаї, особистісні якості реформаторів та ін.). В основі ***методології реформування державного управління в ЄС*** лежить міждисциплінарний підхід, що сполучає кілька провідних ***принципів:*** відділення адміністративної влади від політичної та проведення адміністративних реформ у функціональному, а не в політичному плані; поєднання системного, ситуаційного і соціокультурного підходів до реформування; орієнтація на інформаційну парадигму управління та послідовне, поетапне реформування.

Принципи та технології ***державного управління в ЄС*** поступово еволюціонували від ***"нового державного менеджменту" (New Public Management)*** до моделі ***"good governance"*** ("належного врядування"). Технології ***"good governance"*** припускають перехід від властивого новому державному менеджменту інструменталізму до системних підходів, націлених на більш повне врахування політичних і моральних аспектів адміністрування, що вимагає використання концептуальних положень теорії мереж, синергетики, громадсько-державного управління, теорії демократії комунітарного типу.

Сьогодні можна говорити про формування ***європейської "рамкової моделі" адміністративно-державного реформування,*** яка включає кілька основних напрямів: інформатизація та дебюрократизація, новий державний менеджмент і концепція "належного врядування" ("good governance"), "активна держава", децентралізація (деконцентрація, аутсорсинг), приватизація та введення економічних елементів регулювання управлінських процесів, сервісне адміністрування, корпоративізм і неокорпоративізм. Однак така "рамкова модель" не претендує на повноту, оскільки європейський досвід державного управління базується на установках на культурну гетерогенність і партикуляризм, що безпосередньо відображається в моделях кожної окремої європейської країни.

Концепції "належного врядування" і "активної держави"

Перспективи розвитку державного управління в ЄС передбачають впровадження концепції "належного врядування" ("good governance") і "активної держави". Основними характеристиками ***"належного врядування"*** є: участь громадян в управлінні; верховенство закону; прозорість системи управління; чутливість до потреб громадян; орієнтація на згоду; справедливість; результативність і дієвість; підзвітність громадськості; стратегічне бачення перспектив.

Концепція ***"активної держави"*** означає, що між суспільством і державою розвивається співробітництво і поділяється відповідальність, зокрема державні структури ініціюють процес розв'язання суспільних проблем і виступають у ролі посередника, надаючи надалі суспільству можливість діяти самостійно. У цілому така держава лише встановлює рамки відповідальності для всіх її громадян і сприяє розвитку громадянської і ділової активності.

Специфіка національного рівня державного управління в ЄС

Відмінності моделей та специфіка ***національного рівня державного управління в ЄС*** виявляються у формуванні специфічних моделей державного управління, які поєднують загальні риси європейського адміністрування та національні ознаки кожної держави. Як приклад, виділимо особливості державного управління у ***Великобританії, Франції, Німеччині, Італії, Швеції, Фінляндії.***

У ***британській*** моделі діяльність органів державної влади засновується на політиці неолібералізму, яку було спрямовано на приватизацію, повну свободу ринку без втручання в нього держави, на яку покладаються лише такі сфери, які є найбільш необхідними для всіх громадян, – оборона, судово-правова система, базові медичне обслуговування та освіта, хоча це теж не означає, що такі послуги мають надаватися безпосередньо державою або безкоштовно. Функції такої "скромної" або "мінімальної" держави (Workfare State, "держава загального благоденства") залишають за собою охорону громадської безпеки і порядку, захист національних інтересів у вигляді, наприклад, протекціонізму, коли застосовується не пряме управління економічними процесами та розробка довгострокових програм розвитку і безпосереднє втручання в економіку, а контроль та перевірка, пом'якшення наслідків економічної діяльності. Так, у сфері послуг – електро- і газопостачання, телекомунікації – створені регулюючі органи, які діють з метою стимулювання конкуренції в інтересах споживачів. Вони здійснюють контроль за ціновою політикою комунальних підприємств і часто обмежують ціни на їх продукцію на рівні більш низькому, ніж загальний рівень інфляції в країні.

Такий підхід обумовив низку змін у державній політиці Великобританії, і у 80-90-ті рр. відбулася значна децентралізація управління: ряд функцій з управління економікою було передано регіональним органам влади в Шотландії та Уельсі; відбулося активне впровадження ринкових начал у державний сектор, здійснювалася приватизація громадських робіт та послуг; розширилася участь приватного сектору у розв'язанні соціальних проблем.

Значне поширення отримала демуніципалізація. Щоб дати доступ основним категоріям робітників і нових середніх верств до "демократії власності", уряд провів розпродаж у приватну власність муніципального житлового фонду за пільговими цінами, що дало можливість протягом 80-90-х рр. більш ніж 1,2 млн британських сімей викупити будинки, в яких вони проживали.

Важливим напрямом впровадження ринкових начал у діяльність державного сектору стало контрактування, тобто розміщення урядом і місцевими органами влади підрядів на прибирання територій і приміщень, будівельні і монтажні роботи, перебудову будинків, послуги спеціалістів на принципах торгу. З 1992 р. реалізується програма приватної фінансової ініціативи, коли уряд запрошує приватні фірми на конкурсній основі брати участь у здійсненні проектів, які раніше виконував сам уряд, – замовлення на будівництво об'єктів інфраструктури, надання послуг.

У сфері соціального захисту держава спрямовує свою діяльність на окремі категорії людей, які є найбільш соціально уразливими і не можуть брати участь у реалізації "рівності шансів". Така соціальна політика має адресний характер і опирається на принцип індивідуалізації.

Французька модель державного управління спрямована на підвищення віддачі від діяльності чиновництва, посилення демократичного характеру державного управління, оскільки французи очікують від влади більшої соціальної справедливості і рівності громадян перед державою, утвердження суспільного інтересу над приватним. Така модель управління є ***сервісною,*** орієнтованою на застосування принципів електронного врядування та впровадження методів корпоративного управління в державних структурах. Це надає державі право виступати головним акціонером, арбітром, гарантом, захисником економічного зростання і соціального прогресу. У такій моделі домінування державного регулювання здійснюється відповідно до тих завдань, які відповідають ідеології правлячої партії, підтримують високий рівень соціального захисту громадян та гарантують систему соціального партнерства.

Лібералізація економіки в європейських країнах призвела до необхідності зменшити тиск державного регулювання у Франції, тому наприкінці XX ст. були вжиті заходи щодо скорочення державного сектору в економіці, реформування системи соціального захисту, відмови від індикативного планування та переходу до цільових і регіональних середньострокових програм (наприклад Програма наукових досліджень, Програма допомоги малому бізнесу).

Скорочення обсягів державного впливу у Франції і посилення позицій бізнесу не можна оцінювати як відміну методів державного регулювання, йдеться швидше про появу нових методів регулювання, які є більш прийнятними в умовах неоліберального розвитку. Наприклад, у процесі приватизації держава стимулювала залучення коштів населення, а реформування соціального захисту спрямовується на підвищення конкурентоспроможності національного бізнесу через зниження соціальних витрат як елементу трудових затрат. Отже, перед державою залишаються питання оптимізації соціального блоку і пошуку взаємоприйнятного співвідношення між інтересами держави, бізнесу і громадянами. На перший план у діяльності державних органів управління висуваються проблеми, пов'язані з адресною допомогою для найбільш незахищених верств населення, стимулюванням зайнятості і підприємництва силами самих громадян, гнучким регулюванням ринку праці, удосконаленням колективно-договірної практики та розширенням участі працівників у роботі підприємств і компаній.

У ***німецькій*** моделі соціального ринкового господарства держава виконує посередницькі та координуючі функції, які направлені на досягнення соціальної згоди, стабільності, взаємних зобов'язань щодо розвитку ефективної економіки. В процесі реформи державного управління Німеччина перейшла від моделі "малозатратної держави" до ідеї "активної держави", орієнтованої на громадянина. До основних методів ***державного регулювання соціально-економічних процесів у Німеччині*** можна віднести такі дії: німецький уряд встановлює основні правила цивілізованої взаємодії господарюючих суб'єктів; держава застосовує адміністративні регулюючі важелі для встановлення певних норм, наприклад щодо охорони довкілля або виконання замовлень, які мають суспільне значення; держава проводить політику сприяння конкуренції; у країні широко реалізується концепція надання державними інститутами суспільних благ, таких як безпека, наука, освіта, економіка, транспорт, пом'якшення соціальної нерівності тощо. У структурі федерального бюджету 1/3 складають соціальні витрати.

Таким чином, модель державного управління в Німеччині засновується на тому, що держава, крім захисту правового порядку і надання суспільних благ, має важливі додаткові функції, які можуть змінюватися в часі залежно від поточної ситуації, але завжди направлені на ті сфери, які потребують державної допомоги, виходячи з принципу, що соціальна орієнтація економіки полягає не в тому, щоб здійснити максимально широку соціальну допомогу, а в тому, щоб створити умови, за яких такої допомоги потребують якнайменше громадян. Соціальне ринкове господарство німецького зразка орієнтується на сильну державну політику, це один із тих основних принципів, який дає можливість здійснювати реформи і підтримувати високий рівень розвитку країни.

У ***Італії*** роль держави виявляється в тому, щоб виступати в ролі посередника, який організує обмін ресурсами між центральною владою і різними групами приватних інтересів, забезпечуючи соціальний консенсус. Під впливом неоліберальних змін, які охопили провідні країни, в Італії в останні роки відбуваються зміни в державному регулюванні економікою і проводиться реформа ринку праці. Її завданнями є реалізація введеного з 1996 р. законодавства, яке передбачило систему пільг для підприємців та комплекс заходів, що поширює сферу застосування трудових контрактів.

Особливістю італійської моделі є підтримка місцевою владою підприємств промислового округу, яка здійснюється у вигляді захисту їх справ, розвитку інфраструктури – шляхи, зв'язок, інженерні споруди, культурно-рекреаційні заклади, школи професійної майстерності, комунальні служби тощо. Певним чином це свідчить про недостатню ефективність центрального державного управління у розв'язанні соціально-економічних проблем і регулюванні ринку праці, перекладання ним на місцеву владу значного кола обов'язків щодо економічного розвитку і соціального захисту, але це не звільняє державне управління від вирішення в Італії таких гострих питань, як необхідність зменшення диспропорцій у розвитку різних регіонів та соціальних видатків через залучення до ринку праці працездатного населення.

Основними методами державного регулювання соціально-економічних процесів у ***Швеції*** є правові та економічні. Роль держави зводиться до того, щоб розробляти необхідні законодавчі норми, сприяти розвитку тієї чи іншої галузі, надавати пільги перспективним напрямам, ефективно використовувати державний бюджет через трансферти для створення рівних умов розвитку економіки. Одним із методів регулювання соціально-трудових відносин є особлива система оподаткування, розрахована на те, що найбільшу суму податків виплачують багаті люди (до 86%). Як зазначає **Свен Хірдман,** шведська модель економіки працює на базі ринкових відносин і 95% підприємств перебувають у приватній власності, але це не заважає мати сильне державне регулювання економіки, метою якого є підтримка ефективного попиту і повної зайнятості населення.

Ціннісними установками шведської моделі як моделі функціональної соціалізації є соціальна справедливість, солідарність, колективізм, які в практиці соціального партнерства реалізуються в таких напрямах: виділення значної частини ВВП на соціальні виплати; прагнення до повної зайнятості населення; стимулювання економічної активності громадян і створення для цього прийнятних умов; рівномірність у розподілі доходів; зміцнення статусу працівника на підприємстві і поліпшення умов праці.

Прикладом державного управління, яке може реалізовуватися в умовах інформаційного суспільства, є державне управління у ***Фінляндії.*** Як зазначають **М.Кастельс** і **П.Хіманен,** Фінляндія показала, що повністю сформована держава загального добробуту може узгоджуватися з технологічними інноваціями та динамічною конкурентоспроможною новою економікою. Фінська держава стала головним лібералізатором економічної системи: її зусилля перерегулювати та глобалізувати фінський сектор телекомунікацій раніше за більшість інших європейських країн стали вирішальним внеском у нову модель економічного зростання. Держава використовувала заохочення та стратегічне планування для доповнення ринкових механізмів, не замінюючи їх. Вона покладалася на механізм участі й діяла в межах демократичної та легітимної держави. Держава діяла як промовтер технологічних інновацій, як капіталіст державного підприємства і як виробник інтелектуальної робочої сили, створюючи таким чином умови, за яких фінський бізнес зміг реструктуруватися та конкурувати в глобальному масштабі. Місцеві та регіональні органи влади здійснювали важливі ініціативи для поширення технологій у місцевих суспільствах і мобілізації місцевої економіки в новій техніко-економічній парадигмі.

Моделі розподілу повноважень між центральною та місцевою владою

Важливим аспектом ***державного управління в країнах ЄС*** є розподіл повноважень між центральною та місцевою владою, який реалізується в низці моделей:

1. Модель відносної автономії (Скандинавські країни, Німеччина), у якій місцеві органи влади мають відносну незалежність, чітко визначені законодавством права і обов'язки, отримують більшу частину доходів через пряме оподаткування.

2. Модель агенцій (Великобританія), де місцева влада проводить політику центру, її функції деталізовані, а основу доходів складають субсидії з центру та немісцеві джерела фінансування.

3. Модель взаємодії (Франція), у якій між центральними та місцевими органами влади існує складна система взаємовідносин і проблеми розв'язуються на рівні взаємних дискусій. У цій моделі важко розмежувати повноваження сторін, а фінансова база складається з місцевих податків, субсидій із центру. При цьому податки можуть бути поділеними між центром та місцевими органами, а субсидії є захищеними.

З боку центральної влади для мінімізації дефіциту контролю за регіонами використовується структурна реорганізація – укрупнення адміністративно-територіальних одиниць з метою збереження контролю і влади, концентрації коштів та ресурсів; модернізація внутрішніх структур і процедур прийняття рішень місцевими органами влади; скорочення витрат на місцеве самоуправління.

У країнах ЄС практикуються такі методи регулювання державною владою діяльності місцевого самоуправління: ***законодавчий,*** який визначає в національних конституціях статус місцевої влади, у спеціальних законах або галузевих законодавчих актах – основні функції та сферу діяльності; ***адміністративне регулювання*** як порядок взаємовідносин між центром і місцевими органами влади, в якому детально визначений порядок дій органів місцевого управління.

14.3. Методологія, моделі та методи державного управління в Європейському Союзі

Моделі (методи) реалізації політичного процесу в межах ЄС

Процес європейської інтеграції безпосередньо пов'язаний із розвитком європейського врядування та зміною впливу європейських інститутів. Він спричинює складне поєднання різних методів європейського управління на національному рівні, зокрема дії та заходи щодо вироблення спільної політики, діяльності інституцій наднаціонального і національного рівнів, а також практичного здійснення цієї політики.

Про те, що для функціонування Європейського Союзу як політичної системи повсюдна присутність національних систем державного управління має важливі наслідки, а також є значним фактором у поясненні його унікальних характеристик, пише **Х.Кассім.** "Сучасна бюрократична система ЄС, яка характеризується невизначеністю конституційного балансу між національним і європейським рівнями, ускладнюється, з одного боку, проникненням до неї посадових осіб із національних систем державного управління, які перебирають на себе функції європейського управління, а з другого – існуючою процедурою ухвалення рішень".

Успіх політичного будівництва Європи залежить від спроможності поєднувати узгодженість та повагу до різноманітності й ефективності з демократичною законністю. Певний внесок інституцій ЄС та держав-членів у процес спільної політики є складним, мінливим і часто невизначеним, а розподіл політичної відповідальності (обов'язків) між державами-членами залишається нечітким.

Сучасний стан європейської інтеграції

Досліджуючи інституційну систему ЄС, **Г.Уоллес** розглядає п'ять моделей (методів) реалізації політичного процесу в межах ЄС:

– наднаціональна (комунітарна);

– регулятивна;

– багаторівневого управління;

– координації політик та бенчмаркінг;

– міждержавного співробітництва (трансгавернменталізм).

Особливістю цих методів є те, що вони виникли в результаті конкуренції між різними інструментами, яка виявляється в розходженні між так званою регуляторною політикою, що є типовою, досить технічною й ефективною, і розподільчою політикою, яка є традиційним збереженням національних і субнаціональних органів влади. Природа розподільчої політики відображається також у переміщенні від так званої "пасивної інтеграції", де основна мета полягає в тому, щоб усунути бар'єри для створення єдиного ринку, до так званої "активної інтеграції", де відбувається гармонізація національного законодавства.

Врядування – це правила, процеси та норми поведінки, що впливають на спосіб здійснення владних повноважень інститутами ЄС, особливо стосовно забезпечення їх відкритості, участі громадськості, підзвітності, ефективності та узгодженості.

У цій моделі повноваження національних урядів у відповідній сфері передано від національного рівня до рівня ЄС. Комунітарний метод управління Європейської Спільноти 60-х рр. минулого століття зводився до максимального поєднання національних форм і методів управління, які передбачали обмежену участь представницьких органів і широке залучення інших суб'єктів управління на зразок агентств, з діяльністю інституцій ЄС, зокрема таких як Комісія і Рада, тобто з наднаціональними формами й методами управління.

"Комунітарний метод" ЄС

"Комунітарний метод" ЄС має такі риси:

– Європейська Комісія – монополіст у сфері законодавчої ініціативи;

– У Раді ЄС переважно використовується голосування кваліфікованою більшістю;

– Європейський Парламент є рівноправним із Радою ЄС у межах звичайної законодавчої процедури;

– Суд ЄС забезпечує однаковість тлумачення законодавства ЄС.

Проте вже із середини 80-х рр. минулого століття формування внутрішнього ринку ЄС та відчутний наголос на конкурентоспроможних виробництвах на світовому ринку сприяли появі ***регуляторного методу.***

Регуляторний метод

Регуляторного методу найбільше зазнає внутрішній ринок ЄС, завдяки якому стало можливим забезпечення чотирьох свобод: свободи руху товарів, послуг, капіталу та осіб.

Регуляторний метод характеризує діяльність ЄС із регулювання товарного виробництва. Характерні риси цього методу:

– Європейська Комісія стоїть на стражі регуляторних цілей і правил та є їх законодавцем, керуючись переважно економічними критеріями;

– Рада ЄС дає можливість узгодити мінімальні стандарти і напрями їх гармонізації;

– Національні системи юстиції та внутрішніх справ забезпечують однакове застосування правил, їх урахування національними судами;

– Європейський Парламент переважно відіграє роль неекономічного характеру, але має обмежені ресурси для стимулювання впровадження регуляторних актів.

Практика застосування цього методу засвідчила його повну прийнятність у сфері регулювання товарного виробництва. Однак подальший перехід до постіндустріального шляху розвитку та побудови "економіки знань" довів обмеженість його застосування у сфері технологічних стандартів, де дуже важливо врахувати суспільні уподобання на регіональному та національному рівнях. Певна неспроможність методу спостерігається у сфері регулювання послуг, фінансових ринків та комунальних послуг. Поряд з цим існуючі тенденції розвитку світового господарства наводять аргументи на користь створення незалежних регуляторних інституцій, незалежних від національних урядів.

Подальші кроки ЄС із розбудови регуляторної моделі

Подальші кроки ЄС із розбудови регуляторної моделі:

– створення нових квазінезалежних регуляторних агентств;

– забезпечення злагодженого партнерства національних агентств, що працюють із Комісією, особливо у сфері конкурентної політики;

– становлення міжнаціональних асоціацій національних регуляторних органів;

– розширення мереж саморегулювання (стосується фінансових ринків або корпоративного управління).

Таким чином, регуляторний метод забезпечує теоретичне підґрунтя для численних рішень і правил на макрорівні, для формування відносин з урядами держав-членів та суб'єктами економічної діяльності у межах ЄС, а також для численних груп інтересів.

У середині 80-х рр. з активізацією пропаганди ідеї єдиного ринку загострилися дискусії щодо впливу європейської інтеграції через розподільчий спосіб дії. Набув значного поширення термін "згуртування" ("cohesion" – англ.), у зміст якого вкладалася готовність держав-членів більше уваги приділяти економічним та соціальним розбіжностям і потребам, що існували й загострювалися в менш розвинених регіонах та соціальних групах. У результаті відбувся перехід від безсистемного розподілу фінансових ресурсів із бюджету ЄС до більш планового й структурованого їх перерозподілу. Витрати з бюджету ЄС почали здійснюватися через так звані "структурні фонди", які й нині відіграють ключову роль у реалізації програм та проектів, розрахованих, з одного боку, на агентства, що займаються професійною підготовкою кваліфікованих працівників та створенням робочих місць, а з другого – регіональні органи влади та органи місцевого самоврядування не лише в країнах-членах ЄС, а й у деяких країнах-претендентах. Очевидно, що такий підхід в євроінтеграційній політиці відкриває шлях до встановлення більш тісних контактів між наднаціональним та національним і суб(під)національним рівнями державного управління та розробки на їх основі відповідних видів політики. Цей спосіб дії в ЄС було позначено терміном "багаторівневе управління".

В ЄС регулятивна політика постійно конкурувала з розподільчою політикою, яка, як зазначалося вище, є традиційним збереженням національних і субнаціональних органів влади й характеризується свідомим або несвідомим розподілом ресурсів між різними групами, секторами, регіонами та країнами.

Метод багаторівневої системи державного управління

Метод багаторівневої системи державного управління охоплює:

– Європейську Комісію як орган розробки програм у партнерстві з місцевими та регіональними органами вла-

ди або секторальними зацікавленими гравцями, яка використовує фінансові стимули для привертання уваги до тих чи інших проблем;

– уряди держав-членів, представлені в Раді ЄС, які перебувають під тиском з боку місцевих та регіональних органів влади, погоджуються на затвердження бюджету з певними елементами розподільчої політики;

– Європейський Парламент, депутати якого часто є додатковим джерелом тиску на Раду;

– місцеві та регіональні органи влади, що зміцнюють свої політичні позиції завдяки залученню їх до роботи на загальноєвропейському рівні.

Певне коло інших зацікавлених гравців, залучених до процесу вироблення європейської політики.

Модель трансурядового співробітництва (трансгавернменталізм) передбачає підвищену інтенсивність співробітництва між урядами країн-членів ЄС, але прийняття рішень на рівні спільних інститутів ЄС недоцільно або неприйнятно. Трансгавернменталізм виступає пріоритетним механізмом у прийнятті рішень у політичних утвореннях, має характер широкомасштабного, довготривалого, всебічного та цілеспрямованого політичного співробітництва, базується на "елементах базових договорів", а для втілення рішення необхідні спеціальні організаційні структури, які виходять за рамки провідних інститутів ЄС.

Трансурядове співробітництво

Трансурядове співробітництво – спосіб дії держав-членів ЄС, для якого характерна підвищена інтенсивність та глибше структурування співробітництва.

Дослідники віддають перевагу терміну "трансурядове співробітництво" (transgovernmentalism), оскільки, на відміну від терміна "міжурядове співробітництво" (intergovernmentalism), він відображає вищий рівень інтенсивності співробітництва, на якому уряди держав-членів готові разом узяти на себе зобов'язання щодо глибшого залучення до роботи в певній сфері та дотримання відповідної дисципліни та організованості, вважаючи недоцільним або неприйнятним використання для цього існуючої інституційної системи ЄС.

Характерними рисами трансурядового співробітництва є:

– активне залучення Європейської Ради;

– домінування Ради ЄС у процесах посилення співробітництва;

– обмежена або мінімальна роль Європейської Комісії;

– виключення з процесу Європейського Парламенту та Суду ЄС;

– залучення вузького кола національних виробників політики;

– непрозорість процесу для національних парламентів та громадськості.

Відкритий метод координації

Відкритий метод координації є новітнім інструментом європейського врядування, інструментом вироблення, реалізації та координації спільних політик ЄС, який дає змогу швидше – порівняно з традиційним комунітарним методом – ухвалювати та реалізовувати спільні політики ЄС. Він застосовується для тих сфер, де компетенції належать державам-членам, які, визнаючи складність суспільних проблем і необхідність втручання, добровільно погоджуються співпрацювати між собою та з ЄС з метою досягнення позитивних результатів.

Потребу у реформуванні інституційно-правового механізму, особливо в контексті реформування механізму прийняття рішень з метою підвищення його прозорості та гнучкості, доцільно вважати причиною посиленого застосування засад координації у міждержавному співробітництві в межах ЄС. Іншим, не менш важливим чинником для посилення використання засад координації регулювання відносин у ЄС можна вважати потребу у створенні правового механізму гарантування національної ідентичності та самобутності держав-членів, який би знаходив однакову політичну підтримку як з боку цих держав, так і самого ЄС. Оскільки метод координації є одним із основних у правовому регулюванні міжнародних відносин, то зрозумілим є прагнення країн ЄС регламентувати механізми координації міждержавного співробітництва у правовому полі в ЄС, а також визначити його особливості порівняно з так званим комунітарним методом.

Елементи відкритого методу координації

Витоки методу відкритої координації (the open method of coordination) можна знайти ще перед остаточним його оформленням у рішеннях Президії Європейської Ради, яке відбулося в Ліссабоні 23– 24 березня 2000 р. Виникнення цього методу асоціюють

ще з 1993 р., який вважається формально роком остаточного формування Спільного ринку ЄС, а отже, і економічної моделі європейської інтеграції. Поєднання соціальних і економічних аспектів інтеграційних процесів в ЄС ефективно відбулося у сфері зайнятості, коли в Амстердамському договорі окремо містилося регулювання цієї сфери на засаді координації, а згодом у практиці європейських держав на правовому рівні використання методу координації стало поширеним явищем.

Типові функції європейських інститутів за відкритого методу координації

Модель координації політики "слугує механізмом переходу від національно орієнтованого вироблення політики до колективної системи її формування". Характерними ознаками цього методу є співробітництво учасників та підготовка аргументів сторін у процесі вироблення рішень, постійні консультації та переговори, обмін досвідом і сприяння поширенню прикладів найкращої політики.

Типові функції європейських інститутів розподіляються так:

– Комісія бере на себе роль модератора консультацій, формує широку мережу експертів, зацікавлених акторів, представників громадськості;

– залучаються "незалежні" експерти для просування ідей;

– Рада ЄС у режимі "мозкового штурму" вирішує питання;

– діалог зі спеціальними комітетами у Парламенті як органами обстоювання конкретних методів.

Відкритий метод координації є радикальним інноваційним підходом до управління в ЄС на основі "м'якого права" та механізмів взаємного навчання. Він був розроблений як інструмент передачі передового досвіду та підвищення ефективності політики згуртування у сферах, які залишаються зонами відповідальності національних урядів, але становлять інтерес для ЄС у цілому, такі як: тривале безробіття, старіння населення, реформи системи соціального захисту. ВМК є тенденцією в політиці ЄС, коли держави-члени, не погоджуючись на основний зміст і розподіл інституційної компетенції, вирішили створити набір процедур, які передбачають гнучкі форми координації дій. Він має циклічний характер, оскільки цілі можуть бути переглянуті, і використовується в різних сферах політики, часто в поєднанні з класичним законодавством ЄС.

Показовим є те, що відкритий метод координації застосовується або у тих сферах, де компетенцією одночасно наділені і держави-члени, і ЄС, або в тих, де відносини регулюються на засаді міжурядового співробітництва. Якщо йдеться про те, з яким із основних органів ЄС асоціюється прийняття рішень за методом відкритої координації, то він відображає певною мірою звичаєву практику прийняття рішень в Європейській Раді у тих напрямах міждержавного співробітництва, які традиційно належать до суспільно чутливих.

Згідно із рішеннями Європейської Ради, прийнятими у Лісабоні у березні 2000 р., відкритий метод координації має чотири складові елементи:

– визначення пріоритетів ЄС у поєднанні із специфічними часовими межами для їх реалізації у коротко-, середньо- та довготерміновій перспективі;

– встановлення, у разі потреби, якісних та кількісних індикаторів успіху, а також проведення бенчмаркінгу, співрозмірного із світовими показниками і орієнтованого на потреби кожної держави-члена ЄС;

– "перекваліфікація" спільних європейських цінностей у національні та регіональні політики із встановленням специфічних цілей та з розробкою тих заходів, які враховують національні та регіональні відмінності;

– періодичний моніторинг та оцінка прогресу спрямована на взаємне навчання учасників політичного процесу.

У Білій книзі Європейської Комісії про європейське управління (2001р.) зазначено: по-перше, що відкритий метод координації використовується від випадку до випадку; по-друге, він повинен сприяти посиленню співробітництва, обміну досвідом, а також спільному встановленню пріоритетів та напрямів розвитку ЄС, які інколи, наприклад, у сфері політики зайнятості та боротьби із соціальним відчуженням, можуть передбачати прийняття планів дій; по-третє, метод відкритої координації ґрунтується на постійному моніторингу стану досягнення спільних цілей, а тому дає можливість державам-членам ЄС порівнювати свої досягнення, аналізувати їх та визначати для себе придатність чи непридатність відповідного досвіду.

Метод відкритої координації як спосіб прийняття рішень у межах Європейської Ради має низку характерних рис.

По-перше, гнучкість, яка проявляється в тому, що завданням не є формулювання особливих пріоритетів, які б визнавалися усіма державами-членами ЄС, а формулювання пріоритетів, які держави зможуть трансформувати в специфічні плани дій, які відповідатимуть їх ситуації.

По-друге, децентралізована природа методу, де основну увагу в процесі ініціювання рішень пропонується "перенести" на рівень Союзу, держав-членів, регіонів та місцевого рівнів.

По-третє, відмову від процедурної рутини: прагнення проаналізувати досвід європейських держав і постійний пошук найкращих способів подолання проблем, які є спільними для держав-членів ЄС.

По-четверте, низький рівень формалізації процесу прийняття рішень, що проявляється фактично у відсутності юридично обов'язкового спрямування рішень, прийнятих у межах методу відкритої координації, завданням якого є постійне навчання та прагнення до вдосконалення.

Відкритий метод координації є відносно новим, адже потреба орієнтуватися на національні цінності і потреби в процесі прийняття рішень в ЄС визнавалася ще від укладення Маастрихтського договору, і це поступово запроваджувалося в різних суспільних сферах, однак до 2000 р. ці потреби не були актуалізовані та визнані учасниками процесу прийняття рішень в ЄС як чинник підвищення ефективності ЄС. У Лісабонському договорі було зроблено спробу систематизувати гнучкі форми співробітництва між державами, які вже виникли в ЄС, наприклад, у межах політики згуртування, та сформувати єдину стратегічну мету для координації міждержавного співробітництва і забезпечити його конвергентність. Незважаючи на намагання уніфікувати методики прийняття рішень відповідно до методу відкритої координації, існує низка методів у межах методу відкритої координації, що зумовлено неоднаковим рівнем залучення різних учасників політичного процесу в ЄС до прийняття рішень у відповідних політичних сферах. Оскільки правові підстави для методу відкритої координації є дещо відмінними від рішень щодо гармонізації, а питання відповідальності за досягнення відповідного результату не є однозначно вирішеними, то ефективність і легітимність методу відкритої координації в ЄС мають специфічне спрямування. Сферами застосування методу відкритої координації є здебільшого ті держави, які мають національну прерогативу, тобто виняткову компетенцію на регулювання як суспільних відносин, так і міждержавного співробітництва у цій сфері. Спірним може залишатися лише питання ефективності відкритої координації, яка фактично може розглядатися як спроба подолати структурні недоліки ЄС, зокрема в частині координації політик, наприклад економічної та соціальної політики ЄС, за пришвидшення узгодження яких фактично несе відповідальність Європейська Комісія. Тому метод відкритої координації фактично не є альтернативою так званому централізованому комунітарному методу, оскільки цілі обох методів є відмінними.

Основні відмінності між відкритим методом координації і "комунітарним методом" Європейського Союзу

Метод відкритої координації спрямований на формування гнучких форм співробітництва в тих сферах, де централізовані процеси прийняття рішень не є ні політично бажаними, ні можливими, ні доцільними. Так званий комунітарний метод ефективний там, де передбачається створення єдиного уніфікованого регулювання суспільних відносин загалом в ЄС.

Сьогодні метод відкритої координації застосовується для таких сфер, як освіта, боротьба проти дискримінації, пенсійні реформи, соціальний захист, політика багатокультурності та ін. Він особливо придатний для тих сфер та напрямів діяльності ЄС, де досягти згоди проблематично з політичних та історичних міркувань з огляду на національні традиції або коли неможливо розмаїття існуючих підходів вставити в єдиний "європейський шаблон" (наприклад податки, система охорони здоров'я, безробіття та ін.). Сфера його застосування постійно розширюється, а сам метод зазнає модифікацій залежно від сфери застосування та цілей і завдань, які постали перед ЄС та державами-членами у тій чи іншій сфері.

Гнучкість ***методу відкритої координації,*** свобода у виборі шляхів і способів досягнення цілей, можливість внесення змін на всіх етапах вироблення та реалізації політики роблять його

більш привабливим для держав-членів, ніж "комунітарний метод"; розмаїття способів досягнення цілей створює можливості для навчання одних держав досвіду інших.

Таблиця 14.1

Основні відмінності між відкритим методом координації і "комунітарним методом" Європейського Союзу

	Відкритий метод координації	***"Комунітарний метод" ЄС***
Мета	Зближення національних політики щодо загальноєвропейських цілей	Гармонізація національної політики
Інструменти	"М'яке право" – керівні принципи і показники, визначені критерії та обмін передовим досвідом, багатосторонні спостереження	Мають обов'язкову юридичну силу законодавства: директиви, регламенти рішення
Вплив	Дотримання є добровільним. Ніяких санкцій. Ефективність результатів від багатосторонніх спостережень, рівний тиск, "назвати й присоромити"	Здійснення правил ЄС контролюється Європейською Комісією. Порушення розглядаються Судом ЄС у разі порушення законодавства ЄС
Ключові гравці	Ключова роль держав-членів та ЄС (Рада ЄС + Європейська Рада). Зниження ролі Комісії. Немає офіційної ролі Парламенту, Суду ЄС, Комітету регіонів і Економічного і соціального комітету	Інституційні трикутник складений Комісією, Радою ЄС та Парламентом. Центральна роль Комісії в ініціюванні, розробці і імплементації політики.
Прийняття рішень	Переважає міжурядове співробітництво. Рішення приймаються на основі консенсусу	Переважає роль наднаціональних органів. Рішення приймаються, як правило, голосуванням кваліфікованою більшістю

Усе вищезазначене свідчить на користь *методу відкритої координації,* дає змогу передбачити його тривале існування. Разом з тим науково-експертні кола, визнаючи його сильні, позитивні сторони, виділяють кілька слабких аспектів у даному методі вироблення та реалізації спільних політик ЄС, передусім відсторонення Європейського та національних парламентів від процесу ухвалення рішень, що ставить під сумнів легітимність рішень, що ухвалюються, та "добровільний" характер рішень, що приймаються, а точніше неможливість примусити держави-члени виконувати зобов'язання, взяті державою-членом у рамках *методу відкритої координації,* що призводить до невиконання національних планів дій та неможливості досягнення проголошених цілей.

14.4. Нове публічне управління (New Public Management): доцільність його впровадження

Неефективність бюрократії

Відмітною рисою змін, що відбуваються в багатьох країнах протягом останніх двадцяти років у галузі державного управління, є те, що його жорстка, ієрархічна форма, яка переважала протягом більшої частини двадцятого сторіччя, замінюється гнучкими, ринково-орієнтовними формами. Це не просто перехід до нового стилю управління, а зміна ролі владних структур у суспільстві та їхніх відносин із громадянами. На зміну "традиційному" державному управлінню приходить нова парадигма.

Ця нова парадигма протистоїть деяким основам, які раніше для державного управління вважалися фундаментальними і незмінними. Ієрархічні структури не обов'язково є найбільш ефективними типами організації. Бюрократія може бути ідеальною для контролю, але не обов'язково для управління; вона дає відчуття впевненості, але звичайно громіздка; стандартизована робота є доброю для розуміння, але вона перешкоджає інноваціям. А схема політичного контролю створює проблеми з гарантією дійсної відповідальності.

Бюрократія ***перестала забезпечувати необхідну організаційну ефективність через дві причини***. *Перша причина* полягає в тому, що завжди існувала деяка розбіжність принципів, описаних Вебером, з їх практичною реалізацією, особливо в системі управління персоналом, яка у дійсності була більш жорсткою, більш формальною і менш елітарною, ніж це визначено у Вебера, що знижувало її ефективність. Принцип ієрархії реалізовувався занадто завзято, що вилилося у створення десятків рівнів, кожний з яких мав кілька підрівнів, наслідком чого стало виникнення бар'єрів між ними, що обмежують проходження інформаційних потоків і ресурсів.

Принцип "довічної служби" призвів до того, що часто службовця не звільняли, навіть незважаючи на його некомпетентність, а більшість державних службовців перетворилися на людей, які "відбувають" час в очікуванні пенсії, не піклуючись при цьому про підвищення ефективності своєї роботи. Принцип просування по службі залежно від виробничого стажу був реалізований дослівно, що призводило до ситуації, коли керівництво організації могло бути менш компетентним, ніж підлеглі. А ідея про те, що ті, хто прийшов на державну службу, повинні починати її з нижчих рівнів, іноді призводила до невиправданої дискримінації стосовно людей, які раніше не були державними службовцями, але мають високу кваліфікацію.

Друга причина полягає в появі та розвитку нових теорій організаційної поведінки, які стверджують, що формальні бюрократичні моделі більше не є ефективними порівняно з більш гнучкими формами менеджменту. Жорсткі ієрархічні структури розглядаються як такі, що потребують значних витрат і стримують творчість та інновації. Поряд із формальними враховуються і неформальні схеми спілкування та поведінки, що не передбачено в бюрократичній моделі, існує складна сукупність неформальних стосунків у кожній організації, і вони можуть чи не можуть бути сумісні з тими, що передбачаються організаційною схемою.

Окремі бюрократи не є автоматами, які, на думку М.Вебера, безособово дотримуються певних правил, що підтримує високу ефективність системи. Навпаки, поводження індивідуумів, які переслідують власні цілі в організації (наприклад мету кар'єрного зростання), знижує загальну ефективність, оскільки велика частина зусиль і часу витрачається на досягнення цих своїх цілей. Тому організаційні моделі обов'язково повинні бути доповнені визнанням і розумінням ролі людських відносин.

Поведінкові теорії організацій ілюструють, що те, що дійсно відбувається в бюрократіях, значно відрізняється від того, що передбачає модель раціональної/легальної влади. Бюрократична організація приймає фіксовані процедури діяльності, які дають змогу досягати результатів, але, як наслідок, досягнення результатів може стати менш важливим, ніж дотримання процедур і правил. Дисципліна, яка охоче інтерпретується як співзвуччя з правилами в будь-якій ситуації, стає невід'ємною цінністю в організаційному житті бюрократа. Інакше кажучи, суворе дотримання правил стало точкою докладання зусиль організації замість досягнення організаційних цілей.

Тому коли бюрократизм перебільшений, його недоліки можуть нівелювати його чесноти. Замість ретельного планування може бути поспішна імпровізація і панічне маніпулювання, перетворення порядку в хаос. Висока ефективність може змінюватися низькою в міру того, як робота перетворюється в нудний ритуал, і винагорода за високу ефективність незначно чи зовсім не відрізняється від винагороди за низьку ефективність. Навіть коли бюрократії функціонують добре, це відбувається звичайно в часи застою, бюрократіям з їх фіксованими процедурами важко мати справа із ситуацією, що швидко змінюється.

Нові теорії організаційної поведінки відзначають, що формальна бюрократія має свої сильні сторони, але вона не підходить для нерутинних видів діяльності, які вимагають творчості й інновацій для досягнення результатів у середовищі, що змінюється. Тобто формальна бюрократична модель практично ідеально відповідає ***адмініструванню*** або виконанню інструкцій, але не ***менеджменту*** чи досягненню результатів.

Таким чином, у сучасних умовах бюрократія вже не є ефективною, необхідний перехід до нових моделей управління. Також не є правильним інший основний принцип традиційної моделі державного управління – розподіл політичної й адміністративної сфер. Утім, на практиці цей принцип, висунутий Вільсоном, ніколи цілком не реалізовувався, оскільки відносини між політиками й адміністраторами не є такими простими, як це передбачає модель Вільсона, вони не слідують її формальній лінійній логіці. На практиці політика не може бути відділена від адміністрування, вони є взаємозалежними. Суб'єкти політики через збільшення свого рівня влади можуть значно впливати на соціальну сферу держави, де діють адміністратори. Водночас як об'єктивно, так і суб'єктивно сутність адміністративної системи може впливати на результати політичної системи. Адміністрування виробляє політику, хоча ця політика не завжди письмово викладена й обнародувана, як ті правила, що розробляються законодавцями. Більше того, чинні правила, що розвиваються адміністраторами, можуть бути більш виразними для фактичних результатів, ніж формально проголошені правила.

Традиційна модель просто не відображає значну управлінську роль і роль у виробленні політики, властиву державній службі, особливо сучасній. Вона нав'язує негативну форму контролю, що підштовхує до пошуку можливостей уникнути помилок, але не забезпечує позитивними стимулами для підвищення ефективності. А спроба змусити державну службу бути "поза політикою" означає небажання визнавати її політичну значимість. Таким чином, обидва теоретичні підґрунтя традиційної моделі більше не є адекватними реальності, як і сама модель.

Трансформації в державному управлінні, які мали місце в багатьох державах, відбулися і як реакція на кілька взаємозалежних факторів.

Вплив глобальних змін

Загальносвітові, глобальні зміни. Протягом останніх десяти-п'ятнадцяти років відбуваються глобальні зміни, що потребують від керівників відповідного реагування і додають нових управлінських проблем до тих, що існували раніше.

Нинішня глобальна ситуація є з багатьох причин мінливою, нестабільною. Одна з них полягає в тому, що кількість нестабільних національних економік перевищила кількість стабільних. Тому органи державного управління змушені пристосовуватися і мати справу із сьогоденням, що постійно змінюється. Така адаптація необхідна, наприклад, для запобігання подальшому погіршенню економічної чи політичної ситуацій. Водночас органи державного управління мають бути готовими до невизначеного майбутнього. Збалансувати ці два завдання важко, оскільки те, що робиться зараз для розв'язання наявних проблем, може бути нераціональним стосовно того, що варто робити для підготовки до майбутнього. Ефективні управлінські рішення стосовно нинішніх проблем можуть усунути важливі для розв'язання майбутніх проблем чинники і навіть сприяти виникненню проблем у майбутньому. Наприклад, збільшення потужностей АЕС як джерел недорогої енергії під тиском нинішніх економічних потреб може призвести в майбутньому до витрат, пов'язаних із переробкою і захороненням відпрацьованого ядерного палива, що перевищують економію.

Напрями змін

До основних ***глобальних змін***, що справляють вплив на управлінські практики, належать:

– розпад комуністичного блоку в центральній та східній Європі і перехід багатьох країн Африки і Латинської Америки від тоталітарного режиму до демократичної системи, які викликали багато економічних і політичних змін;

– національні і міжнародні реакції на нові загальносвітові проблеми. Наприклад, це міжнародна реакція на погіршення стану навколишнього середовища: визнано, що сталий розвиток і екологія невіддільні одне від одного, що необхідно враховувати завжди і в усьому. Для керівників це означає урахування екологічних аспектів під час оцінки ефективності пропонованих рішень;

– зміни, що виникли в результаті демографічного вибуху, масових захворювань, масового голодування, природних лих і воєн, які торкнулися значної частини світу. Ставлення до країн, в яких такі зміни відбуваються, з боку більш "благополучних" країн в умовах глобалізації також вимагає пошуку нових управлінських рішень;

– глобальна втрата віри в здатність міжнародних організацій, таких як ООН, урядів окремих держав, місцевих органів влади, приватних організацій виконувати обіцянки, що даються ними.

Критика публічного сектору. Владні структури, особливо бюрократичні, завжди викликали певне невдоволення в суспільстві, яке однак завжди мало потребу в них. Але починаючи з 1980-х рр. критика публічного сектору посилювалася, причому не лише з боку громадськості, а й з боку деяких глав держав, наприклад **М.Тетчер** (Великобританія) та **Р.Рейгана** (США), з'являються заклики не просто до реформування публічного сектору, а й до концептуального перегляду його місця і ролі в суспільстві.

Було визначено ***три напрями змін:***

– зменшення кількості органів державного управління і чисельності їх співробітників. Це призвело до скорочення бюджетного фінансування органів державного управління в багатьох країнах, навіть у таких, як Іспанія, Італія, Німеччина і Швеція, де бюрократичний сектор був традиційно великим;

– зменшення сфери впливу. Внаслідок цього багато видів діяльності, якими традиційно займалися органи державного управління, були цілком чи частково передані приватному секто-

ру. Характерним прикладом є політика кабінету **М.Тетчер** у цій галузі, девізом якої може бути вислів: "Варто приватизувати все, що тільки можна приватизувати";

– перегляд методів управління, заснованих на бюрократичних принципах. Це привело до широкого впровадження більш гнучких, ринково-орієнтованих методів, до так званої "маркетизації" публічного сектору.

Зміни в економічній теорії. У 1970-х рр. було поширено тезу, висунуту консервативними економістами, відносно того, що діяльність органів влади є економічною проблемою, оскільки вона обмежує економічне зростання і свободу. Економісти стверджували, що обмеження діяльності органів влади має призвести до поліпшення суспільного добробуту завдяки підвищенню економічної ефективності.

Однак зараз в економічній теорії поступово починає домінувати "неокласична економіка" (або "економічний раціоналізм"), яка визнає необхідність і користь взаємопроникнення ринку і державного управління. Ця зміна в економічному мисленні значно вплинула на останній. У державні структури приходять економісти, озброєні новими теоріями, що пропонують більше чіткості, суспільної корисності і погодженості порівняно з невизначеними, нечіткими поняттями традиційного державного управління. "Нове економічне мислення" знаходить усе більше прихильників серед вищих ешелонів влади, у той час як економічні теорії, зокрема теорії суспільного вибору, принципала/агента, вартості угод, проникають у новий публічний менеджмент.

Зміни в приватному секторі. Змінам у державному управлінні значно сприяли й зміни в приватному секторі, які відбулися трохи раніше, і усвідомлення того, що державне управління та його ефективність впливає на приватну економіку й національну конкурентоспроможність.

Зростання конкуренції як національної, так і інтернаціональної, зміни в менеджменті й управлінні персоналом вплинули не лише на приватні фірми, а й на органи державного управління через встановлення "нового співробітництва" між прибутковими і неприбутковими організаціями, між органами державного управління і приватним сектором. У світі глобальної економічної конкуренції діяльність урядових структур може бути важливим фактором створення національних конкурентних переваг. Існує багато напрямів державної політики, які впливають певним чином на національні конкурентні переваги. До них належать освітня політика, оподатковування, охорона здоров'я, антимонопольна політика, охорона навколишнього середовища тощо.

Визнання важливої ролі урядових структур у забезпеченні національної конкурентоспроможності та процесі глобалізації порушує питання про їх компетенцію. Для органів державного управління нові економічні зміни, зумовлені процесами, що відбуваються в приватному секторі, такими як швидкі зміни розміру грошових запасів, коливання цін на готові продукти, здешевлення праці, раптова інфляція чи депресія витрат, створюють значні складності щодо довгострокового планування, ефективного розподілу ресурсів і ефективного управління соціальними програмами. Ці нові економічні зміни викликають зростання недовіри до здатності органів державного управління адекватно і швидко розв'язувати проблеми, що ставить під сумнів їх компетентність. Традиційна модель державного управління через свою велику "інерційність" дійсно не забезпечує компетенції, необхідної для періоду глибоких змін, тому потрібний перехід до більш гнучких моделей.

Зміни в технологіях. Технологічні зміни спричиняють кінець старого виду економічного зростання, заснованого на розвитку великих і більш швидких інструментальних засобів та інвестуванні переважно в апаратне, а не програмне забезпечення, радше в машини, ніж в організації, радше у матеріальні продукти, ніж у комунікації.

Розвиток "економіки послуг", що базується на нових технологіях, передбачає перегляд фундаментальних понять, наприклад таких, як економічна вигода і виробнича діяльність. Для нового типу економіки характерно те, що сервісні функції, такі як дослідження, дистриб'юторство, контроль якості, логістика, фінансовий інжиніринг, контроль за станом навколишнього середовища тощо перебувають зараз у центрі всіх стратегічних рішень, від яких залежить оптимальне використання людських, матеріальних і фінансових ресурсів та перспективи стійкого економічного розвитку.

У міру розвитку "інформаційних надмагістралей" можна припустити, що суміжна сфера послуг, яка включає в себе комп'ютерне і програмне обслуговування, супровід, навчання і безпеку, поступово залучить близько половини тих, хто працює. Нові технології відкриють нові можливості для контролю, моніторингу й оцінки ефективності.

Технологічні зміни торкнулися й державного управління. Традиційна адміністративна модель зростала і розвивалася з технологією ручки, а пізніше друкарської машинки, результатом їх застосування був паперовий документ, з якого (і то не завжди) робилися копії, після чого документ проходив по різних рівнях ієрархії, несучи інформацію й одержуючи різні резолюції. І в певному сенсі бюрократичні організації пристосовувалися саме під таку технологію.

Тому бюрократії просто не можуть функціонувати добре у швидкозмінному, інформаційно багатому, інтенсивному з погляду знань суспільстві 90-х рр. Інформаційні технології, зокрема використання комп'ютерів, змінили не тільки управління, а й самі ієрархічні системи. Керівникам уже немає необхідності чекати, коли документ пройде по різних рівнях ієрархії, вони можуть одержати копії одразу ж після його створення. Значно зросли можливості передачі, збирання й сортування інформації, її поділу й поширення, що робить ієрархії менш жорсткими, веде до посилення децентралізації.

Одне з центральних місць у веберівській бюрократії посідає поняття "офісу", місця, де працюють співробітники, куди приходять відвідувачі для взаємодії зі співробітниками і де зберігається документація. Усе це змінюється з приходом інформаційних технологій. Документація переводиться в електронний вигляд, тому може зберігатися в різних місцях, публічне спілкування може відбуватися за допомогою електронних засобів зв'язку, деякі співробітники можуть працювати на своїх комп'ютерах вдома, підключившись до мережі, замість того, щоб іти до офісу. Таким чином, існує кілька раціональних основ для заміни традиційного державного управління новими, більш гнучкими моделями.

14.5. Інструменти New Public Management

Бюрократична модель державного управління та її критика

Класичну (бюрократичну) модель державного управління, яка домінувала в теорії та практиці діяльності системи державного управління починаючи з 30-х рр. XX ст., було піддано жорсткій критиці наприкінці 70-х рр. XX ст. Основою для такої критики виступили закритість адміністративно-бюрократичної системи, низький рівень реагування на швидкі зміни в довкіллі, незначний влив громадськості на діяльність державних установ. Зусилля "просунути постбюрократичні" форми зосередилися на відкритті можливостей керівництва з боку громадськості державними адміністраціями, поза традиційними контрольними установами, і зміні відносин між соціальними установами. Переорієнтація з бюрократичного адміністрування та керування на конкурентні ринки і мережі політики участі була діагностована або передбачена дослідниками і, перетворення інтерпретувалися як неминучий перехід до більш розвинутої адміністрації з конвергенцією адміністративних форм, якщо не глобально, то, принаймні, серед розвинених країн. Модель публічного менеджменту або, за **Т.Пітерсом,** "ринкова модель" зіграла певну роль у розвитку державного управління і в деяких розвинених демократичних країнах є домінуючою і по нинішній час.

Дослідники формальних організацій уявляли постсучасне керівництво з боку громадськості як "заперечення веберівської бюрократії". Підвищення самостійності громадськості змусило зменшити кількісний склад адміністрації і переглянути принципи бюрократичної організації та організаційних методів її функціонування. Відповідно зменшується вплив бюрократії, її зовнішні організаційні межі змінюються і з'являються гнучкі та самокеровані форми.

Критика бюрократичної організації зазвичай зводилася до діагностування її зникнення. Вона мала різне коріння:

1) лівоідеологічну та антиавторитарну культуру зі зменшеною довірою до установи і професійною експертизою (1960-ті рр.);

2) неоліберальну та консервативну критику дефіциту бюджету й економічної політики;

3) рух за "виборність уряду" як третій шлях – між бюрократією й ринком.

Дехто пророкував повернення назад до держави, заснованої на загальному скептицизмі або можливості й бажаності формування уряду суспільством. Інші націлювалися на створення адміністрації, прозорішої й чутливішої до очікувань і вимог, інтересів та потреб громадян, захищаючи безпосередню участь в адміністративних процесах і роботі громадських організацій.

У більшості випадків напрями реформування розглядалися як адміністративна реорганізація і перегляд колишньої думки щодо балансу влади між інститутами демократії, такими як законодавчі органи і політичні партії. Керівництво з боку громадськості інтерпретувалося як "завоювання політичної влади соціальними акторами". При цьому дослідники акцентували увагу на результатах управлінського процесу, а не на формальних правилах бюрократичної організації, на первинності суспільства над урядом, критикувалася ідея узгодженої, безпристрасної експертизи і висувалася теза про необхідність експертизи з боку громадськості.

Серед численних підходів до організації процесу державного (публічного) управління "новий публічний менеджмент" (New Public Management) відіграв особливу роль у зв'язку з високою орієнтацією цієї моделі на ефективність, тобто результативність процесу управління. Нова модель державного управління стала результатом тривалого періоду пошуків її ефективності, який розпочинався, коли найбільші держави напередодні глобальних завдань стикнулися з недостатністю ресурсів. Основні риси нової моделі державного управління були запозичені в недержавному секторі економіки. Їх оформлення в організаційну модель і практику державного управління відбулося в другій половині 70-х рр. XX ст., які прийнято пов'язувати з внутрішньодержавними ініціативами прем'єр-міністра Великої Британії **М.Тетчер** і президента США **Р.Рейгана.**

На думку **Л.Сморгунова**, основною причиною модернізації державного апарату були бюджетний дефіцит і зростання тиску на державні витрати, збільшення кількості пенсіонерів на тлі катастрофічного зниження економічно активного населення, зростання безробіття й постійне збільшення споживчих очікувань населення не лише відносно загальних стандартів життя, а й відносно стандартів суспільних послуг, що надаються державою. Не випадково ініціатором адміністративних змін і оновлення моделі управління стали політики, прем'єр-міністри і президенти.

Таким чином, уряди більшості розвинених демократичних країн (незалежно від того, які політичні сили їх формували) відчули наявність загальної потреби в адміністративних реформах і пішли на часткову або радикальну перебудову системи управління публічним сектором, хоча і в різний час і з різною інтенсивністю. Як вважають **Д.Осборн** і **Д.Гейблер,** "необхідність породила оновлення системи державного управління". Найбільша інтенсивність у проведенні реформ відмічена в англосаксонських країнах. У центр реформ була поставлена проблема ефективності в усіх її формах – економічній, соціальній та організаційній. Наприклад, у США до середини 1990-х рр. "39 штатів повідомили про запровадження заходів із підвищення якості управління". Таким чином, було виявлено політичну волю, яка привела до позитивних результатів.

У процесі введення нової моделі управління відбувалася серйозна політична боротьба, оскільки з моменту початку обговорення нововведень політиками і до моменту ухвалення реальних політичних рішень у кожній країні проходив певний період часу. Наприклад, у Великій Британії **М.Тетчер** та її консервативна партія прийшли до влади в 1979 р., і лише з 1986 р. з'явилися перші позитивні результати змін. Так, у 1982 р. один із міністрів уряду **М.Тетчер** запропонував нову управлінську ініціативу, яка спочатку не дала очікуваних результатів. Через чотири роки було запропоновано оцінити ці ініціативи і зробити наступні кроки. Результати цих дій стали відомі лише в 1988 р., а потім тільки послідували реальні дії з перетворення системи управління. Тобто пройшло шість років, поки уряд зумів випробувати, вивчити і провести свої ініціативи в життя.

Слід зазначити, що поштовхом до поширення терміна "менеджмент", який увійшов і в мову бізнесменів, і в мову державних чиновників, послугувала публікація в 1982 р. книги, що стала свого роду біблією для курсів державних адміністраторів, – "У пошуках ефективного управління". Її автори **Т.Пітерс** і **Р.Уотермен** досліджували діяльність кількох корпорацій ("Боїнг", "ІВМ", "Макдональдс"), робота яких була визнана ними як "межа досконалості".

Характерні риси діяльності установ

Вони виявили ***низку загальних характерних рис,*** які могли б використовувати й державні установи, а саме:

– ***"прихильність до дії".*** Ефективна організація відразу розпочинає справу, тоді як чиновник державної установи аналізує, радиться, але не ухвалює рішення, доки його не змусять це зробити. Організації повинні стати гнучкішими, бути готовими швидко вступити на незвіданий ґрунт. Вони мають іти від традиційних

зразків формального реагування, від жорстких, фіксованих оргструктур, які "душать" їх діяльність;

– ***"бути ближче до клієнта".*** Ефективні організації чутливі до запитів клієнта і реагують на його вимоги. Інакше вони банкрутують. Переважній же частині державних установ і організацій це не загрожує. Досит часто державні бюрократи зайняті собою, а не клієнтами. Наприклад, місцева влада є монополістом у наданні багатьох послуг, які більше ніким не забезпечуються;

– ***"самостійність і заповзятливість".*** Людей слід стимулювати у прояві відповідальності й ініціативності, у відмові від рутини і від покірного дотримання інструкцій;

– ***"ефективність через людей".*** Кожен працівник корпорації стимулюється у вияві новаторства, поліпшенні своєї роботи. У корпорації панує така атмосфера, коли люди ставлять високі вимоги одне до одного. У державній сфері акцент робиться на зниженні витрат, а не на покращенні якості послуг. Рівень професіоналізму працівників починає потерпати від цього;

– ***"виконувати роботу попри зміни в системі цінностей".*** Люди, які працюють у корпорації, поділяють загальну систему цінностей і мають мотивацією цілі корпорації. Ми знаємо, що цінності, яких дотримуються політики, змінюються з часом. Якщо державні чиновники поділяють ідеї однієї партії, то чи можуть вони працювати, якщо до влади прийде інша партія? Чи їм доведеться робити драматичний ціннісний вибір? Певно, уникнути такої ситуації можна, якщо виходити з таких орієнтирів, як професіоналізм, концентрація на конкретних вимогах клієнта або місцевої громади;

– ***"вибір сфери діяльності".*** Корпорація повинна вміти знайти той рід діяльності, до якого вона найбільш придатна, і зайнятися ним. Що стосується установ державної сфери, то вони виконують ті види діяльності, які визначені їм законодавством, розпорядженнями та ін. Приватна корпорація може припинити займатися одним видом діяльності й перейти на інший. Проте й у державній сфері зростають можливості для вибору того, якою діяльністю займатися. Один із шляхів розв'язання проблеми може бути таким: установа є такою, що працює за певними напрямами, але може за контрактами з приватним сектором займатися й іншими видами діяльності;

– ***"простота структури, нероздуті штати".*** Ефективна організація має просту структуру з невеликою кількістю ієрархічних рівнів. Такий підхід суперечить традиційній бюрократичній структурі з безліччю ієрархічних рівнів;

– ***"поєднання "жорсткості" й "м'якості".*** Реалізація основних цілей контролюється згори; водночас нижні ієрархічні рівні самостійні у виборі дій із досягнення цих цілей.

Принципи оновлення сучасних систем державного управління

Має бути знайдений баланс між централізованим управлінням і свободою дій на місцях. Загальні принципи організації державного управління в рамках моделі "нового державного менеджменту" були сформульовані відомими ідеологами і практиками цих реформ **Д.Осборном** і **Т.Геблером**, які вони назвали ***принципами оновлення сучасних систем державного управління***, а саме:

– розвивати конкуренцію між провайдерами (виробниками, постачальниками) управлінських послуг;

– розширювати права громадян, передаючи контроль над діяльністю урядових установ із рук чиновників-бюрократів безпосередньо громадам;

– оцінювати роботу установ не за витратами, а за результатами;

– керуватися цілями (місією), а не законами і правилами;

– перетворювати клієнтів на вільних споживачів, надаючи їм вибір між школами, навчальними програмами, варіантами надання житла тощо;

– переосмислити саме поняття "клієнт державної організації";

– запобігати виникненню проблем;

– заробляти більше, ніж витрачати;

– децентралізувати управління, вносити в роботу дух співпраці та взаємодопомоги;

– надавати перевагу ринковим механізмам перед бюрократичними;

– зосередитися не стільки на наданні послуг, скільки на стимулюванні (каталізі) розв'язання проблем, що виникають у суспільстві, усіма секторами – державним, приватним і некомерційним.

Вищевикладені принципи і характерні риси дають підстави дійти висновку про те, що в реформах нового державного менеджменту домінували два типи інструментів: економічні – маркетизація й організаційні – дебюрократизація.

Змістом маркетизації є введення в практику діяльності державного апарату ринкових механізмів у найширшому сенсі. Як правило, обов'язковим інструментом маркетизації називають приватизацію. Суть останньої полягає не в продажі державної (муніципальної) власності, а в скороченні складу і обсягу державних функцій, зокрема функцій оперативного управління, зменшення навантаження на державні бюджети всіх рівнів. Приватизація тут спосіб "скорочення" складу й обсягу функцій під тиском нестачі ресурсів для забезпечення їх виконання. Другий широковживаний ринковий інструмент – контрактація. Ті функції з виробництва і надання суспільних благ, які за допомогою приватизації передано на реалізацію в недержавний сектор, але є значущими для суспільства, держава продовжує ретельніше контролювати, щоб забезпечити їх виконання за обсягом і якістю. Тоді держава може залишити їх на бюджетному фінансуванні на умовах контрактного виконання. У цьому разі здійснюється ретельна підготовка контрактних умов, контроль цільового витрачання бюджетних коштів підрядними організаціями, асортименту, обсягу та якості виробництва публічних послуг у рамках контракту. Маркетизація припускає також розмежування в структурі державного управління функцій формування політики і регулювання, нагляду й виробництва послуг. Поширеним інструментом у цій частині є виведення за межі адміністративної ієрархії державних організацій, безпосередньо зайнятих виробництвом і наданням послуг населенню.

Дебюрократизація

Дебюрократизація є організаційним забезпеченням економічних імперативів, що орієнтують на ефективність держсектору в цілому. Дебюрократизація включає такі інструменти:

– зміна принципів формування організаційної структури державного управління (децентралізація й деконцентрація замість централізації та концентрації, домінування функціонального начала проти галузевого, інтеграція замість спеціалізації та диференціації тощо);

– зміна складу і змісту функцій державного управління, їх структури; поява додаткових функцій прогнозування, стратегічного аналізу, оцінка й планування, маркетингу ресурсів, продуктів, споживачів, управління людськими ресурсами адміністрації, фінансового менеджменту та ін.; посилення й організаційне відособлення функцій аналізу, оцінки та координації, зосередження їх на вищих рівнях управління;

– зміна принципів комплектування підрозділів (команди, комітети і робочі групи) на основі змістових кваліфікаційних, а не формальних критеріїв;

– зміна систем планування, звітності й контролю;

– зміна системи оцінки роботи, стимулювання й контролю персоналу;

– зміна системи винагороди, встановлення залежності її від результатів роботи;

– встановлення домінування кваліфікаційних критеріїв просування й наймання персоналу;

– підвищення мобільності персоналу;

– скасування інструкцій і правил, що ускладнюють досягнення цілей і показників проміжної ефективності;

– перегляд та скасування видів робіт і операцій, не орієнтованих на кінцевий результат;

– тотальна орієнтація на продуктивність і якість робіт та послуг;

– скорочення чисельності адміністративного персоналу.

Виходячи з цього реформування системи державного управління відповідно до вимог нового публічного менеджменту представлено за чотирма напрямами (рис. 14.4), кожний з яких має свій інструмент.

Інструменти реформи

У межах системи органів державного управління ***інструментами реформи виступають*:**

– децентралізація системи управління (зокрема, зниження ролі уряду);

– реструктуризація закладів управління;

– перерозподіл ролей, місії і завдань між різними рівнями влади;

– зменшення кількості посадових осіб;

– скорочення витрат на технічне обслуговування бюрократії.

Рис. 14.4. ***Складові реформування системи державного управління***

У межах системи ***державного планування, прогнозування і надання публічних*** послуг використовуються такі інструменти:

– впровадження принципів конкуренції, системи тендерів і патентування розміщення замовлення на доставку державних послуг;

– на додаток до державного створення альтернативних механізмів надання послуг. Зокрема, розвиток "суспільного замовлення", введення принципів державно-громадського партнерства;

– перегляд принципів вимірювання продуктивності та ефективності планування, прогнозування і надання послуг;

– впровадження принципу орієнтації на клієнта (в цьому випадку – громадянина).

У межах ***системи державної служби основними інструментами*** є:

– реформування системи набору персоналу до інститутів влади та оцінки їх діяльності;

– надання більшої свободи дій для чиновників за умови збільшення їхнього рівня відповідальності та звітності.

Основними ***інструментами реформування законодавчої бази*** є:

– визначення невідповідностей і проблем у правовій сфері, яка регулює діяльність державного управління;

– зміна законодавства, пов'язаного з діяльністю системи державного управління.

Упровадження менеджеризму в діяльність державних організацій включає встановлення п'яти типів індивідуальної підконтрольності як необхідного мінімуму для відповідального чиновника:

– правовий контроль (законодавче регулювання);

– фінансовий контроль (як витрачаються державні кошти);

– із позицій здійснення політики (досягнення цілей; виконання обіцянок і очікувань);

– демократичний контроль (інформація й консультування з виборними органами, зв'язки з громадянами);

– етичний контроль (дії відповідно до етичних норм).

Концепції "нового публічного менеджменту"

Концепції **Т.Пітерса** і **Р.Уотермена, Д.Осборна** та **Г.Геблера** були сформульовані в дусі впливової в сучасній (передусім "англосаксонській") адміністративній науці теорії "нового публічного менеджменту". Частіше за інші можна почути визначення "новий менеджеризм", що означає – ідеї менеджменту, які здебільшого виникли в приватному секторі та витіснили концепції традиційного адміністративно-державного управління. "Подібні зміни дістали назву трьох "е" (економія, енергійність та ефективність) і суттєво вплинули на розуміння як ролі управління при визначенні державної політики, так і статусу державного службовця". Цей підхід не лише набув значного поширення в урядових органах, а й знайшов академічних захисників. Наприклад, професор політології Сентджон-

ського коледжу м. Манітоба (Канада) **П.Томас** пише: "... книги, присвячені "новому публічному менеджменту", уводять в обіг такі поняття, як перебудова уряду, пожвавлення державної служби, перетворення організації, націлене на всебічне підвищення якості управління, зміна парадигм, заповзятливість і перерозподіл повноважень. Нова фразеологія покликана пропагувати нові ідеї й боротися з невірою, породженою невдачами під час колишніх спроб реформування управління. Мабуть, нова фразеологія – це складова частина реформ; а який конкретний зміст у неї вкласти – це вже справа практиків".

Традиційні бюрократичні методи державного управління з позицій нового державного менеджменту було піддано жорстокій критиці як такі, що "пригнічують підприємницьку ініціативу й обмежують вибір як передумову перевиробництва непотрібних послуг і як умову для розбазарювання коштів, нерезультативності, а ринок, точніше ринки в різних сферах розглядалися як щось протилежне і позитивне: заохочуючи конкуренцію, вони максимізують свободу вибору, збільшують результативність у різних формах, створюють умови для розквіту підприємницької ініціативи в рамках держави".

Як вважають **Г.Купряшин** і **А.Соловйов,** "публічний менеджмент привернув увагу до непослідовності й суперечності доктрин, на основі яких будується сучасна адміністративна держава. Після появи цієї концепції модель контролю й підзвітності, основана на принципах ієрархії та поділу внутрішніх і зовнішніх функцій, уже не приймалася беззастережно". Ці автори також відзначають, що, як підкреслюється в багатьох дослідженнях, позитивні можливості держави визначаються не її силою, а здатністю створювати і підтримувати "мережеві структури", у рамках яких вона спільно з приватними груповими інтересами виробляє й реалізує ефективну, узгоджену і цілеспрямовану систему управління. "Тим самим державний менеджмент означає відхід від традиційного інституційного підходу в бік вивчення процедур управління, що реально діють, із використанням сучасних засобів аналізу управлінських рішень і практики їх реалізації через конкретні програми". Сучасні дослідники державного управління сконцентрувалися на вивченні комунікацій, зв'язків і взаємодій між менеджерами державних, приватних і суспільних організацій, оскільки саме в цій сфері ухвалюються реальні рішення та здійснюються управлінські функції.

Серед дослідників **(Д.Осборн** і **П.Пластрік, Б.Боземан** і **Д.Строссман, Л.Сморгунов)** існує точка зору, що для публічного менеджменту необхідне використання певної стратегії. Як ми можемо прочитати у Л.Сморгунова, який погоджується з **Б.Боземаном** і **Д.Строссманом,** "на відміну від традиційного державного адміністрування, для публічного менеджменту, якщо він збирається досягти успіху, обов'язково потрібне відчуття стратегії. Державний менеджмент ширший, більш інтеграційний і менш залежний від функціональної експертизи, ніж державне адміністрування. Державний менеджмент – це значною мірою управління зовнішнім оточенням організації. Державне ж адміністрування перебуває всередині контексту організації". Основний акцент при реформуванні адміністративного державного управління на шляху впровадження менеджерських методів і структур концентрується на децентралізації й деконцентрації. Принцип децентралізації припускає делегування повноважень і відповідальності нижнім рівням управління. Принцип деконцентрації означає створення безлічі незалежних агенцій та ослаблення ієрархічних зв'язків.

Стосовно теорії організації концепція характеризується двома основними моментами: (1) підвищенням самостійності нижніх рівнів ієрархічних державних організацій, (2) переміщенням акцентів із власне побудови організації на її взаємини із середовищем. Особливості переходу до публічного менеджменту знаходять вираження:

– в орієнтації на активність;

– прихильності до дій і змін, а не стабільності;

– принципі субсидіарності сучасної організації управління, яка повинна бути ближче до клієнта, характеризуватися децентралізацією і відносною свободою всіх своїх ланок;

– активному виборі управлінцем будь-якого рівня сфери діяльності, яка б слугувала суспільним інтересам та інтересам конкретної людини;

– новому критерії ефективності діяльності системи державного управління, орієнтованого на якість послуг і рентабельність.

Новий публічний менеджмент

Нове державне управління (“New Public Management”) відповідало двом прагненням – скоротити державний сектор та обмежити роль уряду в суспільстві й економіці, а також поліпшити контроль з боку громадськості над державою через конкуренцію й цінову систему, пошук економічної ефективності та “кращого економічного обслуговування”. Ключові ідеї цього підходу були запозичені з неокласичної ринкової економіки і з менеджменту, а не з демократичної теорії. Реформи управління базуються на принципах індивідуалізму, клієнталізму та адресності послуг. Управлінська діяльність – це надання послуг, що основані на законності, незалежній роботі й вартісній ефективності, а не на формальних правилах і процедурах. Головні особливості відомі: приватизація, відміна держконтролю, передання влади, комерціалізація, аутсорсинг, спільні підприємства, товариства з приватним підприємництвом і управління відповідно до контракту та конкурентоспроможної пропозиції. Оскільки приватний сектор може забезпечити будь-яке обслуговування, то уряд має забезпечити йому відповідні умови.

Адміністративна реорганізація зображується як застосування “кращих методів”, що забезпечують ефективне співвідношення ціни та якості. Можна мати керівництво з боку громадськості, яке коштує менше і функціонує краще, завдяки методам і організації управлінського процесу, що запозичені з менеджменту. У “добу підприємництва” адміністрація повинна пристосуватися до змішаної економіки і конкурентного ринку. Зміна виходить з ефективної адаптації до довкілля, диктує необхідність включення вимог клієнтів або врахування конкурентоспроможного вибору.

Припускається, що бюрократія заперечує нововведення й адаптацію, і тому мета нового підходу полягала в тому, щоб збільшити гнучкість адміністративної організації та надавати їй більшої самостійності.

Новий публічний менеджмент пропонує підходи до адміністративних установ як до організації з чіткими завданнями, цілями, ресурсами і сферою діяльності, відповідальної за отримані результати. Живий відгук і відповідальність мають на увазі здатність виявити і пристосувати сигнали ринку. При цьому населення – це клієнти, яким надаються індивідуальні послуги, у яких є передусім комерційний, а не політичний інтерес до уряду.

Критика бюрократичної адміністративної моделі представляє пошуки демократичної законності, рух далеко від централізованого, ієрархічного уряду до управління мережами, що характеризується довгостроковими зобов’язаннями, довірою і взаємністю між громадянським суспільством та державою. Звернення, зроблені до демократичної ідеології і проблем влади, вимагали коректив звичного представлення політики й уряду, що сконцентровані у формально-юридичних установах і “демократичній відповідальності, що реалізується через виборчу систему”.

Залучення громадськості до процесу державного управління стає більш складним. Законність бюрократичної моделі, що забезпечується через внутрішньоадміністративні ланцюги ієрархічної відповідальності, все більше стає проблематичною, і бачення адміністрації, що організована згідно з єдиною схемою і обслуговує єдину загальну владу, стало піддаватися значному сумніву. Громадяни мобілізовані в громадянському суспільстві і безпосередньо адміністративні процеси стали виступати центрами влади. Загальні вибори і уряд більшості перестали виступати єдиним джерелом законності, жоден політичний центр не може законно стверджувати, що являє собою громадськість у цілому. Ні вибрані лідери, ні адміністратори не можуть забезпечити злагоду на підставі їх формального становища. Досяжність керівництва з боку громадськості була розширена. При цьому стали мати на увазі державу, яка служить і дозволяє, а не “стримує” суспільство.

Ідеальна адміністрація стає більш відкритою, з гнучкими формами організації, без чітко визначеної сфери функціонування. Встановлене диференціювання між керівництвом з боку громадськості і політикою, суспільним і приватним сектором, експерти й непрофесіонали стають невизначеними. Діяльністю адміністрації стає політичний процес щодо мобілізації ресурсів, який забезпечує підтримку та довіру. Агентства розвивають автономію, будуючи репутацію в суспільстві, використовуючи їх експертизу і здатність надати цінні послуги і захист для громадян.

Постсучасні організаційні дослідження стверджують, що керівництво з боку громадськості має розвинути діалог і спільні відносини та вирощувати “освічену людину”. Центральним елементом управлінських відносин стає людина з її автономією, різноманітністю, вільною від гніту,

репресій і експлуатації. Владі експертів не довіряють. Засноване на освіті бачення формальних організацій із вірою в модернізацію, технократизація, наукове знання, стратегічне планування, контроль, централізація і спеціалізація – мета критики. "Правда", "об'єктивність" і "ефективність" проблематичні поняття.

14.6. Запровадження New Public Management в Україні

Мета адміністративної реформи

Запровадження механізмів нового публічного менеджменту в систему державного управління передусім пов'язано з адміністративною реформою. Як зазначається в Концепції адміністративної реформи в Україні, "існуюча в Україні система державного управління залишається в цілому неефективною, вона еклектично поєднує як інститути, що дісталися у спадок від радянської доби, так і нові інститути, що сформувалися в період незалежності України. Ця система є внутрішньо суперечливою, незавершеною, громіздкою і відірваною від людей, внаслідок чого існуюче державне управління стало гальмом у проведенні соціально-економічних і політичних реформ.

Тому зміст адміністративної реформи полягає, з одного боку, у комплексній перебудові наявної в Україні системи державного управління всіма сферами суспільного життя, з другого – в розбудові деяких інститутів державного управління, яких Україна як суверенна держава ще не створила.

Метою адміністративної реформи є поетапне створення такої системи державного управління, що забезпечить становлення України як високорозвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії, дасть їй можливість стати впливовим чинником у світі та Європі. Її метою є також формування системи державного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння народові, національним інтересам. Ця система державного управління буде підконтрольною народові, прозорою, побудованою на наукових принципах і ефективною. Витрати на утримання управлінського персоналу будуть адекватними фінансово-економічному стану держави.

Для досягнення мети адміністративної реформи в процесі її проведення потрібно вирішити ***низку завдань*** щодо:

– створення ефективної організації виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях управління;

– формування сучасної системи місцевого самоврядування;

– запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав та свобод громадян, надання державних та громадських послуг;

– організація на нових засадах державної служби та служби в органах місцевого самоврядування;

– створення сучасної системи підготовки та перепідготовки управлінських кадрів;

– запровадження раціонального адміністративно-територіального устрою.

Адміністративна реформа має здійснюватись у кількох напрямах. Перший – створення нової правової бази, що регламентуватиме державне управління в Україні. Другий – формування нових інститутів, організаційних структур та інструментів здійснення державного управління. Третій – кадрове забезпечення нової системи державного управління. Четвертий – зміцнення та формування нових фінансово-економічних основ функціонування державного управління. П'ятий – наукове та інформаційне забезпечення системи державного управління, формування механізмів наукового та інформаційного моніторингу її функціонування.

Динамічність об'єктів управління визначає необхідність постійного удосконалення, зміни його організаційної структури. Для посткомуністичних країн це актуалізується трансформаційними процесами, які відбуваються в економічній і соціальній сферах, і введенням основ соціально орієнтованої ринкової економіки. Разом з тим побудова демократичного громадянського суспільства, необхідність розширення співробітництва зі світовим співтовариством породжує потребу в здійсненні децентралізації управління, розширенні прав місцевих органів виконав-

чої влади, більш чіткому окресленні відносин між гілками влади, а також органами державної влади та суб'єктами ведення господарства.

Реформування організаційних структур державного управління здійснюється в процесі реалізації адміністративної реформи в Україні, яка насамперед має забезпечити проведення економічних і соціальних змін, обновити й підсилити престиж держави в суспільстві. Вона повинна спиратися на систему соціально орієнтованих ринкових перетворень в економіці України, які покликані забезпечити:

– здатність економічного механізму задовольняти на певному рівні потреби населення і держави;

– конкурентоспроможність національної економіки у світовій системі ведення господарства;

– подолання дестабілізуючої дії факторів, що створюють загрозу національній безпеці країни;

– незалежність економічної системи від зовнішніх ресурсів;

– розвиток економічної системи, здатної забезпечити сучасний добробут населення країни.

Держава має забезпечити ефективну роботу всіх без винятку складових державного механізму, незалежно від того, на яких засадах вони виконують свої функції, через введення механізмів, які забезпечать зацікавленість усіх виконавців державних програм саме в ефективному досягненні визначених цілей.

Державна політика щодо удосконалення адміністративної системи і розвитку державної служби повинна визначатися стабільною політикою економічного й соціального розвитку країни, мати стратегічний, тобто розрахований на довгий період часу, і науково обґрунтований характер, забезпечуватися соціальною (тобто більшістю населення) і політичною (тобто більшістю суб'єктів політичної системи) підтримкою. Довгострокова прогностична складова економічної і соціальної політики повинна виступати передумовою розробки пропозицій щодо удосконалення державної служби. В іншому випадку державна служба буде нездатна забезпечувати професійну підготовку і підбір фахівців, здатних підтримати та впровадити нові програми соціально-економічного реформування.

Адміністративну реформу можна визначити як безперервний процес удосконалення інституційних, правових, організаційних, процедурно-технологічних засад механізму держави і державного апарату, що забезпечує соціально-економічний розвиток країни, сприяє відповідності суспільної системи напрямам розвитку світової цивілізації.

Цілі адміністративної реформи

Адміністративна реформа має на меті:

– проведення динамічних змін у системі органів державної влади, її структурі й структурі самих органів;

– впровадження цілеспрямованих програмних методів управління;

– оптимізацію сукупності і структури владних повноважень, виведення з повноважень державних органів функцій, що можна делегувати недержавним інститутам зі збереженням опосередкованого регулювання через застосування економічних важелів або соціальних пріоритетів і достатнього контролю.

Відповідно адміністративна реформа в Україні покликана забезпечити посилення аналітичної, прогнозної, регулюючої, організаційної і контрольної функцій органів виконавчої влади, чіткий розподіл їх повноважень як по горизонталі, так і по вертикалі, ефективну взаємодію з органами інших гілок влади та інститутами громадянського суспільства.

Для державного управління системне подання його компонентів, елементів і їх взаємозв'язків має принципове теоретичне і методологічне значення. Насамперед мається на увазі взаємозв'язок державного управління (держави) із суспільною системою (об'єктами управління). Суб'єкт державного управління може ефективно функціонувати тільки за наявності зворотного зв'язку з об'єктами управління, утворюючи з ними дієву систему державного управління.

Призначенням останньої (системи державного управління) є обов'язкове охоплення:

а) організації і функціонування суб'єкта управління – керуючої системи;

б) структури взаємозв'язків керуючої системи із суспільною системою – об'єктами управління;

в) компонентів суспільної системи або їх окремих проявів, які утворюють у взаємозв'язку структуру системи і безпосередньо сприймають та реагують на державно-управлінські впливи.

Системи державного управління багатьох європейських країн нині зазнають процесу всебічної модернізації. Державний сектор комплексно переходить від "бюрократичної моделі" до концепції публічного менеджменту. Цей процес відбувається на всіх рівнях влади та в різних державних установах (від пошти до університетів).

Структурні та функціональні елементи бюрократичної моделі

Бюрократична, або традиційна модель державного управління, характеризується такими ***структурними та функціональними елементами*:**

– установи пропонують більш або менш широкий спектр послуг;

– існує високий ступінь вертикальної інтеграції, тобто стандартизовані системи планування, реалізації та фінансування відповідних заходів;

– функціональна та ієрархічна організація внутрішніх структур (високий рівень розподілу праці) є правилом;

– у роботі керуються принципом необхідності. Отже, методи роботи членів організації, які зосереджені на точному виконанні завдань, позбавлені особистісного підходу (наявний жорсткий розподіл повноважень);

– значна увага при взаємодії членів організації надається письмовому спілкуванню (за допомогою файлів);

– стандартизоване і централізоване управління як персоналом, так і фінансами;

– присутня система стимулів для державних службовців (наприклад преміювання).

Протягом довгого часу "бюрократична модель" спрацьовувала – не тому, що вона була ефективною, а скоріше тому, що розв'язувала основні проблеми, які цього потребували. Забезпечувалася стабільність, яка була особливо важливою якістю в минулому, а також відчуття справедливості та безпристрасності з того часу, як бюрократія (як зазначав **Макс Вебер**) була зобов'язана ставитися до всіх однаково. Це давало роботу і можливість забезпечити всіх людей однаковими базовими послугами, яких потребували і на які сподівалися в індустріальну епоху: дороги, магістралі, каналізація, школи.

Однак бюрократична модель розвинулася в умовах, які дуже відрізняються від тих, в яких ми перебуваємо зараз. Вона розвивалася в ієрархічному суспільстві з повільними темпами розвитку, де зміни відбувалися теж повільно і достатньо інформації для прийняття рішення мали лише ті, хто перебував на верхівці піраміди. Це було суспільство людей, які працювали руками, а не розумом. У ті часи масовий ринок цілком задовольняв бажання та потреби, які були схожі в більшості громадян. Тоді ми мали сильні територіальні громади – міцно зцементовані общини і міста.

Внаслідок трансформації публічних функцій та повноважень, які привели до розширення різноманітних соціальних послуг та послуг щодо місцевої інфраструктури, постала необхідність адаптувати процеси планування та контролю, які застосовуються в державному управлінні.

Отже, з початку 90-х рр. перехід до моделі публічного менеджменту прискорився. Державний сектор зазнав значних змін: "Сучасне середовище потребує установ винятково гнучких і здатних до пристосування. Воно вимагає установ, які постачають високоякісні товари та послуги, що відповідають кожній витраченій на них копійці. Потрібні установи, що несуть відповідальність перед споживачами, пропонуючи вибір нестандартизованих послуг; які керуються скоріше через переконання та стимулювання, ніж через накази; що дає їх працівникам відчуття значимості та контролю і навіть власності. Потрібні установи, які скоріше уповноважують громадян, ніж просто служать їм".

Таким чином, публічний менеджмент означає:

– створення організаційних передумов для цілеспрямованого здійснення суспільних завдань;

– зосередження на отримувачах державних послуг та благ;

– урахування суттєвих тенденцій середовища, що оточує організацію;

– уповноваження всіх членів організації відповідно до переліку обов'язків та персональної компетенції.

Подальшими аспектами такого переходу є:

– управління, орієнтоване на досягнення результату, – фінансування результату, а не процесу;

– управління, орієнтоване на споживача, – забезпечення потреб споживача, а не бюрократії;

– децентралізоване управління – не ієрархія, а особиста участь і робота у команді;

– конкурентне управління – внесення елемента змагання в постачання послуг.

Таким чином, у державному секторі відбувається всебічна і систематична реструктуризація. Базуючись на демократичному розумінні головних цінностей та завдань державної діяльності, ці дії можуть складатися з таких компонентів:

– планування політичних принципів;

– розвиток стратегій залежно від громадських інтересів та з метою подальшого розвитку державних повноважень;

– деконцентрація владних повноважень і вдосконалення фінансування структур у федеративних державах;

– часткове припинення регулювання і часткове створення більш ефективних систем регулювання (наприклад доповнених засобами контролю, побудованих на використанні так званого "терміну дії" та оцінки результатів виконання повноважень);

– формування довіри до демократичних інституцій, які несуть певну відповідальність перед групами громадян;

– застосування принципів публічного менеджменту в державних інституціях.

Нова система публічного менеджменту (NPM) представляє нову роль держави і державної служби (державного управління), що спирається на практичний досвід, є більш економічно орієнтованою та тісніше пов'язаною з критеріями менеджменту для того, щоб досягати державних цілей. Глобальною метою нового публічного менеджменту є "стимулювання нових оперативних механізмів у державному секторі, належним чином покращуючи якість, ефективність та результативність у наданні послуг".

Наведена нижче табл. 14.2 дає стислий огляд найбільш важливих стратегій та інструментів нового публічного менеджменту.

Таблиця 14.2

Основні стратегії та механізми нової системи публічного менеджменту

Стратегія	***Інструменти (принципи побудови) в новій системі публічного менеджменту***
"Політичний" контроль	Стратегічний менеджмент на рівні політичного і адміністративного керівництва; основні державні функції і повноваження та їх фінансування чітко визначено (угодами); розмежування державно-політичних управлінських завдань та виконавчих функцій
Невеликі, гнучкі організаційні структури	Стратегії, що забезпечують децентралізацію, розподіл та (або) більшу незалежність; поєднання відповідальності за зміст та ресурси на виконавчому рівні різних організаційних підрозділів (створення центрів, які несуть відповідальність за досягнення результату); створення відділів, які займаються міжсекторною співпрацею та надають інформацію як для підрозділів, що займаються стратегічними питаннями, так і для підрозділів, які ведуть оперативну роботу
Діяльність	Зосередження на результатах, що визначаються необхідністю отримання "кінцевого продукту" та передбачуваного ефекту ("результату"); контрактний менеджмент; контроль якості звітів, бухгалтерський облік, конкуренція, аналіз впливу (оцінка)
Розвиток персоналу та організаційний розвиток	Зростання відповідальності для виконавців на всіх рівнях; розвиток персоналу за допомогою професійних тренінгів, зустрічей із працівниками, планування кар'єри та зайнятості; організаційний розвиток через створення нової корпоративної єдності, моделей делегування повноважень з акцентом на проектній роботі, позитивне ставлення до інновацій
Зв'язки з громадськістю	Удосконалення орієнтації на споживача через маркетинг та якісний менеджмент; відкритість для конкуренції та застосування процедур оцінки відділів на основі їх досягнень і оцінки витрат

Комплексний підхід до нового публічного менеджменту, як показано на рис. 14.5, складається з таких елементів:

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

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

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

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

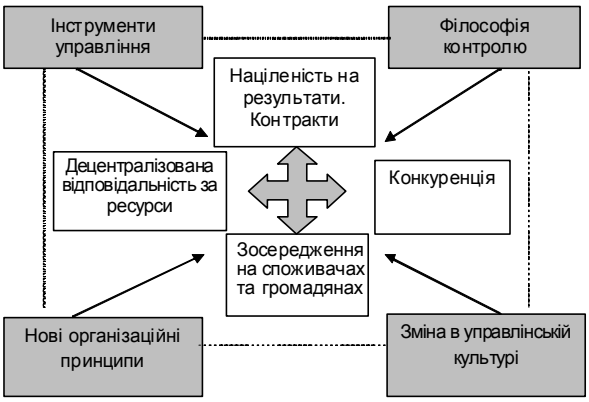

Рис. 14.5. ***Нова система публічного менеджменту – концепція комплексної модернізації***

Нова система публічного менеджменту передусім призводить не до зменшення витрат з бюджету, а скоріше до "якісного" зростання та появи більш ефективних процесів планування й контролю виконання державних повноважень. ***Нова система публічного менеджменту може зміцнити систему державного управління через:***

– надання громадянам більших можливостей щодо участі та розвитку "громадянського суспільства";

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

– формування основ дружньої до службовців системи державного управління.

Нову систему публічного менеджменту в державному секторі можна проаналізувати за допомогою системи, розробленої Європейським Союзом у 2001–2002 рр. і викладеної в документі "Загальні рамки оцінки" (CAF). CAF являє собою значний крок уперед у питаннях визначення якості державного управління. Існує загальне розуміння того, що система CAF та різні форми оцінки, що використовують критерії CAF, мають бути запроваджені в усіх кранах Європи (рис. 14.6).

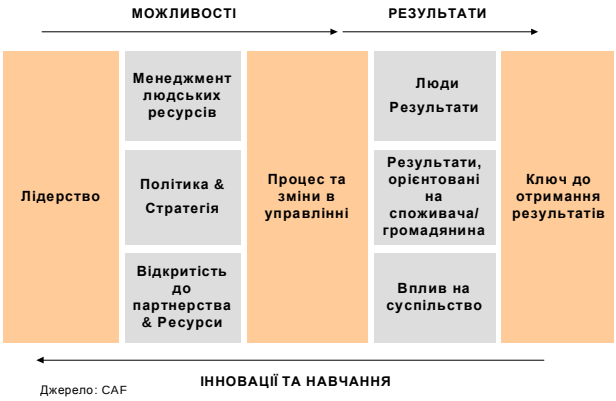

Рис. 14.6. ***Елементи та сфери сучасного менеджменту в державному секторі (CAF)***

Передача права виконання деяких видів робіт від органів державного управління у приватний сектор (який включає також неприбуткові та недержавні організації) дає змогу розподілити ресурси для виконання нових завдань, які постають у сферах охорони здоров'я, захисту навколишнього середовища та впровадження інновацій. Рушійними силами цих змін є:

– зміна територіальних громад та їх потреб;

– зміна організаційного та фіскального тисків;

– усвідомлення збитків та неефективності.

Аутсорсинг може бути дешевшим через те, що приватний сектор часто досягає знижених цін через спеціалізацію та виграє за рахунок більшої гнучкості. Існує додатковий фактор: сутність

договірних відносин. Принцип "Тобі платять за роботу, яку ти робиш, ти платиш тільки за те, чого справді потребуєш" допомагає зменшити вимоги. Поширений досвід показує, що у випадку з безкоштовними послугами запити робляться навіть без наявної потреби.

Існують, однак, деякі моменти, які необхідно враховувати:

– державна установа, така як орган влади, не може скорочувати свій штат кожного разу, коли перевищується необхідний мінімум;

– аутсорсинг без еквівалентного скорочення власної робочої сили не є оптимальним рішенням для органів державного управління;

– наукоємні види діяльності, такі як стратегічне планування, юридичні консультації, обробка даних, рідше передаються на аутсорсинг, ніж менш наукоємні (рутинна робота, зокрема технічне обслуговування, зберігання, прибирання тощо);

– залежність від постачальників послуг, втрата впливу та додаткові координаційні проблеми є серйозними ризиками при аутсорсингу.

Таким чином, для органів державного управління аутсорсинг дає можливість сконцентруватися на ключовій діяльності та використовувати цінові переваги більш гнучких і спеціалізованих зовнішніх постачальників послуг. Але існують також деякі ризики, на які варто звернути увагу, такі як зменшення впливу, більша залежність результату від зусиль з координації і, відповідно, їх збільшення.

Сучасна система державного управління потребує нових державних службовців. Вони відіграють ключову роль у процесах модернізації. Вони є лідерами команди, ініціаторами і головними проектувальниками організаційних процесів. Вони повинні розпізнавати здібності, сильні та слабкі сторони персоналу. Знання законодавства та вміння застосувати його на практиці не є достатнім для нового державного управлінця. Він або вона повинні також володіти спеціальними економічними та численними соціальними знаннями. Наголос робиться більшою мірою на управлінських та комунікативних навичках, ніж на юридичних знаннях.

Таким чином, новий ***державний службовець повинен мати такі якості та навички:***

– знання: всебічні знання в галузі теорії державного управління, політології, фінансового менеджменту, управління персоналом, а також базові знання законодавства, економіки та соціології;

– професійні якості:

• технічні навички: спроможність застосування методів та інструментів управління, тобто планування та розрахунку проектів, контролю, застосування інформаційних технологій;

• соціальні навички: спілкування, лідерство, вміння мотивувати та координувати, управління конфліктами, вміння працювати з інформацією, техніка проведення переговорів тощо;

• аналітичні здібності: оцінка ризиків, системне мислення, вміння передбачати проблеми тощо;

– особисті якості: готовність до змін, мотивація, незалежність, гнучкість, здатність до навчання, креативність тощо;

– вірність цінностям: демократична свідомість, дотримання законів, здатність до швидкого реагування на політичні зміни, орієнтованість на громадянина, на спільний добробут, на ефективність та результативність.

Значимість та важливість цих якостей змінюється залежно від рівня управління.

Внаслідок загальної інтернаціоналізації, що може спостерігатися в сучасному середовищі, такі знання та вміння, як іноземні мови, міжкультурні знання, міжособистісні та комунікаційні навички будуть також важливими в майбутньому.

Якості та навички державного службовця

Зміни в державному управлінні впливають, звичайно, не тільки на вищих посадових осіб, а й на працівників кожного організаційного рівня. У цій новій ситуації державні службовці повинні:

– бути готовими брати на себе більше відповідальності та робити певні роботи більш самостійно;

– працювати ефективніше, виконуючи більший обсяг роботи;

– діяти методом, орієнтованим на громадян;

– бути адаптативними і реагувати відповідним чином на зміни у середовищі.

Отже, державним службовцям бажано мати такі якості:

– професійні навички: технічні, а також ділові знання та досвід;
– соціальні навички: комунікаційні навички, здатність працювати в команді;
– особисті якості: здатність постійно навчатися, гнучкість, мобільність;
– методологічна оцінка: комплексне та логічне мислення.

Таким чином, запровадження в систему державного управління має бути комплексним, що включає реформування організаційно-функціональної структури системи державного управління, формування нової генерації державних службовців, діалог між владою та громадськістю.

14.7. Концепція "належного врядування" (Good Governance)

Сучасні соціально-філософські концепції

Глобальні трансформаційні процеси економічного, політичного й соціального характеру, що відбулися наприкінці XX ст., зумовили необхідність докорінного перегляду численних теорій і понять, відмови від застарілих моделей та пошуку нових альтернативних шляхів розвитку суспільства. На тлі таких змін перед Україною, як і перед іншими країнами світу, постає питання щодо формування нової парадигми державного управління й побудови на її основі управлінської системи, здатної забезпечити ефективне виконання завдань сталого розвитку в умовах комплексного, динамічного, полікультурного зовнішнього середовища.

Світова економічна криза 70-х рр. XX ст. поставила під сумнів існуючу продуктивну систему й спонукала як учених, так і політиків замислитись над подальшими шляхами суспільного розвитку. У політичній площині колапс комуністичного блоку в Центральній і Східній Європі й перехід багатьох країн Африки та Латинської Америки від тоталітарного режиму до демократичної системи в 1980-1990-х рр. також призвели до виникнення численних проблем, не пов'язаних із традиційним протистоянням між соціалістичним і капіталістичним табором. Особливе місце серед таких проблем посідали нагальна потреба подолання бідності, масових захворювань і голоду в країнах, що розвиваються, необхідність прискореної інтеграції колишніх соціалістичних країн до європейського та світового політичного й економічного простору. Вирішити ці завдання за допомогою чинних на той час інструментів державного управління західного зразка в принципі не виявлялося можливим.

Крім того, аналіз процесу європейської інтеграції підштовхнув дослідників до висновку, що тогочасна державна влада виявила межі свого ефективного втручання в розв'язання соціальних проблем. Навіть економічно розвинені країни у цей період швидко втрачали можливість нести величезний тягар соціальних видатків. Не випадково саме на рубежі 80-90-х рр. XX ст. відбувається помітна втрата інтересу як учених, так і політиків до концепції соціальної держави. Це дало підстави говорити про початок кризи традиційних відносин влади та суспільства й існуючої моделі державного управління.

У цей період нового розвитку набувають ідеї "мінімальної держави" (англ. Minimal State), "поміркованої держави" (фр. Etat Modeste) тощо, а в багатьох країнах починають впроваджуватись принципово нові моделі державного управління, дещо різні за назвою, але однакові за суттю: "публічний менеджеризм", "новий публічний менеджмент", "ринкове державне управління", "постбюрократична парадигма", "підприємницький уряд" тощо. Усі зазначені варіанти нової моделі управління передбачали мінімізацію державного впливу на сферу економічного розвитку, загальну дебюрократизацію управлінських процесів та орієнтацію на показники ефективності, результативності й економічності не лише в діяльності комерційних, а й публічних організацій.

Сьогодні триває активний пошук нових орієнтирів суспільного розвитку. У працях теоретиків постіндустріального суспільства, політичного плюралізму, соціальних філософів, соціологів, політологів критично переосмислюються традиційні поняття "суспільство", "влада", "держава", "управління" тощо. Наголошується на виникненні нових форм соціальної взаємодії, соціального контролю й соціальних змін, що свідчать про формування нової парадигми взаємовідносин між державою та суспільством, появу нових соціальних еліт; розвиток процесів децентралізації влади тощо.

Серед основних ідей сучасних соціально-філософських концепцій слід відзначити:

– заперечення ролі держави як єдиного центру влади й функцій владних інститутів, що реалізуються через механізми примусу;

– критику ієрархічного способу організації структур управління;

– обґрунтування етичного характеру взаємодії між державою та суспільством тощо.

Так, відомий німецький філософ, представник Франкфуртської школи **Ю.Габермас** звертається до обґрунтування альтернативної моделі демократії, що отримала назву "деліберативної моделі демократії", в контексті теорії "комунікативної дії". Саме йому належить головна заслуга в розробці концепції "соціального дискурсу" як вищої форми комунікації, що покликана замінити собою механізм адміністративного примусу в процесі здійснення влади.

Деліберативна модель демократії

Деліберативна демократія, за **Ю.Габермасом**, – ***це демократія раціонального дискурсу, обговорення, аргументації, компромісів***.

В основі цієї моделі лежить переконання, що людина здатна перейти від ролі "клієнта" до громадянина держави, що вона готова до компромісу й навіть відмови від своїх уподобань, якщо останні є перешкодою для компромісу. "…спільна воля утворюється не лише через етичну згоду з собою, а й за рахунок урівноваження інтересів і досягнення компромісу на основі цілераціонального вибору засобів". Отже, проблему запровадження механізмів громадської співучасті **Ю.Габермас** зводить до комунікативних умов і процедур, за рахунок яких демократична громадська думка легітимізує існуючу владну систему: "…свобода індивіда виявляється пов'язаною зі свободою всіх інших не лише негативно, через взаємні обмеження. Правильне розмежування є, скоріше, результатом спільного здійснення автономного законопокладання. В асоціації вільних і рівних всі повинні мати можливість почувати себе авторами тих законів, зв'язок з якими кожен окремо відчуває як їх адресат".

Таким чином, ***деліберативна модель демократії спирається на ідеал спільноти вільних і рівних індивідів, які в політичній комунікації визначають норми свого спільного життя.*** Як масштаб для оцінки демократичності реального політичного процесу **Ю.Габермас** використовує поняття процедури обговорення політичних питань та прийняття політичних рішень як певний ідеальний тип.

Основна ідея вченого полягає в тому, що в сучасних суспільствах демократія як політичний порядок не може спиратися на субстанціонально єдину, нібито заздалегідь сформовану "волю громадськості". Якщо ідея колективного самовизначення взагалі ще зберігає свій практичний сенс, то демократична самоорганізація повинна мислитися як процес, як процедура формування думок і волі народу. Легітимне не те рішення, яке виражає нібито вже сформовану волю народу, а те, в обговоренні якого взяла участь якомога більша кількість громадян.

Тобто, згідно з **Ю.Габермасом** деліберативна модель демократії знаходить своє фізичне втілення в інститутах демократичної правової держави у формі інституалізації соціального дискурсу, причому не лише у вигляді публічного обговорення суспільних проблем, але й за рахунок реалізації права громадськості на участь у процесі прийняття рішень. Вона стає основою для формування раціонально усталеного суспільного консенсусу, що змінив сферу впливу держави.

При цьому ***громадськість*** (нім. Offentlichkeit), за **Ю.Габермасом**, – ***це суспільний простір між ринком і державою, де формуються громадська думка й інститути громадського контролю за діяльністю держави.***

Таким чином, відбувається становлення нового типу владних відносин, згідно з яким реалізація організованих інтересів відбувається безпосередньо між їх носіями та державою. Менш ніж через десять років після виходу "Теорії комунікативної дії", у 90-х рр. XX ст., у західній політико-управлінській науці з'являється концепція governance, на основі якої поступово вибудовується принципово нова модель публічного врядування, що має значну кількість спільних рис із деліберативною моделлю демократії **Ю.Габермаса.**

На початковому етапі свого існування ця концепція розглядалась як певна методологія, що визначала засади переходу колишніх колоній або країн із тоталітарними режимами до демократії.

Концепція "належного врядування" (Good Governance)

Світовий банк визначає ***врядування (governance) як метод, за рахунок якого забезпечується реалізація владних повноважень у процесі розпорядження політичними, економічними й соціальними ресурсами країни з метою розвитку.***

Хоча керівництво банку довгий час приділяло основну увагу питанням економічної стабілізації та державних реформ, орієнтованих, у першу чергу, на скорочення штатів державних службовців і приватизацію, на початку 90-х рр. відбувається зміна пріоритетів. У результаті численних досліджень аналітики банку дійшли висновку, що більшість кризових явищ у країнах, що розвиваються, є наслідком неефективної системи управління. Саме в цьому зв'язку Світовий банк пропонує нову концепцію оцінки управління: ***"належне врядування" (Good Governance)***, яка включала в себе перелік незалежних критеріїв і стандартів, відповідність яким повинна була свідчити про досягнення позитивних соціальних і економічних результатів.

Згідно з трактуванням Світового банку поняття "належне врядування" включало в себе раціональне управління державним сектором (ефективність, результативність і економічність), підзвітність, обмін інформацією та її вільне поширення (прозорість), правову основу розвитку (незалежне правосуддя, дотримання прав і свобод людини).

Досить швидко, вже наприкінці 90-х рр., у наукових і політичних колах Західної Європи визріває розуміння того, що концепція "належного врядування" може й повинна бути використана для потреб самих країн розвинутої демократії. Оскільки неможливо "експортувати" ефективну систему управління, не побудувавши спочатку власну. Відтепер у рамках концепції формулюються принципи, на основі яких вибудовується нова управлінська модель, адаптована до вимог західного суспільства на етапі інформаційної цивілізації. Саме в цьому вигляді положення "належного врядування" інтегрується європейськими та світовими інститутами в процеси розробки й реалізації політики в різних сферах управління.

Незважаючи на широке визнання, що отримали положення концепції, єдине розуміння поняття "governance" на сьогодні відсутнє. Цей термін має полівалентне значення й використовується представниками різних соціально-гуманітарних наук, зокрема економічних і політичних. Кількість наукових публікацій, присвячених проблемам урядування, постійно зростає, але їх автори часто демонструють досить різні підходи до трактування цього поняття.

Так, **Родерік Родес** у своєму дослідженні, присвяченому новій політико-управлінській концепції, стверджує, що сучасні науковці звертаються до терміна "governance" з метою позначення мінімум шести різних понять: мінімальна держава (англ. the minimal State); корпоративне управління (англ. corporate governance); новий публічний менеджмент (New Public Management); належне врядування (Good Governance), соціально-кібернетичні системи (англ. social-cybernetic systems) та мережі, що самоорганізуються (англ. self-organised networks).

Ураховуючи неможливість аналізу всіх існуючих підходів у рамках одного підрозділу, основну увагу буде зосереджено на вивченні "європейської інтерпретації" концепції, основні засади якої визначені офіційними документами Європейської Комісії.

Європейська "інтерпретація" концепції "належного врядування" (Good Governance)

Детальне вивчення офіційних документів, присвячених темі врядування, що були видані Європейською Комісією в період з 2001 по 2006 р., дає підстави для таких висновків.

1. У зазначених документах фігурують чотири основних поняття: "governance" (фр. gouvernance) – врядування; "european governance" (фр. gouvernance européenne) – європейське врядування; "global governance" (фр. gouvernance mondiale) – глобальне врядування; "good governance" (фр. bonne gouvernance) або "democratic governance" (фр. gouvernance démocratique) – відповідно, належне або демократичне врядування, як синоніми.

2. Положення концепції належного врядування застосовується європейськими інституціями у трьох сферах: побудова внутрішньої європейської системи управління; співробітництво з державами-партнерами ЄС у сфері розвитку; відносини з організаціями громадянського суспільства.

3. Що стосується внутрішніх потреб ЄС, Європейська Комісія звертається до поняття "governance" у двох основних випадках з метою: визначення напрямів реформування європейської політико-адміністративної системи та характеристики процесу прийняття політичних рішень на європейському рівні.

4. Появу поняття "governance" у науковому та політичному лексиконі Європейська Комісія пов'язує з "потребою економічних наук (у сфері управління організацією) і політичних наук (у сфері державного управління), мати у своєму розпорядженні термін, здатний увібрати в себе

різні значення, що не можуть бути експліковані за рахунок традиційного поняття "управління" (англ. government)".

5. У розглянутих документах відсутнє чітке визначення терміна "governance", він трактується або як "здатність європейських інститутів і країн-членів ЄС виробляти політику, програми й проекти, що відповідають очікуванням та інтересам (фр. pröoccupations) більшості суспільних акторів, задіяних на європейському рівні (бізнес, громадські організації, громадяни в цілому)", або пов'язується з поняттям консенсусу в процесі прийняття політичних рішень. Крім того, у найбільш широкому сенсі поняття ***"governance"*** визначається Європейською Комісією ***як постмодерна форма економічної і політичної організації.***

Суспільний актор – суб'єкт дії, взятий поза класичною опозицією суб'єкт – об'єкт, тобто як один із учасників соціальної інтеракції.

Перші дебати з приводу європейського врядування (англ. European governance) були розпочаті Європейською Комісією у 2001 р. з появою документа "Біла книга: європейське врядування", і стосувались сукупності правил, процедур та управлінських практик, що мали відношення до процесу реалізації влади на європейському рівні.

У цьому документі пропонувалось здійснити серію заходів з метою наближення "європейського політичного проекту" до громадян та зміцнення позицій Європейського Союзу щодо основних міжнародних організацій. Його автори висловлювали думку, що одним з напрямів розвитку інтеграційних процесів у Європі стає укріплення зв'язків наднаціональних органів влади з інститутами громадянського суспільства. У "Білій книзі" були представлені можливі механізми взаємодії між органами влади й громадськими організаціями. Крім того, ЄС декларує в ній п'ять фундаментальних принципів доброго врядування: відкритість (фр. ouverture), партисипація (фр. participation), відповідальність (фр. responsabilitö), ефективність (фр. efficacitö) і когерентність (фр. cohörence). На основі цих засад у поєднанні з принципами субсидіарності й солідарності віднині повинна була формуватись не лише загальноєвропейська, а й національна політика кожної з держав ЄС.

З метою реалізації зазначених вище принципів у "Білій книзі" пропонується серія рекомендацій щодо реформування європейської системи управління, загальний зміст яких можна коротко охарактеризувати так. Європейський Союз як інститут наддержавного рівня "повинен мати здатність трансформувати різноспрямовані інтереси в спільну політику". Така його особливість, безумовно, позначається на європейській системі управління, так і на процедурі прийняття рішень, визначальними характеристиками яких стають:

– багатосуб'єктність і багаторівневість (фр. multi actors et multi niveaux);

– орієнтація на переговорний процес і політичний консенсус;

– комплексна система контролю та оцінки ефективності загальноєвропейської публічної політики.

Основні засади нової європейської управлінської моделі

Таким чином, Європейська Комісія фактично ***формулює основні засади нової європейської управлінської моделі***. Розглянемо їх більш детально.

По-перше, європейська система управління визначається як багатосуб'єктна. Ця її характеристика найчастіше трапляється в публікаціях науковців, які досліджують специфічні риси управління ЄС. Вона полягає в тому, що в процесі розробки загальноєвропейської політики прямо або опосередковано, через процедури громадських консультацій, беруть участь усі суспільні актори, що діють на європейському рівні: європейські владні інституції, органи державного управління та місцевого самоврядування країн-членів ЄС, представники бізнесу та громадські організації.

В ЄС не існує жодної організації, яка б утримувала у своїх руках усю повноту влади. Органічний розподіл повноважень є фундаментальним принципом врядування, реалізованим у європейській системі управління. На відміну від національного рівня, де влада формується на засадах поділу на три гілки – законодавчу, виконавчу й судову, європейський політико-адміністративний простір характеризується розподілом владних повноважень на основі "інтересів суспільних акторів", що беруть участь у процесі прийняття політичних рішень.

Кожна європейська інституція є виразником інтересів певного типу суспільних акторів. Європейський Парламент діє від імені громадян, які його обрали. Європейська Рада у складі

голів держав та урядів, так само як різні конфігурації Ради Європейського Союзу (Ради Міністрів), що об'єднують міністрів профільних міністерств, представляють інтереси країн ЄС. Комітет Регіонів та Економічний і соціальний комітет озвучують думку відповідно регіонального та місцевого самоврядування й громадянського суспільства. Нарешті, Європейська Комісія діє від імені єдиної Європи. Вона має одночасно право законодавчої ініціативи, виконавчі й контрольні повноваження. Європейський Парламент і Рада Європейського Союзу разом затверджують європейське законодавство й бюджет. Європейська Рада визначає стратегічні напрями розвитку ЄС.

Розподіл влади за Монтеск'є у "чистому вигляді" не є таким чином притаманним європейській політичній системі. Водночас поняття "інтересу суспільних акторів", яке досить часто не знаходить відображення на національному рівні, діє в процесі прийняття рішень у масштабах ЄС.

По-друге, європейська система врядування є багаторівневою. Кожна європейська інституція представляє певний рівень влади (від місцевого до наддержавного) і відіграє чітко визначену роль у процесі прийняття політичних рішень. Європейська Комісія є організацією наднаціонального рівня, Європейська Рада і Рада ЄС міжнаціональні органи влади. Органи місцевого самоврядування, як уже було зазначено, представлені в Брюсселі Комітетом Регіонів – консультативним органом, повноваження якого постійно розширюються. У той час, як більшість масштабних політичних рішень приймається у Брюсселі, численні європейські проекти реалізуються на регіональному або місцевому рівні. Політика соціальної і територіальної єдності, на реалізацію якої виділяється приблизно третина всього бюджету ЄС, є чудовим прикладом такої багаторівневості. З метою стимулювання розвитку регіонів, що відстають у економічному розвитку, Європейська Комісія співпрацює безпосередньо з органами місцевого самоврядування на основі проектів і програм, що фінансуються за рахунок спеціальних структурних фондів ЄС.

Інший приклад багаторівневості – "відкритий метод координації" (фр. möthode ouverte de coordination), започаткований у рамках Лісабонської стратегії–2000. Він передбачає обмін практичним досвідом у сфері реалізації проектів і програм розвитку між органами управління різних рівнів (наднаціонального, національного, субнаціонального).

По-третє, орієнтація на переговорний процес і політичний консенсус забезпечується самою структурою владних органів ЄС.

Прикладом політичного консенсусу є процедури співрішення (фр. codöcision) та комітології (фр. comitologie), які все частіше стають обов'язковими в процесі затвердження спільної європейської політики. Європейська Комісія має монополію на законодавчу ініціативу, Європейська Рада й Парламент разом розпоряджаються повноваженнями щодо внесення змін і доповнень у початкову редакцію законопроектів. Протягом усього процесу Комісія може висловлювати думку щодо змін, внесених в тексти нормативних актів іншими інституціями. Процедура співрішення надзвичайно комплексна, однак вона гарантує певну легітимність у тому сенсі, що в процесі розробки політики завжди враховуються інтереси всіх сторін, на відміну від національного рівня, де уряд і парламент досить часто діють у протилежних напрямах.

Практика постійних консультацій з інститутами громадянського суспільства також є характерною рисою європейської системи управління. Стикнувшись із безпрецедентним зростанням кількості громадських організацій, Європейська Комісія вирішила створити "Консультативну базу даних: Європейська Комісія й громадянське суспільство" (англ. The database for Consultation, the European Commission and Civil Society (CONECCS), призначену для спрощення діалогу між європейськими інституціями й громадянським суспільством. Після проходження реєстрації у структурних підрозділах Комісії, громадська організація може висловлювати свою думку з приводу політики ЄС у різних сферах. Навіть якщо ця думка не завжди враховується, більшість представників громадянського суспільства мають можливість бути почутими і таким чином справляти вплив на процес формування європейської політики.

Нарешті, остання характеристика європейської системи управління стосується механізмів контролю та оцінки діяльності європейських органів влади. Після адміністративної реформи, розпочатої Комісією Проді у 2000 р., внутрішнє функціонування Європейської Комісії частково регулюється на основі принципів "Нового публічного менеджменту" (англ. New Public Management) (далі – НПМ). НПМ робить наголос на результативності й ефективності діяльності публічних організацій та передбачає, наприклад, оцінку роботи чиновників з точки зору

її продуктивності. Більш того, НПМ заохочує співробітництво органів влади із незалежними агенціями, що здійснюють моніторинг та оцінку їх дій. З одного боку, такі механізми контролю можуть значно ускладнити процедуру формування політики, з другого – вони є певною гарантією реалізації принципів відповідальності та відкритості в діяльності європейських інституцій.

Незважаючи на відсутність єдиного визначення поняття "governance" у розглянутих документах Європейської Комісії, європейську систему управління досить повно характеризує формулювання, запропоноване французькими науковцями **П'єром Мюллером та Івом Сюрелем** у 2000 р., ще до виходу "Білої книги":

Визначення поняття "врядування"

"***Врядування*** – це система правління (у широкому сенсі цього поняття), в межах якої послідовний процес формування та реалізації публічної політики (визначення суспільних проблем, можливих шляхів їх розв'язання і форм практичної реалізації наміченого) більше не є результатом діяльності відносно однорідної і централізованої політико-адміністративної еліти (яка у цьому разі втрачає монополію на визначення когнітивних і нормативних матриць публічної політики), а відбувається за рахунок створення багаторівневого й суб'єктного координаційного механізму, результат роботи якого завжди неочевидний, залежить від здатності суспільних акторів визначити спільну точку зору, мобілізувати компетенції різної природи й реалізувати дієві способи розподілу відповідальності й легітимізації прийнятих рішень".

Крім засадничих принципів врядування (багатосуб'єктність і багаторівневість) визначення містить важливе з точки зору розуміння сутності цього поняття положення, а саме: реалізація владних повноважень більше не є прерогативою певної особи, групи або політичної партії, вона стає результатом постійного переговорного процесу між акторами суспільного розвитку, об'єднаними партнерськими відносинами.

Імплементація зазначених принципів у сучасну вітчизняну управлінську практику потребує справжньої революції в мисленні, оскільки йдеться про зміну не лише певних ознак, а й самої сутності управління. В іншому разі існує реальна загроза зведення засадничих принципів врядування до рівня керівництва з технічної організації управлінського процесу. Як зазначалось у комюніке Європейської Комісії: "Демократичне врядування висуває на перший план утвердження прав громадян, чоловіків і жінок та не може зводитись виключно до боротьби проти корупції".

Базові положення концепції врядування щодо держави як одного із суб'єктів суспільного розвитку, обов'язкової участі громадськості у процесі розробки й реалізації політики на різних рівнях, відповідальності влади перед суспільством, прозорості та послідовності політико-управлінської діяльності у разі їх успішного впровадження в управлінську практику на перехідному етапі розвитку українського суспільства можуть значно прискорити поступ нашої країни на шляху демократичних перетворень та сприяти остаточному становленню дієвих інститутів громадянського суспільства. Водночас слід пам'ятати (тут доречно процитувати виступи деяких лідерів держав світу в межах Європейських днів розвитку, що пройшли у Брюсселі в 2006 р.) про те, що: "врядування набуває різних форм у різних країнах, бо кожна країна має власну модель врядування і власні критерії належного врядування" та особливо, про те, що "демократію неможливо насадити ззовні".

14.8. Історико-культурні фактори впливу на державне управління в Україні

Види історико-культурних впливів

Історичний факт початку державного управління незалежною Україною відбувся в 1991 р. Ця подія стала завершенням довгого шляху до національної держави українського народу, який був складним і специфічним з огляду на соціально-культурний та політичний контекст формування ідеї державності для України. Пройдені понад 20 років становлення суверенної влади були неоднозначними і сповненими протиріч. Загальний образ цих років збережеться в історії розбудови державності як образ часу, коли державне управління в Україні перебувало на перетині культурних принципів минулого і майбутнього. У ці роки відбувався непростий процес подолання соціальної інерції, стереотипів, осмислювалися напрями модернізації системи врядування, успадкованої молодою державою.

Історико-культурну зумовленість державного управління слід розглядати у двох вимірах – безпосередньому і опосередкованому.

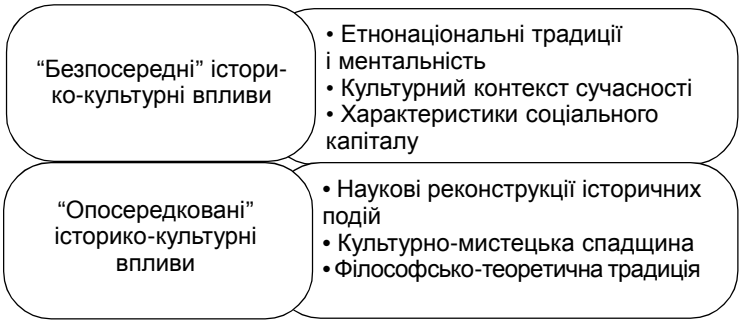

Рис. 14.7. ***Види історико-культурних впливів на державне управління***

“Безпосередній” спадок державного управління в сучасній Україні пов’язаний із найближчим минулим, який перейшов із радянських часів з їх позитивними і негативними рисами. “Опосередковане” ж наслідування пов’язане з контентом світоглядного ґатунку, який утворювався і домінував у суспільній думці протягом пройдешніх десятиліть.

Безпосереднім наслідком радянського державного управління була адміністративна система, кадрова база державних службовців і керівників усіх рівнів (спадок “кадрової політики”) та ідеологія “перебудови” з її прагненням оновити соціалізм шляхом запровадження ліберальних ринкових стандартів соціально-економічного життя. На межах цієї радянської системи державного управління існували національно-культурні ідеологеми українського патріотичного націоналізму, які постачали зміст націотворчої міфології, головних культурних героїв нації, символи державності та напрями національно-етнічних експектацій. Так, до політичної риторики інтернаціонального кола співдружності радянських народів входили ідеї самобутності, культурної виокремленості та неповторності українського народу. Для потреб державного управління новий смисл соціально-економічних подій подавався через опосередкування українознавчих досліджень в історії, літературознавстві, філософії, етнології, соціології і психології. Саме тому історичне минуле, яке на період кінця XX ст. уже не було безпосереднім, представлено опосередковано концепціями, науковими трактуваннями, теоретичними узагальненнями або публіцистично-полемічними поглядами і переконаннями. Якщо взяти до уваги, що будь-яка ретроспективна реконструкція подій не позбавлена суб’єктивних впливів на процес пізнання, можна стверджувати, що така ретроспекція національно-культурної спадщини функціонує у свідомості сучасних українських громадян як “опосередкована” змістом освіти, ідеологічним впливом ЗМІ, політичними інтересами різних партій.

Отже, ***історико-культурні впливи на державне управління сучасної України слід поділяти на***:

– адміністративно-організаційні, кадрові ресурси та стиль управлінської діяльності, що успадковані від Радянського Союзу;

– національно-культурні світоглядні ідеологеми націотворчого характеру, що покладені в основу формування суверенної національної європейської державності;

– ментальні архетипи етнонаціонального культурного походження, що складають підґрунтя якісних характеристик соціального капіталу держави.

Зважати на вагомий безпосередній вплив настанов “радянської школи” державного управління при розгляді історико-культурних основ сучасних політичних і державно-управлінських процесів є необхідною умов адекватного опрацювання технологій модернізації державно-управлінської діяльності на сучасному етапі. Адже коли йдеться про необхідність змін за точку відліку неблагополуччя беруться саме правила та наслідки радянських форм урядування, а не ті, що практикувалися в історично і культурно більш віддалені часи.

Одним з очевидних і важливих фактів українського державотворення є факт формування цілісності України в її сучасних кордонах, яка остаточно склалася з приєднанням Кримського півострова у 1954 р., саме за часів Радянського Союзу. Тому історико-культурні впливи слід розглядати системно, конкретизувати їх походження і формування у часі і просторі, оскільки

на території сучасної України розгорталися події як іманентного для українського етносу характеру, так і такі, що пов'язані з ітрією і культурою інших етносів і державних утворень.

Етнокультурні фактори впливу та етнорегіональне районування України

Зворотний відлік часу показує, що Україна пройшла складний шлях до осягнення ідей національної єдності українців різних за етнічним забарвленням спільнот як суперетносу українців. Про важкість цього шляху свідчать навіть ті характеристики, які в народознавчій гуманістиці зазвичай перелічуються як архетипові для етнічного українця. Навіть не в тому річ, що поряд із ознаками інтровертності, індивідуалізму та господарності називаються такі як потяг до колективної згуртованості (общинності) і вільнолюбна радикальність на межі анархізму, а те, що в класичній гуманітарній спадщині додатково наголошується – це відбиток степового погляду на життя, який складався як характерний для етнічної самоідентифікації козацтва.

У такій ситуації важко пояснити, яким чином "степова свідомість" має бути типовою для жителя Карпат чи мешканця лісів Наддніпрянщини. Проте реальність складної структури української нації, навіть на рівні суб'етнічних структур всередині української етнонації, є тим культурним фактором, що утворює соціальну реальність державно-управлінської діяльності в сучасній Україні. Саме природна багатогранність етнічних маркерів українства, яка пов'язана із розмаїтістю українських ландшафтів і історичними контактами з іншими етносами, є основою ***етнорегіонального районування України.***

Не менш складним питанням світоглядного ґатунку, що впливає на побудову ціннісних спрямувань у націотворчій діяльності державного управління, є ***питання етногенезу українства.*** Протягом років незалежності наукове співтовариство не дійшло згоди в проблематиці походження українців. Усі ці роки дискутувалися чотири основні версії.

1. Етнічні корені українців сягають прадавніх часів і є продовженням перших хвиль заселення території України.

2. Етнічні характеристики українців складаються в часи Київської Русі і є притаманними сучасним українцям спадково і безпосередньо, на відміну від росіян і білорусів.

3. Київська Русь була витоком "трьох братніх народів" – українців, білорусів і росіян, етногенетична своєрідність кожного з яких сформувалася після розпаду Київської Русі.

4. Початок самостійної лінії етногенези українців пов'язаний із розвитком козацтва і остаточно українська нація сформувалася у XVII–XVIII ст.

Якщо взяти до уваги, що саме в період XVII–XVIII ст. відбувалася масована, поліетнічна за складом, спланована міграція робочої сили на українські землі у зв'язку з індустріальним розвитком Східних і Південних територій Російської Імперії, то загальна історико-культурна картина розвитку сучасної України тільки ускладниться. Саме різність історико-культурних факторів розвитку територій, що сьогодні утворюють географічний простір України як самостійної незалежної держави, дає вагомі підстави для обговорення ***проблем особливостей регіонального розвитку.***

У державно-управлінській і політичній практиці прийнято поділяти Україну на 5 регіонів, що на сьогодні є загальноусвідомленим українським суспільством фактом, але не є фактом інституалізованим у правовому полі держави: Західний регіон, Східний регіон, Південний регіон, Центральний регіон, АР Крим.

Проте це – спрощене й узагальнене районування, яке спирається на соціально-економічні та історико-політичні фактори виокремлення територій. Етнорегіональний поділ, який сьогодні репрезентується в етнологічних дослідженнях, розглядає етнічні територіальні відмінності, які сягають часів Київської Русі, а серед етнічних осередків, що на цей час є актуальними, називають такі: Волинь, Буковина, Галичина, Полісся, Поділля, Слобожанщина, Наддніпрянщина, Таврія, Бессарабія, Закарпаття, Сіверщина, Крим, Приазов'я та ін. Етнокультуне розмаїття України слід вважати одним із найпозитивніших факторів розвитку сучасного українського суспільства і державності, на чому наголошується в провідних документах, якими вибудовується ідеологія міждержавної співпраці із забезпечення сталого розвитку.

Вагомим фактором впливу на ціннісні аспекти державно-управлінської діяльності є багатокультурність України, яка склалася в процесі історичного розвитку її територій. Багатокультурність України є результатом автохтонних демографічних процесів, в плині яких формувався

соціальний капітал держави. Для того щоб обговорювати переваги і недоліки мультикультурних спільнот у дусі сучасних наукових дискусій, потрібно усвідомлювати, що поліетнічність України утворювалася двома шляхами, в жодному з яких немає ознак окупації. По-перше, це – включення до земель Російської імперії автохтонних осередків етнічного розвитку інших етнічних спільнот, наприклад кримських татар та гагаузів. І, по-друге, це відбувалося за рахунок мирних міграцій населення, яке заохочувалося до переселення на малорозвинені території Північного Причорномор'я та Донбасу Російської Імперії ще 200-300 рр. тому, що є свідченням укоріненості побуту і навичок життя неукраїнських етнічних груп у межах сучасних державних кордонів.

Довідка. **Декларація про культурне різноманіття**

СТАТТЯ 1. Культурна різноманітність як спільне надбання людства

Форми культури змінюються в часі і просторі. Це культурне розмаїття виявляється в неповторності і різноманітті особливостей, властивих групам і співтовариствам, складовим людства. Будучи джерелом обмінів, новаторства та творчості, культурне розмаїття так само необхідне для людства, як біорізноманіття для живої природи. У цьому сенсі воно є загальним надбанням людства і має бути визнано й закріплено в інтересах нинішнього і майбутніх поколінь.

СТАТТЯ 2. Від культурного розмаїття до культурного плюралізму

У нашому суспільстві, яке стає все більш різноманітним, слід забезпечити гармонійну взаємодію і прагнення до співіснування людей і співтовариств із плюралістичною, різноманітною й динамічною культурною самобутністю. Політика, що заохочує інтеграцію та участь усіх громадян, є запорукою соціальної згуртованості, життєздатності громадянського суспільства і світу. У цьому сенсі культурний плюралізм являє собою політичну відповідь на реалії культурного розмаїття. Культурний плюралізм, нерозривно пов'язаний із демократією, створює сприятливе середовище для культурних обмінів і розквіту творчих здібностей, що живлять життєві сили суспільства.

СТАТТЯ 3. Культурна різноманітність як фактор розвитку

Культурне розмаїття розширює можливості вибору, наявні у кожної людини. Воно є одним з джерел розвитку, розглянутого не тільки в плані економічного зростання, але і як засіб, що забезпечує повноцінне інтелектуальне, емоційне, моральне та духовне життя.

Прийнята 31-ю сесією Генеральної конференції ЮНЕСКО
Париж, 2 листопада 2001 р.

Історія культурного розвитку українських територій сприяла формуванню досить **потужного соціального капіталу держави,** який є сукупністю знань, професійних умінь і рис характеру всіх його громадян. При обговоренні якостей соціального капіталу держави важливо розуміти, що сучасне суспільство володіє набагато ширшими знаннями і такими науково обумовленими кваліфікаційними характеристиками, які за часів утворення класичних націотворчих ідей просто ще не існували. Тому не слід редукувати характерні риси сучасного українця до стереотипних ознак українця XVIII–XIX ст., які багато в чому є поетичною умовністю, яку ми собі уявляємо тільки на підставі художньої реальності, яка зберігалася для нас з періоду формування національних мистецьких шкіл доби романтизму.

Соціальний простір сучасної Української держави перебуває під впливом тих культурних факторів, які нашаровувалися в тому числі і протягом XX ст. І, що очевидно, XXI ст. принесе до скарбниці української нації нові аспекти культурного опанування світу, які ускладнять загаль-

ну характеристику типового українця. Цей новий типовий українець буде формуватися, у тому числі, і завдяки множині стратегій соціально-культурного розвитку регіонів, кожний із яких уже відіграє свою неповторну роль у розбудові держави.

Менталітет і культурні традиції як фактор формування соціального капіталу

Завдяки розмаїттю економічної спеціалізації та розвинутій системі міжнародної комунікації Україна вже сьогодні має достатні суспільні резерви для соціального прориву. Культура українця складалася як результат взаємодії життєвих звичок, світогляду і професійних умінь представників різних українських земель – індустріально потужного Сходу, вагомого своїм торгівельно-транзитним потенціалом Півдня, визначальним у накопиченні довготривалих зв'язків із західноєвропейською культурою Заходом, впливовим науковими досягненнями Центром, що сьогодні не слід ігнорувати в процесі провадженя державно-управлінської діяльності. Ментальність сучасного українця не може бути вичерпно оцінена мірками українця-хлібороба, українця-козака, українця-ремісника минулих культурних епох, хоча потяг до архетипних етнічних настроїв, що відкриті у народній пісні, танці, побутових обрядах, сімейних звичках, завжди будуть психологічним підґрунтям приємних емоцій і особистого затишку.

Архетипові компоненти етнічного світогляду та емоційного ставлення до світу в сучасних наукових дослідженнях прийнято кваліфікувати як менталітет нації, що притаманний їй як цілісності і відображається в базових психічних реакціях кожного її представника.

Визначення менталітету

Менталітет – *це характер та спосіб людського мислення і відчуття, що базується на структурних елементах сфери підсвідомого, які включають у тому числі й архетипи етносу.*

Менталітет (людини, суспільства, народу) – *це специфічне інформаційно-енергетичне поле, що охоплює емоційний, інтелектуальний та духовний рівні життєдіяльності. Часто менталітет називають душею певної людини або спільноти.*

У практичній площині історико-культурні впливи на державно-управлінську діяльність виявляються в стереотипах мислення як громадян держави, так і представників державної адміністрації країни. ***Культурні стереотипи, які вважаються традиціями чи традиційними способами діяльності, у державне управління привносяться шляхом:***

– набутої загальної освітньої бази і загального виховання державного службовця;
– усталеної практики і стилю діяльності всередині колективів державних органів влади;
– наслідування структур обробки інформації в офіційних документах;
– цільового спрямування професійної підготовки державних службовців.

Отже, державне управління в Україні є сферою діяльності осіб, які привносять у процес врядування власні уявлення про особисті й суспільні цінності, серед яких важливими для суспільства в цілому слід вважати наступні:

– ставлення до прав і свобод людини та громадянина;
– розуміння соціальної справедливості;
– здатність до колегіальних форм співпраці;
– законослухняність;
– усвідомлення гуманістичних засад ідеології сталого розвитку.

Культура державного управління є повсякденною практикою діяльності державних службовців, що не може бути практикою "вчора" або практикою "завтра". Тому історико-культурні впливи мають бути усвідомлені і перейдені, якщо їх відчувають і розуміють як перешкоду для розвитку. Для цього існують спеціальні наукові методики структурно-функціонального і кроскультурного аналізу соціальної реальності. Але у будь-якому випадку постійні посилання на історичні перепони та історичні примхи національної і державної долі не виправдовують фактів неефективного функціонування державних служб на сучасному етапі розвитку країни.

14.9. Особливості становлення української моделі державного управління

Поняття національної моделі державного управління

У національних суспільствах управління відрізняється своїми, як правило, системними особливостями, що послужило для досить широкого використання в теорії і

практиці управління поняття “модель управління”. Під нею розуміється деяка вибудована теоретична сукупність уявлень про те, як виглядає система управління, як вона впливає на об’єкт управління, як адаптується до змін у зовнішньому середовищі, щоб керована організація могла домагатися поставлених цілей, стійко розвиватися і забезпечувати свою життєздатність.

Особливість моделей управління полягає в тому, що вони формуються, з одного боку, під впливом умов глобального розвитку країн, а, з другого – під впливом їх національної теорії і практики управління. Функціональне їх призначення в суспільстві дуже велике. Вони селектують і узагальнюють національний досвід управління, підвищують ефективність управлінської діяльності, забезпечують професійну соціалізацію керівників.

Значний внесок у становлення й еволюцію моделей управління зробили **Р.Оуен, Ф.Тейлор, М.Вебер, А.Файоль, Г.Емерсон, Е.Мейо, Д.Макгрегор, А.Маслоу, Р.Лайкерт, Р.Блейк, Дж.Моутон, У.Оучі, Л.Ерхард, Г.Мюрдаль, К.Еклунд** та ін. У результаті їхніх досліджень були осмислені американська, європейська і японська моделі управління.

Необхідність формування української національної моделі державного управління зумовлена актуальними потребами молодої Української держави в забезпеченні управлінської самоідентифікації, у визначенні векторів розвитку теорії і практики державного управління. Розуміння специфіки, достоїнств і недоліків цієї моделі сприяє зменшенню втрат держави від неадекватних його природі управлінських дій. Необхідність розгляду української моделі в аспекті її порівняння з російською моделлю визначається низкою обставин.

По-перше, обидві моделі мають досить багато загального з погляду походження, структурних і функціональних особливостей державного управління. Але разом з тим вони несхожі. З’ясування міри схожості і міри розходження винятково важливо для практики.

По-друге, обидві моделі перебувають на шляхах досить інтенсивного розвитку, характеризуються методологічними й інструментальними змінами. Принципово недослідженою проблемою є зміст і спрямованість векторів їх розвитку.

Як робочу гіпотезу в порівняльному аналізі цих моделей можна висунути положення про те, що існують взаємовплив цих моделей і деяка несумісність між ними. Однак характер їх розвитку відрізняється. Якщо російська модель державного управління характеризується тим, що її розвиток визначається прагненням Росії до геополітичного лідерства, то українська модель детермінується вектором європейської інтеграції. Якщо в російській моделі домінує орієнтація на забезпечення порядку і підпорядкування, то українська модель віддає перевагу волі і демократії.

Сучасна наука досліджує моделі управління з п’яти основних позицій.

По-перше, вона розглядає їх концептуальний зміст, категорійний апарат, функціональні можливості. У цьому плані модель управління являє собою відображення істотного змісту методів, прийомів, теорій, що застосовуються в практиці управління державою.

По-друге, наука виявляє детермінованість моделей умовами, що складаються в суспільстві і державі. Моделі істотно залежать від рівня цивілізованості суспільства, його соціально-економічного і духовного розвитку. Найчастіше вони формуються в критичні періоди розвитку суспільства, коли загострюється потреба в реалізації інтересів тих або інших соціальних і елітних груп. Закономірним є те, що періоди кардинальних відновлень держави, як правило, супроводжуються пожвавленням пошуку моделі відновлення державного управління.

По-третє, наука осмислює практику їх реалізації, сприйняття населенням, керівниками, труднощі і перешкоди освоєння. Досвід показує, що модель ніколи не виникає відразу й у завершеній формі. Звичайно вона з’являється своїми окремими складовими в практиці окремих найбільш успішних суб’єктів управління, потім узагальнюється теоретиками й одержує значне поширення.

По-четверте, наука проводить порівняльний аналіз позитивних і негативних характеристик моделі. Кожна модель має своє співвідношення переваг і недоліків, що виявляють себе у відповідних умовах. Їхнє знання дає змогу не лише підвищувати ефективність управління, а й забезпечувати позитивний розвиток самої моделі.

По-п’яте, наука досліджує наслідки від застосування тієї або іншої моделі: підвищення ефективності управління, регульованості суспільних процесів, рівня задоволення соціально-економічних і духовних запитів людей.

Характеристика російської моделі державного управління

Саму російську модель управління можна представити у вигляді матриці, основними характеристиками рядків якої виступає ментальність, тобто її духовний зміст; інструментальність або основні методологічні параметри; соціальність, тобто її соціальна обумовленість і роль у суспільстві. Як характеристики стовпців матриці виступають: ідеологічність, тобто вираження інтересів і цінностей визначених соціальних груп; проективність, тобто здатність забезпечувати проектну діяльність; конструктивність, під якою розуміється здатність формувати ефективно діючі технології.

Таблиця 14.3

Матриця змісту моделі управління

Показник	***Ідеологічність***	***Проективність***	***Конструктивність***
Ментальність	Цінності	Принципи	Концепція
Інструментальність	Підходи	Методи	Технології
Соціальність	Інтереси	Результати	Ефекти

Розвинута модель управління характеризується переконливим наповненням даної матриці. Вона має не тільки чіткий ціннісний зміст, вираження інтересів цілком визначених соціальних і елітних груп, а й методологічну наповненість та конструктивно-технологічний зміст.

В останні роки йде інтенсивне формування російської моделі управління, окремі положення якої закладені в працях **О.М.Радищева, М.М.Сперанського, М.С.Мордвінова, П.О.Столипіна, О.О.Богданова, О.В.Чаянова, О.К.Гастева, С.Г.Струмиліна, В.Г.Афанасьєва** та ін. Сьогодні ключові питання формування цієї моделі розглядаються в роботах **Г.В.Атаманчука, В.М.Іванова, В.І.Патрушева, О.П.Прохорова** та ін. При цьому звертається увага на такі перспективні риси російської моделі управління, як соціальний віталізм, корпоративізм, проектний підхід, опора на колектив, колективний контроль за прийняттям управлінських рішень.

Дослідження показують, що російська модель управління споконвічно суперечлива. Від Азії Росія всотала форму групового мислення, масове насильство над населенням, патерналізм, а від Європи – індивідуалізм із властивим йому світоглядом, культуроцентристську тенденцію. Тому корпоративізм і індивідуалізм – дві фундаментальні складові російського управління.

Пограничність цивілізаційного положення Росії між Європою й Азією привела до того, що модель управління в ній являє собою складний синтез азіатського і європейського. При цьому в умовах тоталітарного й авторитарного розвитку домінували найбільш негативні аспекти азіатської моделі, а в умовах демократизації освоювалися найбільш позитивні європейські цінності. Однак Росію не можна розглядати тільки як прикордонну зону між Заходом і Сходом. Сама вона являє собою по суті справи окрему специфічну цивілізацію, значний відбиток на формування якої наклало татаро-монгольське ярмо, суперечливий процес формування Московської Русі, імперський розвиток Росії, сталінський тоталітаризм і державний соціалізм.

Ці фактори визначили істотну роль насильства в державному управлінні, його централізаторський характер, розрив між державним управлінням і місцевим самоврядуванням. Важко не погодитися з **Е.Тоффлером** у тому, що високоякісна влада припускає ефективність – досягнення мети з мінімальними джерелами влади. Що стосується російської моделі управління, то вона ***припускає максимальне застосування влади.***

Російський дослідник **О.П.Прохоров** переконливо аргументує думка про те, що російська модель управління відрізняється такими якостями, що ***протилежні європейської моделі***. Якби вони були реалізовані в управлінні європейських країнах, то, без усякого сумніву, привели б до хаосу. Серед факторів, що забезпечують позитивний результат у Росії, виділяються: по-перше, ***мобілізація і перерозподіл ресурсів на ключових напрямах;*** по-друге, ***створення централізованих контрольних структур;*** по-третє, ***автономність низових підрозділів.*** Ця модель формувалася під впливом неконкурентного устрою російського суспільства, неправового характеру держави і управління, кругової поруки і низової солідарності, зрівнялівки, неминучості імпорту ідей і зразків. Деякі автори підкреслюють, що діючу систему соціального управління в Росії і її органічну складовий менеджмент успішними назвати не можна.

Російський керівник відрізняється ***розвинутою волею, універсальністю, здатністю брати на себе відповідальність.*** Але в цьому переліку позитиву нерідко присутні негативні аспекти, пов'язані зі зловживанням владою, корупцією. Керівник, який досяг деякої незалежності, у своїй зоні

управління досить часто починає поводитися як російський пан, що придумує і реалізує свої примхи. Якщо в історичному минулому Росії насильство було масовим, то в сучасних умовах воно змінило свої форми. Широко використовується демонстрація насильства, його публічні приклади.

Істотно впливають на формування російської моделі управління суворі природні і досить складні соціально-економічні умови життя. На відміну від громадянина західноєвропейської держави, росіянин майже завжди не жив, а виживав. Це приводило до посилення ролі в житті суспільства колективізму. Не можна не погодитися з тим, що "саме колективізм, соборність, общинність століттями є основним цементуючим матеріалом у конструкції господарської й управлінської моделі в Росії. І це не штучно привнесений фактор, а об'єктивно сформований і перевірений багатовіковою історією.

Масштаби Російської держави породжують державних менеджерів, що відрізняються ***масштабним і інноваційним мисленням***. Однак ці ж фактори формують такі негативні явища, як месіанство, утопізм, маніловщину як суто росіяни явища. Безсумнівною особливістю російської управлінської моделі виступає універсальність, недостатній поділ управлінської праці, що зумовлена відповідальністю, яка покладається на керівника, з боку верхніх ешелонів управління. Керівник здатний вирішувати практично будь-які управлінські завдання. Але діяльність під вагою відповідальності і очікування покарання за помилки неминуче породжує стреси, приводить до інфарктів. ***Російська модель управління є принципово інфарктною.***

Українська модель державного управління формується теж досить швидко. Вона також суперечлива, оскільки складається під впливом як європейського, так і російського досвіду. Проблеми цієї моделі досліджуються в роботах **В.Д.Бакуменка, Б.П.Будзана, В.В.Буреги, Б.Д.Гаврилишина, А.С.Гальчинського, В.М.Гейця, Г.А.Дмитренка, Ю.П.Сурміна** та ін.

Особливості української моделі державного управління

Українська модель управління перебуває у процесі еволюції, зазнає революційних змін. Європейські характеристики цієї моделі поки розвинуті набагато менше, ніж її євразійські складові. Перші присутні у вигляді ціннісних орієнтирів, а другі у вигляді реальної інструментальної практики, що досить часто виявляється ефективною. Існують також регіональні диспропорції в модельних перевагах державних службовців і службовців місцевого самоврядування. Так, Захід і Центр України орієнтований на демократизацію державного управління, а Схід і Південь – на його адміністрування.

У процесі аналізу природи української моделі державного управління необхідно звернути увагу на її характеристики, найбільш важливими серед яких є амбівалентність, різноманіття та перехідність, що характеризує українську модель державного управління як таке явище, що має в собі міцні джерела розвитку, прояв яких дуже сильно залежить від зовнішнього середовища держави, геополітичних впливів.

Таблиця 14.4

Характеристика основних параметрів української моделі державного управління

Параметри	***Їх характеристика***
Амбівалентність	Являє собою єдність двох протилежних моделей: українсько-європейської та українсько-російсько-азіатської
Різноманіття	Наявність значного числа різновидів у рамках амбівалентності
Перехідність	Самі протилежні моделі є перехідними до європейської та російсько-азіатської

Різноманіття української моделі державного управління демонструє рис. 14.8.

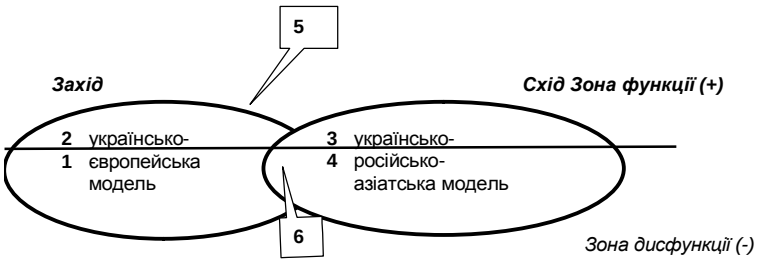

Рис. 14.8. ***Сегментування української моделі державного управління***

Двома еліпсами на ньому зображені українсько-європейська модель та українсько-російсько-азіатська модель, які мають логічне пересічення, яке є результатом накопичення, синтезу двох амбівалентних моделей. Горизонтальна пряма є границею зони позитивного функціону-

вання моделей та негативних їх проявів, тобто дисфункцій. Звідси можна закономірно виділити 6 сегментів, що характеризують державне управління в Україні:

Сегмент 1 – девіантні аспекти європейської моделі, що пов'язані з негативними аспектами демократичного врядування: труднощами прийняття управлінських рішень, бюрократизацією процедур, перебільшенням ролі комунікації, зв'язків із громадськістю тощо.

Сегмент 2 – відображає досягнення європейської моделі демократичного адміністрування, належного врядування тощо.

Сегмент 3 – характеризує досягнення російсько-азіатської моделі в Україні: відповідальність, чіткість управління, вміння приймати рішення у будь-яких умовах тощо.

Сегмент 4 – характеризує недоліки російсько-азіатської моделі, що пов'язані з примусом, відсутністю публічності, невикористанням науки тощо.

Сегмент 5 – презентує ту частину українського державного управління, яка є результатом позитивного синтезу європейської та російсько-азіатської моделей, поєднання демократизму та творчості.

Сегмент 6 – відображає синтез різних негативних аспектів європейської та російсько-азіатської моделей на українському ґрунті: міфотворчості, ритуальності тощо.

Слід підкреслити, що обидві моделі, які відповідають основним геополітичним векторам розвитку України та відповідно основним конкуруючим елітним політичним групам, що веде до того, що перемога на парламентських та президентських перегонах веде до відповідних змін у цих моделях. Переможці згортають усі складові моделі управління своїх попередників і розпочинають управління з чистого аркуша. Таким чином, в Україні реалізується модельна пульсація.

Управління в Україні перетерплює значні якісні зміни. **Б.П.Будзан,** який характеризує український менеджмент у недалекому минулому, виділяє такі його недоліки, як віра в ***абсолютну керованість, спонтанну нормотворчість, патерналізм, відомчість, зрівнялівка, імітація роботи, "тіньове управління", довічний найм номенклатури, калька російського чиновництва, ризикофобія*** тощо. Для сучасного менеджменту характерні такі проблеми, як латентний характер великої потреби в менеджерах, нехтування довгостроковим плануванням, невміння імпортувати нові технологічні прийоми, нестача "клем" для підключення інтелектуального потенціалу, "алергія" уряду на менеджмент, брак корпоративної культури і конфлікти.

Після такого переконливого переліку недоліків національного менеджменту нічого не залишається, як призвати до менеджерської революції, що цілком обґрунтовано і робить **Б.П.Будзан.** Він вважає, що менеджерська революція повинна привести до формування нової моделі управління, у центрі якої має перебувати людина як особистість і як основна продуктивна сила суспільства, що модель повинна бути одночасно і твердою, і демократичною, враховувати демократичну суть українця, сприяти розкріпаченню його творчого потенціалу.

Ретельний аналіз недоліків і перспектив розвитку українського менеджменту, проведений **Б.П.Будзаном,** цілком може бути перенесений і на державне управління в Україні. В останні роки відбулися деякі позитивні зміни в управлінні державою. Насамперед слід зазначити що епоха президентства **В.А.Ющенка** як вкрай невдалого державного менеджера дала деякі позитивні результати: зростання відкритості державного управління, популярності в суспільстві концепції, парадигми й елементів практики демократичного управління. Уперше за півтора десятиліття існування Української держави була похитнута непорушність суто адміністративного управління. Але само адміністрування руйнувалося, що призводило до хаотизації суспільного життя та зниження ефективності управління державою. Тому перемога на президентських виборах **В.Ф.Януковича** і прихильників українсько-російсько-азіатської моделі з її чіткістю, проектним підходом, адмініструванням виявилася закономірною.

Сучасне державне управління являє собою складне поєднання, конкуренцію і взаємодію трьох парадигм, концепцій і практик: адміністративної, демократичної та електронно-мережевої. Синтез цих основних складових моделі має відбуватися на базі демократичної парадигми. У Росії цей процес здійснюється скоріше на базі адміністративної парадигми. Демократія там виступає здебільшого як інструмент досягнення адміністративного результату, тобто як керована демократія.

Усе зростаючу роль в українській моделі відіграватиме орієнтація на європейські цінності, норми, теорію і практику управління. Поки ця орієнтація має характер ціннісного вибору, але згодом неминуче освоєння норм і технологій державного управління ЄС. Використання європейського досвіду значно полегшить процес еволюції українського суспільства, зміцнення державності, знаходження цивілізаційної ідентифікації населення.

Російська модель державного управління, на відміну від української, орієнтована на свій власний національний досвід, є результатом його рефлексії. Це додає їй цілісності і органічності. Однак результати запозичення історичного досвіду далеко не завжди бувають ефективними, оскільки сучасний суспільний розвиток відрізняється кардинально навіть від недавнього минулого. Звідси випливає, що далеко не всі досягнення державного управління минулого можуть бути впроваджені в актуальну і тим більше перспективну управлінську практику. Тому росіяни неминуче стикаються з проблемою закритості і несумісності російської моделі із зарубіжними досягненнями державного управління і проблемою демократизації управління.

Для України, навпаки, складною є проблема збирання раціональних зерен історичного досвіду державного управління, його концептуально-методологічна ідентифікація, оскільки українська державність в історії досить віддалена, фрагментарна і короткочасна, що пред'являє дуже серйозні вимоги до якості історичного осмислення державного управління в Україні.

Істотною особливістю української моделі державного управління є те, що значну роль у ній відіграє ***політична орієнтація, владна комунікація, належність до політичних і олігархічних кланів***. У деяких випадках ця комунікація ***вироджується в емоційну комунікацію заради комунікації, у політичні шоу, гру без управлінського результату, яким має виступати управлінське рішення.*** Однак не можна не бачити і позитивну складову цього процесу, що пов'язана з участю громадян в управлінні, зростанням їхньої політичної й управлінської культури. У російській дійсності явно не вистачає такої інформаційної демократії, ціннісно-почуттєвої рефлексії, що стримує процес співучасті в управлінні пересічних громадян.

Українську і російську моделі державного управління поєднують ***домінування під час підбору персоналу родинного принципу (родичів, земляків, кумів і т.ін.).*** Масштабними їх проблемами виступають ***корупція, зловживання владою і некомпетентність.*** Подолання цих негативних явищ іде дуже повільно. Зрозуміло одне, що для цього потрібні не тільки ефективні державно-управлінські технології, а й спеціальні заходи для санації держави, що поки не вироблені. Винятково важливою проблемою є низький рівень довіри до інститутів держави. Якщо в Росії досить високим є довіра тільки до інституту президентства, то в Україні довіра до всіх суб'єктів державного управління є тотально низькою.

Найбільшою інтегральною проблемою як російської, так і української моделей управління є поставлена **В.В.Бурегою** проблема неадекватності менеджменту сформованій ситуації, що приводить до зниження ефективності управління.

Таким чином, українська модель державного управління відрізняється значним переліком достоїнств порівняно з російською. Вона органічна національній ментальності, суперечлива, але перебуває в процесі свого формування. Яким буде співвідношення її амбівалентних складових, позитиву та патології, поки ще невідомо. Але те, що вона є цілком історично дієздатною, це факт. І це не може не сприяти оптимістичному баченню перспектив українського державного проекту.

Список використаних джерел

1. *Бауман З.* Глобализация: последствия для человека и общества : пер. с англ. / Зигмунт Бауман. – М. : Изд-во "Весь мир", 2004. – 188 с.

2. *Вебер М.* Избранные произведения : пер. с нем. / М. Вебер ; сост. и общ. ред. Ю. Н. Давыдова. – М. : Прогресс, 1990.

3. *Волес В.* Творення політики в Європейському Союзі / В. Волес, Г. Волес ; пер. з англ. Р. Ткачук. – К. : Вид-во Соломії Павличко "Основи", 2004. – 871 с.

4. *Грицяк І. А.* Європейське управління: теоретико-методологічні засади : монографія / І. А. Грицяк. – К. : К. І.С., 2006. – 398 с.

5. *Грицяк І. А.* Правова та інституційна основи Європейського Союзу / І. А. Грицяк, В. В. Говоруха, В. Ю. Стрельцов. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ "Магістр", 2009. – 620 с.

6. Державне управління : курс лекцій / В. Д. Бакуменко, Д. І. Дзвінчук, О. С. Поважний. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2011. – 536 с.

7. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.

8. *Дзюндзюк В. Б.* Модернізація органів влади: перехід від публічного адміністрування до публічного менеджменту / В. Б. Дзюндзюк // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. ХарРІ НАДУ. – 2009. – № 2. – С. 9–14.

9. *Дзюндзюк В. Б.* Новий публічний менеджмент / В. Б. Дзюндзюк // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. ХарРІ НАДУ. – 2003. – № 1. – С. 76–81.

10. *Дзюндзюк В. Б.* Особливості управління приватними і публічними організаціями / В. Б. Дзюндзюк // Вісн. Нац. ун-ту внутр. справ. – 2002. – № 20. – С. 183–188.

11. *Дзюндзюк В. Б.* Предметна сфера науки державного управління / В. Б. Дзюндзюк // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. ХарРІ НАДУ. – 2011. – № 1. – С. 9–16.

12. *Діденко Н. Г.* Державне управління і соціальне партнерство: актуальні проблеми теорії і практики : монографія / Н. Г. Діденко. – Донецьк : Видавн. під-во "Схід. видавн. дім", 2007. – 404 с.

13. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. : за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.

14. Западноевропейские модели социально-экономического развития. – М. : ИМЭМО, 2000. – 215 с.

15. *Кастельс М.* Інформаційне суспільство та держава добробуту. Фінська модель : пер. з англ. / М. Кастельс, П. Хіманен. – К. : Вид-во "Ваклер" у формі ТОВ, 2006. – 256 с.

16. *Колодій А. Ф.* Процес деліберації як складова демократичного врядування / А. Ф. Колодій // Демократичні стандарти врядування й публічного адміністрування : матеріали наук.-практ. конф., Львів, 4 квіт. 2008 р. – Львів, 2008. – С. 106–110.

17. *Кретцманн Д. П.* Розбудова громад за рахунок внутрішніх ресурсів: шлях до відкриття й мобілізації ресурсів громадян : пер. з англ. / Д. П. Кретцманн, Д. Л. Макнайт. – К. : Четверта хвиля, 2006. – 256 с.

18. *Купряшин Г. Л.* Государственное управление : учеб. пособие для студентов вузов / Г. Л. Купряшин, А. И. Соловьев. – М. : Изд-во МГУ им. М. В. Ломоносова, 1996. – 196 с.

19. *Маннинг Н.* Реформа государственного управления: международный опыт : пер. с англ. / Ник Маннинг и Нил Парисон. – М. : Изд-во "Весь мир", 2003. – 496 с.

20. *Мартин Г.-П.* Западная глобализация: атака на процветание и демократию / Ганс-Питер Мартин, Харальд Шуманн ; пер. с нем. Г. Р. Контарев. – М. : Изд. дом "АЛЬПИНА", 2001. – 335 с.

21. *Мусіс Н.* Усе про спільноти Європейського Союзу : пер. з англ. / Н. Мусіс. – К. : К.І.С., 2005. – XIV с., 466 с.

22. Основи демократії : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / за заг. ред. А. Ф. Колодій. – 3-тє вид., оновл. і допов. – Львів : Астролябія, 2009. – 832 с.

23. Політична модернізація : підручник / В. Дзюндзюк, Л. Приходченко, О. Крюков та ін. – Х. : Вид-во Асоціації д-рів держ. упр., 2011. – 400/86 с.

24. Приоритеты и ценности социально-экономической политики стран Евросоюза : монография / под общ. ред. Н. Шмелева и В. Перской. – М. : Изд-во РАГС, 2008. – С. 31–50.

25. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України (редакція від 28 трав. 2006 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.president.gov.ua/

26. *Рудік О. М.* Вироблення політики та ухвалення рішень в ЄС : навч. посіб. / О. М. Рудік ; за заг. ред. М. Бойцуна, Я. Мудрого. – К. : Вид-во "Міленіум", 2009. – 278 с.

27. *Рэйни Хэл Дж.* Анализ и управление в государственных организациях / Хэл Дж. Рэйни ; пер. с англ. М. З. Штернгарца. – 2-е изд. – М. : ИНФРА-М, 2002. – XIV, 402 с.

28. *Сморгунов А. В.* Сравнительный анализ политико-административных реформ: от нового государственного менеджмента к концепции "governance" [Электронный ресурс] / Л. В. Сморгунов // Полис: политические исследования. – 2003. – № 4. – Режим доступа : http://www.politstudies.rU/N2004fulltext/2003/4/5.htm

29. Теорія та історія державного управління : навч. посіб. / Г. С. Одінцова, В. Б. Дзюндзюк, Н. М. Мельтюхова та ін. – К. : Видавн. дім "Професіонал", 2008. – 228 с.

30. Трудным путем демократизации: процесс государственного управления в США / К. Джанда, Д. М. Берри, Д. Голдман, К. В. Хула ; пер. с англ. А. И. Кулика, О. С. Миндрул. – М. : Рос. полит. энцикл. (РОССПЭН), 2006. – 656 с.

31. *Федорович В. А.* США: государство и экономика (Институт США и Канады РАН) / В. А. Федорович, А. П. Патрон. – М. : Междунар. отношения, 2005. – 386 с.

32. *Фукуяма Ф.* Сильное государство: управление и мировой порядок в XXI веке : пер. с англ. / Фрэнсис Фукуяма. – М. : АСТ : АСТ МОСКВА : ХРАНИТЕЛЬ, 2006. – 220 с.

33. *Хабермас Ю.* Вовлечение другого: очерки политической теории / Ю. Хабермас ; пер. с нем. Ю. С. Медведева. – СПб. : Наука, 2001. – 415 с.

34. *Хабермас Ю.* Демократия. Разум. Нравственность : лекции и интервью, Москва, апр. 1989 г. : пер. с нем. / Ю. Хабермас. – М. : Наука, 1992. – 175 с.

35. *Хелд Д.* Глобальные трансформации: политика, экономика, культура / Дэвид Хелд и др. ; пер. с англ. В. В. Сапова и др. – М. : Праксис, 2004. – XXIV, 576 с.

36. *Хирдман С.* Шведская социальная модель: управление и развитие / С. Хирдман // Проблемы теории и практики управления. – 2000. – № 3. – С. 8.

37. A Decade of Measuring the Quality of the Governance: Governance Matters 2006. Worldwide Governance Indicators. – The World Bank, 2006. – P. 2.

38. *Allison G.* Public and Private Management: Are They fundamentally Alike in All Unimportant Respects? In Frederick S. L. (ed.) Current Issues in Public Administration / G. Allison. – New York : St Martin's Press, 1982. – 403 p.

39. American Public Administration: Past, Present, Future / Ed. By F. C. Mosher. – University, Ala : University of Alabama Press, 1975. – 298 p.

40. *Andersen S. A.* The European Union and the erosion of parliamentary democracy: A study of post-parliamentary governance / S. A. Andersen.

41. *Barzelay M.* Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government / M. Barzelay. – Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1992.

42. *Bogason P.* Postmodern public administration / P. Bogason // Oxford Handbook of Public Management, ed. E. Ferlie, L. E. Lynn, jr., C. Pollitt. – Oxford : Oxford University Press, 2005. – P. 234–256.

43. *Bouckaert G.* The Enduring Challenges in Public Management / G. Bouckaert, A. Halachmi (eds.). – San Francisco : Jossey-Bass, 1995.

44. *Bozeman B.* Public Management Strategies / B. Bozeman, J. D. Straussman. – San Francisco : Jossey-Bass, 1990. – 517 p.

45. *Brereton M.* The new public service ethos: An ethical environment for governance / M. Brereton, M. Temple // Public Administration. – 1999. – N 77 (3). – P. 455–474.

46. *Clegg S.* R. Introduction. Organizations, organization and organizing / S. R. Clegg, C. Hardy // In Handbook of Organizational Studies ; ed. S. R. Clegg, C. Hardy, W. R. Nord. – L. : Sage, 1996. – P. 1–28.

47. *Clemens E. S.* Lineages of the Rube Goldberg State. Building and blurring public programs, 1900-1940. In Rethinking Political Institutions. The Art of the State, ed. I. Shapiro, S. Skowronek, D. Galvin. – New York : New York University Press, 2006. – P. 187–215.

48. *Courpasson D.* Introduction: Bureaucracy in the age of enterprise / D. Courpasson, M. Reed // Organization. – 2004. – N 11 (1). – P. 5–12.

49. *Donahue J. D.* The Privatisation Decision: Public Ends, Private Means / J. D. Donahue. – New York : Basic Books, 1989.

50. *Donald F. Kettl.* The Global Public Management REVOLUTION. A Report on the Transformation of Governance / F. Donald. – Washington : Brookings Institution Press, 2000. – VII, 88 p.

51. *Drucker P.* Management: Tasks, Responsibilities, Practices / P. Drucker. – London : Heinemann, 1974. – 563 p.

52. *Drucker P.* The Practice of Management / P. Drucker. – Oxford : Heinemann, 1989. – 317 p.

53. *Dunleavy P.* Democracy, Bureaucracy and Public Choice: Economic Explanations in Political Science / P. Dunleavy. – London : Harvester Wheatsheaf, 1991.

54. *Dunleavy P.* From Old Public Administration to New Public Management / P. Dunleavy, C. Hood // Public Money & Management. – 1994. – N 4. – P. 9–16.

55. EU committees : social regulation, law and politics / edited by Christian Joerges and Ellen Vos. – Oxford ; Portland, Or. : Hart Pub., 1999. – 410 p.

56. *Farnham D.* Managing the New Public Services (second ed.) / D. Farnham, S. Horton (eds.). – London : Macmillan, 1996.

57. *Feldman D.* The limits of law: Can laws regulate public administration / D. Feldman // Handbook of Public Administration, ed. B. G. Peters, J. Pierre. – L. : Sage, 2003. – P. 279–291.

58. Gouvernance et Döveloppement, Communication de la commission au conseil, au parlement europöen et au comitö öconomique et social europöen, COM(2003)615 Final, 20/10/2003, Bruxelles [Resource ölectronique] / Commission Europöenne. – Mode d'accös : http://europa.eu/ legislation_summaries/development/ sectoral_development_policies/r12524_fr.htm

59. Gouvernance europöenne, un livre blanc, COM(2001) 428 final, 25/07/2001, Bruxelles [Resource ölectronique] / Commission Europöenne. – Bruxelles, 2001. – Mode d'accös : http:// ec.europa.eu/governance/ white_paper/index_fr.htm

60. Governance / World Bank. – Washington : D.C., 1993. – 388 p.

61. Governance: Concepts and Applications / Corkery, Joan (ed.), with IIAS Working Group, International Institute for Administrative Studies. – Brussels, 1999. – P. 173.

62. *Habermas J.* Communication and the evolution of society / J. Habermas. – Boston : Beacon Press, 1979. – 239 p.

63. *Habermas J.* Theorie des kommunikativen Handels / J. Habermas. – B. I-II. – Frankfurt, 1981. – 524 s.

64. *Hammer M.* Reengineering the Corporation / M. Hammer, J. Champy. – New York : Harper Business, 1993.

65. *Hantrais Linda.* Social policy in the European Union. Palgrave Macmillan. – Basinstoke, 2007. – 289 p.

66. *Hofmann H. C. H.*, Тьrk A. H. Policy implementation // In EU Administrative Governance, ed. H. C. H Hofman, A. H. Тьrk. – Cheltenham, UK : Edward Elgar, 2006. – P. 74–112.

67. *Hughes O.* Public Management and Administration: An Introduction / O. Hughes. – London : Macmillan Press Ltd, 1998. – 624 p.

68. *Joerges C.* The law's problems with the governance of the European market / C. Joerges // In Good Governance in Europe's Integrated Market, ed. C. Joerges, R. Dehousse. – Oxford : Oxford University Press, 2002. – P. 3–31.

69. Journöes europöennes du Döveloppement : Rapport final [Resource ölectronique] / Commission Europöenne, Office des publications officielles des Communautes europeennes. – Luxembourg, 2007. – 229 p. – Mode d'accös : http://ec.europa.eu/development/services/events/EDD/ Homepage_фp.html

70. *Kettl D. F.* Building lasting reform: Enduring questions, missing answers / D. F. Kettl // In Inside the Reinventing Machine, ed. D. F. Kettl, J. J. Dilulio. – Washington DC : Brookings, 1995. – P. 9–80.

71. *Kickert W. J. M.* Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector / W. J. M. Kickert, E-H. Klijn, J. E. M. Koppenjan. – London : Sage Publications, 1997. – 206 p.

72. *Lgreid P.* Top civil servants in Norway: Key players – on different teams / P. Lgreid, J. P. Olsen // In Bureaucrats & Policy Making, ed. E. N. Suleiman. – New York : Holmes & Meier, 1984. – P. 206–241.

73. *Lynn L.* Managing Public Policy / L. Lynn. – Boston : Little-Brown, 1987. – 120 p.

74. *Marinetto M.* Governing beyond the centre: A critique of the Anglo-governance school / M. Marinetto // Political Studies. – 2003. – Vol. 51. – N 3. – P. 592–608.

75. *Muller P.* L'Analyse des politiques publiques / P. Muller, Y. Surel. – Paris : Montchrestien, 2000. – 156 p.

76. Naschold Frieder/Bogumil, Jörg: Modernisierung des Staates – New Public Management und Verwaltungsreform, Leske+Budrich, Opladen, 1998. – P. 77.

77. *O'Toole L. J. Jr.* The Implications for Democracy in a Networked Bureaucratic World / L. J. O'Toole Jr. // Journal of Public Administration Research and Theory. – 1997. – Vol. 7. – P. 443–459.

78. OECD Serving the Economy Better. – Paris : Occasional Papers on Public Management, 1991.

79. *Osborne D.* Reinventing government : how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector / David Osborne and Ted Gaebler. – Reading, Mass. : Addison-Wesley Pub. Co., 1992. – 405 p.

80. *Peters Thomas J.* In search of excellence : lessons from America's best-run companies / by Thomas J. Peters and Robert H. Waterman. – N.-Y. : Harper Business Essentials, 2004.

81. *Pollitt C.* Managerialism and the Public Services: Cuts or Cultural Change in the 1990 s., Second Edition / C. Pollitt. – Oxford : Basil Blackwell, 1993. – 268 p.

82. *Porter M. E.* Competitive Strategy / M. E. Porter. – New York : Free Press, 1985.

83. *Powell W. W.* Neither market nor hierarchy: network forms of organization / W. W. Powell // Research in Organizational Behavior. – 1990. – N 12. – P. 295–336.

84. Presidency Conclusion [Electronic resource] / European Council. – Lisbon, 2000. – Access mode : http://europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm

85. *Rhodes R.* The new governance: governing without government / Roderick Rhodes // Political Studies. – 1996. – Vol. 44. – P. 652–667.

86. Social Class in Europe. An introduction to the European Socio-economic Classification. Edited by David Rode and Eric Harrison. – Routheledge, Oxton, 2010. – 321 p.

87. Social policy. Second edition. Edited by J. Baldock, N. Manning, S. Vickerstaff. Oxford University Press. – New York, 2003. – 678 p.

88. *Stigler G.* The Citizen and the State / G. Stigler. – Chicago : University of Chicago Press, 1975.

89. *Stillman R. J.* Preface to Public Administration: A Search for Themes and Direction / R. J. Stillman. – New York : St Martin's Press, 1991.

90. *Taylor F. W.* Principles of Scientific Management / F. W. Taylor. – New York : Harper Press, 1991. – 108 p.

91. The Eastern partnership and Europe 2020 strategy: Visions of leading policymakers and academics. – Luxemburg Publications Officeof the European Union> 2012. – 184 p. – P. 125–132.

92. The European Union after the Treaty of Lisbon^ Visions of leading policy-makers, academics and journalists. – Luxemburg Publication Office of the European Union, 2011. – 319 p.

93. *Timonen Virpi.* Restructuring the Welfare State. Globalization and Social Policy Reform in Finland and Sweden Edward Elgar Publishing Limited, 2003. – 222 p.

94. *Wright V.* Public Administration in the Nineties: Trends and Innovations / V. Wright. – Brussels : IIAS, 1992.

Контрольні запитання до розділу

1. Проаналізуйте фактори формування культурної традиції в державі.
2. Обґрунтуйте історико-культурну своєрідність етнорегіонів України.
3. Визначте шляхи впливу історико-культурних традицій на якість соціального капіталу сучасної України.
4. Охарактеризуйте напрям формування державних стратегій та державної політики в моделі державного управління.
5. Охарактеризуйте напрям адміністративного управління в моделі державного управління.
6. Поетапно охарактеризуйте модель (паспорт, портрет) системи державного управління в Україні.
7. Поясніть, які чинники впливають на процес державного управління в зарубіжних країнах.
8. Охарактеризуйте моделі державного управління з різними варіантами співвідношення держави і ринкових відносин, які існують у сучасному світі.
9. Проаналізуйте обсяг повноважень виконавчої влади у країнах із різними формами правління.
10. Як характеризується розстановка політичних сил у практиці зарубіжних країн?
11. Проаналізуйте, яку політичну відповідальність несуть органи державної влади у зарубіжних країнах. Порівняйте цей досвід із практикою політичної відповідальності в Україні.
12. Проаналізуйте, які особливості має європейське управління. Доведіть, що Європейський Союз не є класичною міжнародною організацією, а являє собою перший і унікальний приклад наднаціональної організації.
13. Поясніть, які чинники впливають на адміністративно-державні реформи в країнах Європейського Союзу.
14. Обґрунтуйте принципи, які покладаються в методологію реформування державного управління в ЄС.
15. Проаналізуйте основні напрями, які передбачає європейська "рамкова модель" адміністративно-державного реформування в ЄС.
16. Визначте зміст концепції "належного врядування" ("Good Governance").
17. Охарактеризуйте моделі взаємовідносин між центральною владою та місцевими органами в країнах ЄС.

18. Назвіть основні відмінності між відкритим методом координації і “комунітарним методом” Європейського Союзу.

19. Що стало основною причиною відмови від традиційної моделі державного управління?

20. На що насамперед спрямовані нові моделі державного управління?

21. Обґрунтуйте, чи існує зв’язок між економічними змінами та необхідністю опрацювання нових моделей державного управління?

22. Які основні риси нового публічного менеджменту?

23. Чим відрізняється публічний менеджмент від публічного адміністрування?

24. Чому в новому публічному менеджменті відбулася відмова від принципу розподілу політичної та адміністративної сфери?

25. Яким чином реалізуються функції “загального” менеджменту в нових моделях державного управління?

26. Чи можна дійсно вважати новий публічний менеджмент саме менеджментом?

27. Перерахуйте основні інструменти нового публічного менеджменту.

28. Які вимоги висуваються до державного службовця з точки зору нового публічного менеджменту?

29. Сформулюйте основні складові адміністративної реформи з позицій нового публічного менеджменту.

30. Хто є автором концепції “деліберативної моделі демократії”? Назвіть основні особливості цієї моделі.

31. Якими, на Вашу думку, є перспективи запровадження положень концепції “належного врядування” у вітчизняну політико-управлінську практику?

Питання з підготовки до іспиту

1. Які риси має “комунітарний метод” ЄС?

2. Як можна охарактеризувати чинну модель державного управління в Україні?

3. Охарактеризуйте напрям державного будівництва (державотворення) в моделі державного управління.

4. Чим відрізняється процедура призначення уряду в країнах ЄС?

5. Якими адміністративними актами керуються держави-члени ЄС на наднаціональному рівні?

6. У чому полягає сутність відкритого методу координації в європейському управлінні?

7. Які Ви знаєте нові моделі державного управління?

8. Що є подібного та відмінного в ситуації, яка склалась у західних країнах у 80-90-ті рр. XX ст. та призвела до запровадження реформ у державному управлінні, та ситуації, що існує зараз в Україні?

9. Відповіддю на які суспільні виклики стала поява концепції “належного врядування”?

10. Чим відрізняється менеджмент від адміністрування?

11. Охарактеризуйте базові положення відповідної концепції. Які з них знайшли своє відображення в системі управління ЄС?

12. Чи є можливим запровадження нового публічного менеджменту в сучасній Україні?

13. Що із зазначених функцій “загального” менеджменту реалізується в органах влади в Україні, а що – ні?

Теми творчих робіт

1. Активізація відкритого методу координації в контексті стратегії “Європа 2020”.

2. Трансформація ролі Ради ЄС у процесі прийняття рішень в ЄС.

3. Основні підходи до реформування державного управління в ЄС.

4. Порівняльна характеристика моделей державного управління України та країн ЄС.

5. Нові моделі державного управління: організаційний аспект.

6. Інструменти нового публічного менеджменту.

7. Перспективи запровадження положень концепції “належного врядування” у вітчизняну політико-управлінську практику України.

РОЗДІЛ 15. ТЕХНОЛОГІЧНЕ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

15.1. Різновиди державно-управлінських технологій та їх сутність

Сутність та основні різновиди управлінських технологій

Управлінські технології – різновид соціальних технологій, сукупність методів та процесів управління, а також науковий опис способів управлінської діяльності, в тому числі управлінських рішень, для досягнення цілей організації. Управлінські технології передбачають типізацію управлінських ситуацій, виділення найбільш характерних процедур і операцій.

Управління – це сфера найбільш широкого використання соціальних технологій, оскільки тут є дуже загостреною проблема оптимальності дій. У цій сфері протягом багатьох століть концентрувався досвід та знання технологізації діяльності. Особливо інтенсивно вони почали розвиватися на початок XX ст. із виникненням наукового менеджменту. Його класики **Фр.Тейлор, А.Файоль, Г.Емерсон, Г.Форд** зробили значний внесок не тільки у визначення основних принципів наукового менеджменту, а й у технологізацію управління. Так, **Фр.Тейлор** сформував підходи до раціоналізації та операціоналізації управління працівником, заклавши основи системи цехового менеджменту. **А.Файоль** визначив суть та технології адміністративного управління. **Г.Емерсон** сформулював 12 принципів забезпечення продуктивної управлінської праці, що стимулювало розвиток управлінських технологій. Особливо значний внесок у практику технологій менеджменту зробив **Г.Форд,** який створив першу промислову компанію, яка успішно функціонувала.

Розвиток управлінських технологій в СРСР та Україні гальмувався адміністративно-командною системою управління, несприйняттям принципів ринкової регуляції та західного менеджменту. Тому управлінські технології розвивалися переважно тільки у сфері адміністративного управління. Нині в умовах становлення ринкової економіки та розвитку демократії формуються нові передумови технологізації управління, ставляться серйозні завдання щодо проведення адміністративної реформи, модернізації управління, збагачення його досягненнями світової цивілізації.

Сфера управлінських технологій настільки велика та різноманітна, що її опис потребує десятків книжок та спеціальних наукових досліджень. Наведемо лише загальну їх класифікацію за ознакою основних елементів системи управління (табл. 15.1, 15.2). Вони поділяються на цілісні та часткові. Перші включають у себе другі, наприклад технологію розробки рішень методом “мозкового штурму”.

Таблиця 15.1

Класифікація технологій управління

Ознака класифікації	Види управлінських технологій
Об'єкти управління	Виробничо-економічного управління, державного управління, місцевого самоврядування, управління соціально-культурною сферою тощо
Суб'єкти управління	Діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування, громадсько-політичних організацій, підприємництва тощо
Механізм управління	Соціально-економічного ринкового управління, організаційного, адміністративного управління, соціально-культурного управління тощо
Види організаційних структур	Лінійні, функціональні, лінійно-функціональні тощо
Охоплення структури управлінського циклу	Цілісні, часткові
Стиль управління	Авторитарні, ліберальні, демократичні тощо
Тип процесу управління	Детермінованого управління, ефективного управління, антикризового управління, інноваційного управління, ситуативного управління, пошукового управління
Етапи розвитку технології	Проектування організації, перевірки та впровадження, управління

Класифікація часткових технологій, які є детальним опрацюванням окремих складових управлінської діяльності, наведена в табл. 15.2.

Таблиця 15.2

Класифікація частково-управлінських технологій

Ознака класифікації	Види управлінських технологій
Формування цілей та завдань	Побудова дерева цілей, стратегічного планування
Розробка і прийняття управлінських рішень	"Мозковий штурм"; нарада, управління ризиком, процедури прийняття рішень
Організація	Побудова організації, безпеки організації, управління організацією
Контроль	Контролінгу, аудиту
Кадри	Управління персоналом, підготовки кадрів, просування кадрів, формування команди, нарощування та реалізації людського капіталу
Документи та інформація	Документування та документообігу, побудови та роботи інформаційних систем
Ресурси	Фінансової діяльності, оптимізації, інновацій, маркетингу, аналізу вигід і витрат

Технологічний характер мають етапи управлінської дії (табл. 15.3).

Таблиця 15.3

Технологічний зміст етапів управлінської дії

Етапи	Технологічний зміст
Аналітичний	Інформаційний та ситуаційний аналіз, визначення управляючої дії, прогнозування та моделювання необхідних дій, визначення кадрового підкріплення прийнятого рішення, аналіз засобів і технологій виконання рішення, визначення обсягів витрат ресурсів, визначення термінів виконання, розробка плану дій, аналіз очікуваних результатів, оцінка ефектів від рішення
Організаційний	Розробка організаційних та правових документів, забезпечення нормативних умов рішення, обговорення та прийняття організаційних та правових документів, організація забезпечення виконання рішень, безпосередня реалізація організаційних дій, плану дій
Результуючий	Контроль виконання та оперативне інформування, оцінка ефективності і результатів управлінської діяльності, узагальнення проведених управлінських дій, оцінка нової управлінської ситуації

Управлінська діяльність розкладається на послідовно взаємопов'язані процедури та операції, які виконуються більш-менш однозначно та мають за мету досягнення максимального рівня ефективності. В цьому ракурсі основними вимогами до управлінських технологій є ефективність, оперативність, своєчасність, простота, доступність як для керівників, так і для виконавців, відкритість, відповідність нормам та законам, гуманність тощо.

Серед основних тенденцій розвитку ***управлінських технологій*** найбільш виразними є: підвищення уваги до людського капіталу, людських ресурсів організації; управлінські технології розглядаються як ефективні інструменти реалізації інновацій, забезпечення динаміки об'єкта; спостерігається демократизація систем управління за всіма аспектами; управлінські технології отримують гнучкість, варіативність; перетворюються у специфічні різновиди управлінських комп'ютерних технологій; базуються на інформаційно-аналітичних технологіях, використовують офісну техніку.

Особливості державно-управлінських технологій

Важливою особливістю методології державного управління є його технологічність. Управлінські технології дуже різноманітні. Вірогідно, що управлінська сфера є нині сферою найбільш інтенсивного розвитку технологій взагалі. Вони складаються з двох груп технологій: цілісних та часткових. Цілісні технології охоплюють часткові технології як складові. Як якісні засади класифікації цілісних технологій, на наш погляд, можна використовувати: об'єкти управління, суб'єкти управління, механізм управління, види організаційних структур, структуру управлінського циклу, стиль управління, типи процесу управління, етап розвитку технології.

Звернемо увагу на кілька проблем, пов'язаних з управлінськими технологіями. Першою є проблема неадекватності управлінської технології ситуації її впровадження. Це може бути зумовлено швидкими змінами діючих факторів. Тому управлінська технологія має бути досить гнучкою до цих змін. Використання управлінських технологій вимагає наявності деяких стандартних ситуацій. Виходячи з цього другою важливою проблемою є проблема методологічної

та інструментальної творчості, яка принципово не розв'язується з використанням управлінських технологій.

Таблиця 15.4

Класифікація технологій державного управління

Ознака класифікації	*Основні різновиди управлінських технологій*
Об'єкти управління	***Технології господарсько-економічного управління; технології державного управління; технології управління місцевою спільнотою; технології управління соціально-культурною сферою тощо***
Суб'єкти управління	***Технології діяльності органів державної влади; технології органів місцевого самоврядування; технології управління громадсько-політичними організаціями; технології підприємницької діяльності тощо***
Механізм управління	***Технології соціально-економічного управління,*** тобто використання ринкових механізмів; ***технології організаційного, адміністративно-державного управління,*** що передбачають використання механізмів влади; технології соціально-культурного управління, які передбачають використання культури, громадської думки
Види організаційних структур	***Технології лінійного управління,*** коли управлінська діяльність базується на лінійній організації; ***технології функціонального управління,*** коли управлінська діяльність має функціональний характер; ***технології лінійно-функціонального характеру,*** коли поєднується лінійність та функціональність
Охоплення структури управлінського циклу	***Цілісні технології управління,*** які охоплюють усі складові управлінського циклу; ***часткові управлінські технології,*** тобто ті, що відображають окремі складові управлінського циклу
Стиль управління	***Технології авторитарного управління,*** що встановлюють єдиновладдя; ***технології ліберального управління,*** які забезпечують свободу діяльності підлеглих; ***технології демократичного управління,*** які забезпечують поєднання демократії та єдиноначальності
Тип процесу управління	Технології ***детермінованого управління,*** характеризуються чіткою послідовністю дій; ***технології ефективного управління,*** що вимагають коригування управління результатами вивчення ефективності; ***технології антикризового управління,*** орієнтовані на недопущення кризових явищ; ***технології ситуативного управління,*** що базуються на виборі організаційної структури і механізму управління за трьома параметрами: стосунки між керівником і співробітниками, структура завдання, впливовість посади керівника; ***технології пошукового управління,*** коли існує невизначеність відносно цілі та ситуації
Етапи розвитку технології	***Технології проектування організації процесу управління*** (раціональна послідовність робіт, час та простір зв'язків тощо); ***технології перевірки та впровадження управлінських технологій у практику; технології саме управління,*** які моделюють процес управління

Серед актуальних напрямів удосконалення управлінських технологій державного управління такі: забезпечення належної організованості, необхідної регламентації та ефективного розвитку міжгалузевих, міжтериторіальних, проблемних цільових програм різного рівня; розроблення в межах державного апарату науково обґрунтованих технологій підготовки, прийняття і реалізації управлінських рішень; розвиток технологій для організаційних форм управлінської діяльності; розроблення технологій зворотних зв'язків управлінських процесів.

15.2. Технології прийняття управлінських рішень у державному управлінні

Класичний процес прийняття рішень

Прийняття управлінських рішень займає особливе місце в роботі кожного управлінця й державного службовця. Фактично прийняття управлінських рішень та їх реалізація є основним змістом будь-якої управлінської праці.

Несвоєчасні та невдалі управлінські рішення можуть стати джерелом опору позитивним змінам. Тому управління має постійно адаптуватися до вимог суспільства. Основними завданнями, пов'язаними з прийняттям управлінських рішень, зокрема, є: виділення функції прийняття управлінських рішень; координація співпраці в процесі прийняття рішень; створення умов для ефективної праці керівників.

Рішення в системі державного управління дуже різноманітні, багаторівневі і мають різну владну силу. Одні з них формуються на рівні вищих та центральних органів державної влади і спрямовані на розв'язання найважливіших проблем держави, інші є проміжними або допоміжними і приймаються на рівні або в межах відповідного апарату. Прийняття рішень розглядається сучасною наукою управління як одна з основних управлінських функцій, що має інтегральний характер стосовно інших основних управлінських функцій, зокрема планування, організації, мотивації та контролю.

Прийняття рішень у державному управлінні – це результат діяльності його суб'єктів, спрямованої на розв'язання певних проблем державного рівня, які, у свою чергу, асоціюються з відповідними ***управлінськими ситуаціями***. На ситуаційний характер рішень вказує і їх усталене визначення як вибору однієї з альтернатив. Саме виявлення таких ситуацій, їх аналіз (діагностування), визначення обмежень та критеріїв для оцінки рішень, формування (виявлення) і оцінка альтернативних варіантів рішень, а також вибір одного з них є ***класичним процесом прийняття рішень.***

Розумінню місця і ролі функції прийняття управлінських рішень у системі державного управління сприяє спрощена ланцюгова модель соціального механізму формування та реалізації державного управління, яка має вигляд: ***"потреби ® інтереси ® цілі ® рішення ® впливи ® дії ® результати".***

Власне, приймає рішення керівник (так звана ***"особа, що приймає рішення"***) відповідного рівня компетенції. Але цьому передує підготовка цього рішення, яка може мати дуже широкий спектр обсягу і складності, вимагати різної кількості та кваліфікації фахівців-управлінців, а також відповідних витрат часу.

Визначення загальної технології прийняття рішень

Відомий російський учений **Р.Фатхутдінов** розглянув ***визначення загальної технології прийняття рішень*** як відповіді на низку запитань (що, кому, як, де робити, хто буде робити, в які терміни, в якій кількості, що це дасть) та їх пов'язування в просторі, часі, за ресурсами та виконавцями. Такий підхід передбачає наявність певної логічної моделі прийняття рішень, елементами якої є інформація, отримана внаслідок відповідей на вищезазначені запитання. Серед останніх маємо: ситуацію прийняття рішення; час для прийняття рішення; ресурси, необхідні для реалізації рішення; ресурси, які є в розпорядженні організації (або особи, що приймає рішення); систему управлінських параметрів; систему зв'язку між контрольованими та неконтрольованими параметрами; альтернативні варіанти рішень; систему критеріїв (оцінну систему) для оцінки очікуваних результатів рішень.

Модель раціонального прийняття рішень

Найбільш поширена технологія прийняття рішень спирається на ***модель раціонального прийняття рішень.*** Остання на сьогодні є класичною типовою моделлю, що повністю відповідає сучасному уявленню про прийняття рішень як частину процесу управління з усіма його основними етапами та технологічними операціями.

Технологія прийняття рішень за цією моделлю складається з таких етапів:

– виявлення та діагностування проблеми;

– визначення обмежень та критеріїв прийняття рішень;

– розроблення (формування) альтернатив рішень;

– оцінювання кожної з альтернатив рішень;

– кінцевий вибір альтернативи (вибір найкращої альтернативи рішення за обраними критеріями).

На першому етапі ***"Виявлення та діагностування проблеми"*** проводяться:

– моніторинг ситуації та виявлення проблем;

– визначення їх пріоритетності;

– опис проблемної ситуації;

– формулювання та структурування виявлених проблем.

Моніторинг політичної, економічної, соціальної, гуманітарної, державотворчої ситуації в країні здійснюється, як правило, безперервно з метою виділення основних проблем, що суттєво впливають на досягнення бажаного стану держави, галузі, регіону, певної сфери суспільного життя, діяльності органу влади, установи, організації в межах їх компетенції.

Виявлення проблем державного управління здійснюється з урахуванням чинників їх виникнення, зокрема:

– територіального, пов'язаного з раціональним поділом державної влади та державного управління по території держави;

– соціального, що передбачає орієнтацію державного управління на інтереси всіх класів, соціальних верств, професійних груп, національних і конфесійних структур суспільства;

– технологічного, що полягає у використанні нових технологій управління, формуванні єдиної інформаційної системи державного управління з новим рівнем послуг;

– правового, що дає змогу впорядковувати за допомогою правового регулювання та виконання відповідних норм поведінку та діяльність учасників управлінських процесів, а також системну взаємодію управлінських елементів;

– організаційного, що визначається високою динамікою організаційних відносин і необхідністю постійної зміни організаційних структур під впливом економічних, соціальних і духовних інновацій та зміни цілей державного управління;

– кадрового, зумовленого актуальністю залучення до державного апарату висококваліфікованих фахівців та розвитку їх навичок у процесі управлінської діяльності, зокрема роботи в команді;

– зміцнення взаємозв'язків із суспільством і подолання відчуження державного апарату від громадян.

Визначення пріоритетності проблем (за масштабністю, ступенем впливу на суспільство, гостротою, нагальністю вирішення, наявністю політичних рішень) необхідне для вибору найбільш актуальної з них для першочергового або невідкладного вирішення.

Опис проблемної ситуації передбачає аналіз її сутності, новизни, стану законодавчого забезпечення, наявності державних, регіональних, галузевих програм, результатів консультацій та соціологічних опитувань, анонсування досвіду країн ЄС.

Формулювання та структурування проблеми (з'ясування типу, характеру проблеми, її основних системних характеристик, виявлення закономірностей розвитку, можливих наслідків, виділення основних складових, визначення головної та допоміжних цілей, структурування цілей).

Формулювання проблеми

Наприклад, підхід до ***формулювання проблеми***, запропонований канадським ученим **Л.Палом,** передбачає такі дії:

– з'ясування причини виникнення проблеми (Чому існує ця проблема? Чи зумовлена вона факторами позаособистісного сприйняття? Чому вона турбує людей?);

– оцінку нагальності та масштабності проблеми (Кого зачіпає ця проблема? Яка частина населення відчуває чи може відчути її на собі? Які складові впливу цієї проблеми на населення? Чи якийсь з регіонів уражений найбільше? Як визначають проблему основні зацікавлені сторони?);

– визначення новизни проблеми (Чи є ця проблема новою? Несподіваною? Такою, що виникла повторно?);

– застосування низки методів аналізу проблем, зокрема структурування, класифікаційного аналізу, аналізу припущень, ієрархічного та синектичного аналізу, експертизи.

На другому етапі ***"Визначення обмежень та критеріїв прийняття рішень"*** здійснюються визначення критеріїв, порівняльних оцінок, формування індексів та індикаторів, розрахунок рейтингів, розроблення умов тендерів.

Універсальні критерії оцінювання управлінських рішень

Універсальними критеріями в оцінюванні альтернатив управлінських рішень є результативність, ефективність, економічність, справедливість.

Результативність (effektiveness) – це критерій, що охоплює результативність у вирішенні проблем, відповідність пріоритетним завданням уряду, ставлення громадськості, вплив на платників податків та на приватний сектор. У свою чергу, він оцінюється за критеріями:

– технологічної раціональності, тобто порівняння альтернатив стосовно здатності визначити ефективні шляхи розв'язання суспільних проблем;

– здійсненності як технологічної (функціональної), так і політичної та адміністративної;

– вимірюваності, тобто можливості оцінювання результатів у кількісних показниках (гроші, обсяг виробництва тощо);

– адекватності, тобто відповідності завдань наявним ресурсам.

Ефективність (efficiency) – це критерій, що пов'язує витрати з результатами впровадження рішення та враховує не лише результати, а й обсяг ресурсів, необхідних для їх досяг-

нення, а також доступність існуючих ресурсів. Проявляється у зіставленні співвідношення "економічні витрати – вигоди" або "екологічні витрати – вигоди", де вигоди – це позитивні результати, витрати – витрачені ресурси та час, а також потенційно можливі негативні результати.

Економічність (economy) – це критерій, що оцінює мінімізацію вартості ресурсів, спрямованих на діяльність з огляду на відповідну якість.

Справедливість (justice) – це критерій, що передбачає пропорційний вплив на різні регіони та групи населення, прояв інших ознак цього критерію.

На третьому етапі ***"Розроблення (формування) альтернатив рішень"*** проводиться вибір (безпосередньо або через експертну процедуру джерела альтернатив) й обґрунтування альтернатив рішень (розробка сценаріїв розвитку ситуації з використанням технологій системного та ситуаційного аналізу, експертного оцінювання, моделювання, експерименту).

На четвертому етапі ***"Оцінювання кожної з альтернатив рішень"*** оцінюються переваги та недоліки альтернатив рішень. Переваги і недоліки визначаються на підставі об'єктивного аналізу і викладаються в описовій формі представлення.

На п'ятому етапі ***"Кінцевий вибір альтернативи"*** вибирається альтернативне рішення за результатами оцінювання альтернатив, формулюються загальні рекомендації.

Більш детально ***модель раціонального прийняття рішень*** можна представити послідовністю таких операцій:

– отримання інформації про ситуацію (аналітичний матеріал);

– визначення цілей (побудова дерев цілей та критеріїв, ранжування цілей за пріоритетами);

– розроблення системи оцінювання (формування індексів та індикаторів, розрахунок рейтингів, визначення умов тендерів, порівняльних оцінок та пріоритетів);

– аналіз ситуації (виявлення факторів, що визначають розвиток організації, зокрема можливостей ресурсного забезпечення);

– діагностика ситуацій (виділення основних проблем та визначення їх впливу на досягнення бажаного стану організації); розроблення прогнозу розвитку ситуації (застосування методів експертного прогнозування);

– розроблення й обґрунтування альтернатив рішень (безпосередньо або за допомогою спеціальних експертних процедур);

– відбір основних варіантів управлінських впливів (використання технологій відсіву), розроблення сценаріїв розвитку ситуації (визначення альтернативних варіантів динаміки їх змін з використанням технологій ситуаційного аналізу та експертного оцінювання);

– експертна оцінка основних варіантів управлінських впливів (з використанням системи оцінювання);

– колективна або індивідуальна експертна оцінка найкращого варіанта дій (узгодження рішення);

– прийняття рішення відповідальною особою.

На практиці цю модель доцільно розширити шляхом додання до неї ще одного етапу – ***"Визначення механізму реалізації управлінського рішення".*** На цьому етапі здійснюються: вибір форми управлінського рішення, розробка плану дій з його реалізації, визначення необхідного ресурсного забезпечення.

Форми управлінського рішення

Можливими ***формами управлінського рішення*** можуть бути: політична – політичний документ; правова – нормативно-правовий або організаційно-розпорядчий акт; адміністративна – доручення. Розробка плану дій з реалізації передбачає визначення: складу та послідовності дій, строків, комунікативної стратегії, стимулювання виконання рішень, форми й характеру контролю. Щодо ресурсного забезпечення, то йдеться про фінансове, матеріально-технічне, кадрове, інформаційне, документаційне забезпечення тощо.

Модель раціонального прийняття рішень є добре продуманою і водночас ідеальною алгоритмічною моделлю. Безумовно, необхідно прагнути максимально можливо дотримуватися її.

Концепція вимушеної раціональності

Разом з тим на практиці, як правило, управлінці дотримуються ***концепції вимушеної раціональності*** (вперше досліджена **Г.Саймоном**), сутність якої полягає в тому, що з багатьох можливих альтернатив люди в змозі бачити лише деякі з них, а тому зде-

більшого задовольняються не оптимальними, а досить вдалими рішеннями або такими, що дають змогу якось вирішити проблему. Найкраще цю концепцію охарактеризував сам автор, за висловом якого, дійсна людська раціональність не є ні абсолютно раціональною, ні ірраціональною. Саме тому він вважає, що необхідне існування організацій, однією з основних функцій яких є компенсація обмеженої раціональності індивідів.

Відповідає концепції вимушеної раціональності й гіпотеза, запропонована **Д.Пейном** і **М.Браунштейном**, згідно з якою особа, яка приймає рішення, виходить при цьому здебільшого не з алгоритмічного процесу, а з простих евристичних правил. Причому ***евристичні міркування*** розглядаються лише як ***попередні та правдиві судження***, метою яких є знаходження рішень для розв'язання певної проблеми.

Незважаючи на зазначений чинник вимушеної раціональності, модель раціонального прийняття рішень залишається еталоном при вирішенні проблемних ситуацій. За висновком американського вченого **В.Дункана**, який у своїх дослідженнях показав, які положення науки управління підтверджуються практикою, нераціональні теорії рішень не давали кращих результатів, ніж раціональні.

Ефективність управлінських рішень

Фахівці, як правило, роблять спробу дати оцінку ***ефективності управлінських рішень.*** Як показують дослідження, на ефективність прийняття рішень впливають численні чинники. Вважається, що рішення є ефективним, якщо найкращий результат досягнуто в заданий термін або з найменшими витратами.

На думку **Й.Кхола**, ***ефективність управлінських рішень і дій*** залежить переважно від характеру проблем, що вирішуються, управлінських ситуацій, умов, особливо організаційного характеру, в яких приймаються рішення та відбуваються управлінські дії, і меншою мірою – від характеристик особистості та стану управлінця.

Для оцінювання чинників (політичних, особистісних та ін.), що впливають на якість рішень, за винятком економічних, для яких здебільшого застосовуються кількісні методи, в основному характерне використання якісних методів. Завжди слід пам'ятати, що в процесі досягнення високої ефективності необхідно зберігати здатність швидко адаптуватися до змін, що відбуваються.

Оскільки прийняття рішень здійснюється на всіх рівнях управління, між багатьма з яких існують як безпосередні, так і опосередковані зв'язки, то йдеться про систему таких рішень в ієрархічній структурі управління – ***ієрархію рішень***. Разом з тим існує думка, що пошук рішень у найбільш складних, погано формалізованих ситуаціях успішніше реалізується в ***гетерархічних мережах взаємодій.***

Ефективне управління є результатом позитивного, відданого та енергійного ставлення до справи. Чинник участі людини в процесі управління, зокрема при прийнятті рішень, завжди супроводжується ***чинником імовірності*** і, відповідно, ***чинником ризику*** щодо вирішення актуальних проблем для досягнення цілей організації.

Передусім, розглядаючи процеси прийняття рішень, слід враховувати вплив на них цілеспрямованої (а не реактивної) поведінки людини, в основу якої покладений прояв волі останньої. Модель цієї поведінки за спрощеною схемою така: уявлення про цінність → дія → цінність. Цей підхід пов'язує процеси прийняття рішень з психологічною проблематикою волі людини. Оскільки різні люди мають різну волю та способи її прояву, то вони відрізняються й способами прийняття рішень.

Характеристики людини, що впливають на прийняття рішень

Серед ***характеристик людини, що впливають на прийняття рішень***, виділяють: ступінь схильності до ризику; особисті уподобання при виборі засобів досягнення результату; досвід реалізації засобів управлінських впливів; ступінь розвиненості інтуїції; особисті цілі. Останні визначаються: особистісною системою цінностей; матеріальним становищем; віком; оточенням, у якому людина функціонує та в якому вона виховувалася; сімейним станом; станом здоров'я.

Моделювання ймовірності досягнення цілей

Для прогнозування цих чинників дослідники використовують ***моделювання ймовірності досягнення цілей,*** тобто побудову моделі проблемної ситуації з урахуванням усіх її основних можливих параметрів та можливих впливів на них

вищезазначених чинників. Досвід таких досліджень свідчить про те, що поведінка людини зумовлена цінністю цілі та ймовірністю її досягнення, а також тим, що саме суб'єктивна ймовірність (та, що безпосередньо пов'язана з людиною) визначає вибір стратегії прийняття рішень. Звідси й необхідність особливого вивчення механізмів формування суб'єктивної ймовірності в процесах прийняття управлінських рішень.

Виходячи з цього **Н.Кардańська** запропонувала розглядати прийняття рішень як процес, що складається з етапів попереднього рішення (створення суб'єктивного уявлення про ситуацію; оцінки наслідків альтернатив; прогнозування умов, які визначають наслідки) та власне рішення (вибір альтернативи), а також такий, що враховує чинник ризику, тобто наявність певної ймовірності досягнення очікуваних наслідків рішень. Такий підхід фактично є розвитком моделі раціонального прийняття рішень за рахунок урахування в ній чинника ризику.

Роль керівника у прийнятті рішень

Загальновідомою є вирішальна ***роль керівника*** у процесі як підготовки, так і остаточного ***прийняття рішень***. За допомогою управлінських рішень керівник реалізує в системі управління низку специфічних функцій, зокрема спрямовуючу (визначає цілі та завдання), забезпечувальну (визначає механізми реалізації цілей та завдань), координуючу (координує досягнення цілей та виконання завдань) та стимулюючу (створює умови для ефективної праці персоналу).

Проблема керівництва

Тому значна увага дослідників зосереджена саме на проблемі керівництва (лідерства, проводу). В процесі дослідження цієї проблеми були застосовані різні підходи: з позицій особистих якостей, поведінковий та ситуаційний. Сучасне ставлення до цієї проблеми: слід вибирати різні стилі керівництва залежно від конкретної ситуації. Це висуває досить жорсткі вимоги до керівників, їх особистісних якостей, знань, досвіду, інтуїції та здорового глузду.

Важливу роль у сприйнятті рішень підлеглими та їх реалізації відіграє ***авторитет керівника.*** Найбільший інтерес становлять висновки досліджень, присвячених цій проблемі, щодо визначення критеріїв оцінки авторитету та зони його дії. Основним критерієм оцінки авторитету є сприйняття чи неприйняття підлеглими наказів, доручень, вказівок, що їм адресовані, а для цього останні повинні бути такими, що відповідають цілям організації, зрозумілими, здійсненними та в цілому відповідати особистим інтересам підлеглих. Об'єктивно для кожного працівника існує так звана "зона індиферентності", тобто межі, в яких накази, доручення та вказівки беруться до безумовного виконання, де діє авторитет керівника, причому цьому сприяє й загальне ставлення колективу до керівника (колективна думка).

На рівні державного управління ***важливість ролі керівника, його стилю керівництва*** набуває за своїми можливими наслідками особливого значення. **Г.Атаманчук** вказує на відмінності такого стилю від стилів роботи керівників в інших сферах суспільної діяльності, які полягають у тому, що: посадові особи спираються на державно-владні повноваження; їх активність досить чітко нормативно та процедурно регламентована; ця активність спрямована на формування та реалізацію державно-управлінських впливів.

Г.Чейзом були запропоновані такі риси, ***необхідні ефективно діючому державному керівнику***:

– навички ведення переговорів і здатність переконувати;

– завоювання і збереження довіри громадськості, зокрема через використання засобів масової інформації;

– швидке засвоєння нових знань та прийняття рішень, оскільки час перебування на посаді може бути коротким;

– стійкі навички в управлінні персоналом, що забезпечує підвищення продуктивності та якості праці підлеглих;

– прагнення та готовність до такої роботи.

За пропозиціями **А.Кредісова** та **Є.Панченка**, прийняття та виконання управлінських рішень визначено як найголовніший оцінювальний критерій керівних здібностей.

У науці управління визначився та розвивається напрям підвищення ефективності організації за рахунок підвищення ефективності її людських ресурсів, який безпосередньо вплинув на подальший розвиток теорії та практики прийняття рішень. Були запропоновані методи та

прийоми, які, передусім, стосуються психологічних та соціологічних аспектів управління людьми та спілкування між ними.

Вирішальна роль не тільки керівника, а й всього персоналу, тобто людини взагалі в процесах суспільної діяльності, розвитку сучасних організацій привела до виділення та швидкого розвитку напряму управління людськими ресурсами або управління персоналом.

Управління персоналом

На думку **Г.Райта**, ***управління персоналом*** є особливою функцією управління, яка полягає у формуванні кадрової політики й стратегії організації; консультуванні керівників організацій щодо проведення кадрової політики; забезпеченні адекватних кадрових послуг організації (набір, мотивація та розвиток). Основою управління персоналом є так звані кадрові технології, що являють собою набір методів, прийомів, процедур, спрямованих на оптимізацію кадрової діяльності.

На державному рівні актуальність проблем управління персоналом проявляється при формуванні та розвитку системи державної служби, основною метою якої є підвищення ефективності функціонування державної влади й державного управління, а також поєднання відповідальності за обіймання державної посади із соціально-економічними гарантіями державної служби.

15.3. Контролінг у державному управлінні

Визначення терміна "контролінг"

На сучасному етапі державотворення постала гостра потреба в радикальних змінах вітчизняної системи державного управління, що передбачає впровадження нових методів, інструментів і технологій. Одним з новітніх підходів до вдосконалення управлінської діяльності є впровадження контролінгу, який сприятиме не лише проведенню часткових змін в органах державної влади, а й системному оновленню всього змісту діяльності державного управління.

Поняття "контролінг" походить від англійського "to control", яке з економічної точки зору означає управління, спостереження, регулювання, контроль.

Контролінг – це комплексна система управління, яка інтегрує в собі планування, облік, аналіз, координацію, внутрішній консалтинг та контроль для забезпечення одержання, обробки, узагальнення та передачі інформації керівництву органу державної влади з метою прийняття управлінських рішень. Контролінг є новою управлінською концепцією, що виходить за межі функцій менеджменту і підтримує процеси прийняття управлінських рішень за допомогою цілеспрямованого забезпечення інформацією з метою досягнення кінцевих результатів діяльності.

Контролінг можна також охарактеризувати як систему визначення цілей, прогнозування й планування механізмів та інструментів досягнення цих цілей, а також перевірки того, наскільки успішно досягнуті поставлені цілі, тобто контролінг є системою спостереження та вивчення економічного механізму конкретного органу державної влади і розробки шляхів для досягнення мети, яку він ставить перед собою; це система, зорієнтована на майбутній розвиток установи. ***Систему контролінгу*** можна визначити як обліково-аналітичну, що реалізує синтез елементів обліку, контролю, планування для забезпечення як оперативного, так і стратегічного управління процесом досягнення цілей діяльності установи. За такої організації управління факти не констатуються, а проводяться консультації з метою досягнення поставлених завдань та запобігання помилкам.

Функції контролінгу

Контролінг забезпечує інформаційно-аналітичну підтримку процесів прийняття рішень.

Сутність контролінгу виявляється через його функції:

– формування інформаційних каналів та інформаційне забезпечення органу державної влади;

– координація планів і діяльності органу державної влади;

– стратегічне та оперативне планування;

– контроль, внутрішній аудит;

– методологічне забезпечення та внутрішній консалтинг.

Інформаційне забезпечення. Контролінг забезпечує керівництво органу державної влади інформацією для здійснення координації, організації та регулювання діяльності. Звідси випли-

ває одна з найважливіших функцій контролінгу – формування каналів надходження інформації в орган державної влади та її обробка. Недоліки в побудові системи інформаційного забезпечення можуть бути одним із факторів кризи, оскільки саме на інформації базується аналіз діяльності, оцінювання ризиковості, планування, визначення стратегії діяльності органу державної влади. Саме тому значну увагу необхідно приділяти підвищенню ефективності інформаційного менеджменту. Стратегічний інформаційний менеджмент охоплює менеджмент зовнішньої інформації та менеджмент внутрішньої інформації. Побудова системи управління інформацією супроводжується виконанням таких завдань:

– визначення характеру інформації, яку потрібно зібрати та обробити;

– організація системи збирання та обробки інформації;

– визначення найбільш прийнятних інструментів та методів збирання й обробки інформації.

Базу контролінгу становлять дані фінансового та управлінського обліку, а також інформація, яка надходить із зовнішнього середовища.

Координація. Однією з визначальних функцій контролінгу є координація різних функціональних систем, що діють в органі державної влади, зокрема всіх ланок системи управління. Потреба в цьому зумовлюється поділом системи управління на такі складові: організація, система планування та контролю, інформаційна система, система управління персоналом, система цілей і принципів управління. Виконуючи функцію координації, контролінг сприяє побудові дерева цілей, які ставляться перед органом державної влади. Дерево цілей – це графічне зображення підпорядкованості та взаємозв'язку цілей, що унаочнює поділ генеральної мети на підцілі та окремі завдання.

Розрізняють вертикальну та горизонтальну координацію цілей. Перша спрямована на узгодження різних видів діяльності, що здійснює орган державної влади, друга – на координацію діяльності різних підрозділів. Особливої ваги функція координації набуває в процесі планування. Йдеться про необхідність: узгодити дерево цілей із наявними в органу державної влади ресурсами, а також довгострокові плани з визначеними цілями та стратегією діяльності органу державної влади; привести оперативне планування у відповідність з довгостроковими планами; скоординувати окремі плани структурних підрозділів органу державної влади і звести їх у єдиний (консолідований) план; скоординувати функції контролю та планування, а також систему забезпечення інформації з інформаційними потребами органу державної влади, які постають під час аналізу та планування; узгодити організаційну структуру органу державної влади з функціями та поставленими завданнями.

Координація спонукає орган державної влади до ефективнішого використання всіх видів ресурсів (фінансових, трудових, технічних тощо).

Стратегічне та оперативне планування. Сфера функціональних компетенцій контролінгу охоплює стратегічне планування, головними завданнями якого є:

– визначення стратегічних напрямів діяльності органу державної влади;

– формування стратегії розвитку;

– визначення стратегічних факторів успіху;

– установлення часових меж планування.

Загалом стратегія діяльності органу державної влади – це визначення його основних довгострокових цілей та завдань, розподіл ресурсів, необхідних для досягнення поставлених цілей. Ефективність стратегії визначається тим, наскільки великим є розрив між стратегічним планом та реальними можливостями органу державної влади. Розробка стратегії належить до компетенції стратегічного контролінгу і здійснюється в рамках стратегічного планування.

На підставі стратегічних цілей та довгострокових планів розробляються оперативні плани. Основною формою оперативного планування є бюджетування, до визначальних ознак якого належать:

– короткостроковість;

– високий рівень конкретизації;

– внутрішня спрямованість;

– тісна інтеграція з контролем та аналізом відхилень.

Контроль, внутрішній аудит та консалтинг. Однією з найважливіших функцій управління є контроль ефективності виконання планових завдань. Планування без дієвого контролю за виконанням планів не має сенсу. Проте контроль без планування неможливий. Контроль – це невід'ємна складова та передумова планування. Без синтезу планування і контролю існує вели-

ка загроза неправильної оцінки можливих фінансових ризиків, а отже, помилкових, запізнілих або нескоординованих управлінських рішень та дій.

Такий взаємозв'язок планування та контролю визначає основний зміст контролінгу – систематичне порівняння фактичних показників діяльності органу державної влади із запланованими та подальший аналіз відхилень. Контроль становить базу для виявлення причин відхилень і визначення слабких місць в органі державної влади. Здебільшого на практиці здійснюють факторний аналіз відхилень, який має на меті визначення й оцінювання всіх факторів, що зумовили відхилення, та формулювання на цій основі висновків і пропозицій щодо усунення негативних факторів і слабких місць, використання можливих резервів та відповідного коригування планів. Результати аналізу є підставою для прийняття оперативних рішень, уточнення існуючих і розробки майбутніх планів.

Контролінг не можна ототожнювати з контролем, оскільки контролінг – це спосіб мислення, спрямований у майбутнє та пов'язаний з управлінськими процесами, а контроль – у минуле, зорієнтований на виявлення помилок, відхилень, прорахунків і проблем.

До функцій контролінгу належить внутрішній консалтинг. Функції консультування служби контролінгу виконують під час розробки методичного забезпечення діяльності окремих підрозділів органу державної влади, підготовки на замовлення керівництва висновків та рекомендацій щодо розв'язання тих чи інших проблем, з якими він стикається в цілому чи його структурні підрозділи. Консультаційні послуги можуть надаватися також під час проведення внутрішнього аудиту, в разі виявлення певних недоліків чи резервів.

Предметом внутрішнього аудиту є перевірка всіх комплексів завдань і підрозділів органу державної влади на предмет організаційно-правової коректності їх діяльності. Внутрішній аудит – це незалежна експертна діяльність служби контролінгу органу державної влади з перевірки й оцінювання адекватності та якості виконання обов'язків співробітниками. Аудиторська перевірка – система заходів перевірки документів інформаційної системи, облікових записів, статистичних матеріалів, а також контролю за вірогідністю виконання необхідних процедур.

Увага внутрішнього аудиту зосереджена переважно на аналізі інформаційної системи (разом із системою бухгалтерського обліку і супутніх видів контролю), вивченні фінансової та операційної інформації, дослідженні економічності та ефективності операцій.

Внутрішній аудит – це сукупність процедур, які забезпечують подання керівництву органу державної влади вірогідної та повної інформації; додержання внутрішніх і зовнішніх нормативних актів у процесі здійснення діяльності; оптимальне використання наявних ресурсів; управління ризиками; забезпечення чіткого виконання управлінських розпоряджень, спрямованих на досягнення мети, яка поставлена в стратегічних та інших планах.

У процесі внутрішнього аудиту вирішуються такі основні завдання:

– упровадження ефективної, вірогідної та повної інформаційної системи управління для своєчасного виявлення й усунення недоліків і порушень у діяльності органу державної влади;

– своєчасне виявлення порушень та недоліків у діяльності структурних підрозділів, опрацювання оптимальних рішень щодо їх нейтралізації та усунення причин виникнення цих недоліків;

– перевірка виконання вимог з ефективного управління ризиками;

– налагодження і підтримка взаємодії з контролюючими органами;

– розроблення рекомендацій щодо усунення виявлених під час аудиту недоліків та мобілізації наявних резервів.

Служба контролінгу під час внутрішнього аудиту має право: отримувати відомості від керівників підрозділу, який перевіряється, необхідні документи, пояснення, а також інші матеріали, пов'язані з об'єктом перевірки; визначати відповідність дій співробітників вимогам чинного законодавства України; перевіряти документи, фінансову і статистичну звітність, іншу документацію; залучати співробітників інших структурних підрозділів для виконання поставлених перед службою внутрішнього аудиту завдань; мати безперешкодний доступ до підрозділу, що перевіряється, а також отримувати інформацію, яка міститься на магнітних носіях; у разі виявлення порушень чинного законодавства, внутрішніх інструкцій тощо рекомендувати керівництву усунути винних від виконання службових обов'язків.

Обсяг програми внутрішнього аудиту має бути достатнім для виконання завдань аудиту. Частота виконання аудиторських процедур має зумовлюватись оцінками ризиків, які притаманні тій чи іншій сфері застосування аудиту.

Для забезпечення належного виконання покладених на службу внутрішнього аудиту завдань і функцій доцільно керуватися принципами:

– незалежності: служба внутрішнього аудиту має бути незалежна від діяльності підрозділів, які вона перевіряє;

– професійної майстерності: аудиторські перевірки мають бути проведені на високому професійному рівні;

– отримання компетентних доказів: компетентне визначення достатності доказів залежно від ступеня впевненості в тому, що надана інформація є істинною та стосується питання, яке перевіряється;

– чіткого вираження думки: аудиторський висновок має бути максимально точним і стислим в оцінці роботи підрозділів.

Результати проведення внутрішнього аудиту мають бути відображені в аудиторському висновку.

Завдання контролінгу

До основних завдань контролінгу належать:

– збирання та аналіз внутрішньої і зовнішньої інформації, яка стосується об'єкта контролінгу;

– виявлення та ліквідація проблем ("вузьких місць") в органі державної влади;

– своєчасне реагування на появу нових можливостей та розвиток сильних сторін органу державної влади;

– забезпечення постійного аналізу та контролю ризиків у фінансовій діяльності, а також розробка заходів щодо їх нейтралізації;

– виявлення резервів зниження витрат при виконанні завдань, що стоять перед органом державної влади;

– оцінювання повноти та надійності ведення бухгалтерського обліку, операційного та адміністративного контролю;

– розробка стратегії діяльності органу державної влади та координація роботи з планування фінансової діяльності;

– аналіз відхилень фактичних показників діяльності від запланованих та вироблення на цій основі пропозицій щодо корекції планів або усунення перешкод на шляху їх виконання;

– забезпечення постійного контролю за додержанням співробітниками встановленого документообігу, виконання функцій та повноважень згідно з покладеними на них обов'язками;

– надання рекомендацій структурним підрозділам органу державної влади в процесі планування, розроблення і впровадження нових методів, процесів, систем;

– проведення внутрішнього консалтингу та розробка методичного забезпечення діяльності окремих структурних підрозділів;

– контроль діяльності органу державної влади з метою порівняння планових та фактичних показників.

Застосування системи контролінгу в практиці державного управління має низку позитивних наслідків, основними з яких є: проведення організаційних змін (реорганізація в державних органах управління та вдосконалення інформаційної бази управління); перехід до управління, орієнтованого на результат; спрямованість роботи персоналу на використання інновацій та прогресивних інформаційних технологій; підвищення ефективності оперативних управлінських рішень та їх узгодженість зі стратегічними цілями управління.

Упровадження контролінгу в діяльність органів державної влади України сприятиме перетворенню існуючої системи державного управління на новітню управлінську систему, здатну гнучко та ефективно реагувати на зовнішні виклики та суспільні потреби.

15.4. Управління ризиками

Підходи до визначення "управління ризиками"

Сутність будь-якого явища виражає головне, визначальне, тобто те, що формує наше уявлення про нього. Розкриття сутності такого явища, як управління ризиками, варто розпочинати з аналізу його ґенези, а саме етапів становлення і розвитку. Поняття "управління ризиками" увійшло в науковий дискурс у першій половині XX ст. Французький теоре-

тик і практик ризик-менеджменту **Ж.Керверн** виділяє три історичних етапи його розвитку: філософський (до 1755 р.), технологічний (1940–1980 рр.), науковий (починаючи з 1980 р.). Витоки цієї хронології розпочинаються з праць італійського монаха, професора математики **Луки Пачолі** (XV ст.), який, крім венеціанської бухгалтерської системи, заклав основи сучасної теорії ймовірностей, що в майбутньому була розгорнута такими вченими, як **Блез Паскаль та П'єр де Ферма.**

Філософський період формування уявлень про ризик і його форми включає діяльність ряду видатних мислителів, серед яких **Мішель Монтень, Жан-Жак Руссо, Готфрід Вільгельм Лейбніц, Даніель Бернуллі, Анрі де Муавр** та ін.

Технологічний період теоретичного обґрунтування особливостей ризик-менеджменту пов'язаний із виходом праці **Френка Найта** "Ризик, невизначеність, прибуток" (20-ті рр. XX ст.), у якій вперше було проаналізовано ризик з точки зору факторів виробництва. У період з 40-х по 80-ті рр. XX ст. з'являються праці **Уейнна Снайдера** (1955 р.) з теорії ризик-менеджменту, **Рассела Галлахера** (1956 р.) з опису професійних компетенцій ризик-менеджера, **Гаррі Марковіца** (1952 р.) з теорії інвестицій, у 1958 р. виходять у світ праця **Модільяні-Міллера,** присвячена теорії структури капіталу, та багато інших праць з аналізу невизначеності фінансових операцій та ринків. Починаючи з 80-х рр. XX ст. науковий інтерес до проблем невизначеності та ризику починає різко зростати і окреслювати обрії нової науки – сіндініки (англійською – cindynics). Представники цього напряму розглядають таку науку як нову філософію управління, що спирається на концептуально цілісний підхід до прийняття ризиків з урахуванням майбутніх вигід. Розвиток наукових досліджень у цій царині призвів до виникнення двох міжнародних організацій, до сфери діяльності яких входять питання управління ризиками: Товариство з управління ризиками та страхуванням (Risk & Insurance Management Society, Inc., RIMS) та Міжнародна федерація асоціацій управління ризиком і страхуванням (International Federation of Risk and Insurance Management Association, IFRIMA). Сьогодні до інфраструктури діяльності в галузі управління ризиками входять понад 40 типів організацій (банки, страхові компанії, брокери, державні агенції, аналітичні бюро, служби стандартизації тощо). Отже, управління ризиками стає не тільки сферою наукових, а й практичних інтересів.

Незважаючи на значний інтерес науковців та практиків до зазначеної вище проблематики, до цього часу ще не існує загальновизнаного визначення поняття ***"управління ризиками".*** Різні вчені розглядають його як:

– цілеспрямовану безперервну діяльність з вибору та реалізації найкращого з можливих способів зменшення ризиків до прийнятного рівня при заданих обмеженнях на ресурси і час;

– комплекс заходів, спрямованих на мінімізацію ризиків, що виникають у процесі діяльності;

– розробку і реалізацію інтегрованого рішення, що мінімізує значний спектр впливу випадкових негативних явищ, які призводять до матеріальних втрат;

– тип управління, здатний передбачити кризи і запобігти їм, пом'якшувати їх перебіг, ліквідовувати негативні наслідки та перетворювати їх у позитивні зміни, що є найважливішим фактором розвитку економіки і менеджменту;

– управління, за якого відбуваються прогнозування небезпеки кризи, аналіз її симптомів, методів щодо зниження негативних наслідків і використання її факторів для подальшого розвитку;

– систему управлінських заходів щодо діагностики, нейтралізації, подолання кризових явищ і запобігання їм та усунення причин їх виникнення на всіх рівнях економіки;

– складову загального менеджменту на підприємстві, що використовує його кращі прийоми, засоби та інструменти, орієнтується на запобігання можливим ускладненням у діяльності підприємства, забезпечення його стабільності та успішного господарювання.

Основні риси антикризового управління

Аналізуючи різні точки зору відносно сутності антикризового управління, можна виділити його ***основні риси***:

– спрямованість на стійкий розвиток;

– забезпечення допустимого рівня невизначеності;

– стабільність матеріального та ресурсного забезпечення;

– безперервність функціонування;

– соціальна відповідальність;

– економічність та ефективність;

– гнучкість та адаптивність;

– зорієнтованість на сучасні методи, засоби та інструменти управління;

– забезпечення швидкого реагування та стрімкі зміни зовнішнього та внутрішнього середовищ.

Складовими управління ризиками є кризис-менеджмент, стратегічне управління, ризик-менеджмент, банкрутство, реінжиніринг, бенчмаркінг, реструктуризація (рис. 15.1):

кризис-менеджмент – управління процесом фінансового оздоровлення;

стратегічне управління – управління, спрямоване на реалізацію стратегії розвитку;

ризик-менеджмент – управління ризиками, спрямоване на зниження втрат;

менеджмент банкрутства – управління ліквідаційною та реорганізаційною діяльністю;

реінжиніринг – перехід управління від окремих операцій до міжфункціональних процесів;

бенчмаркінг – програмно-цільове управління на основі запровадження кращих практик.

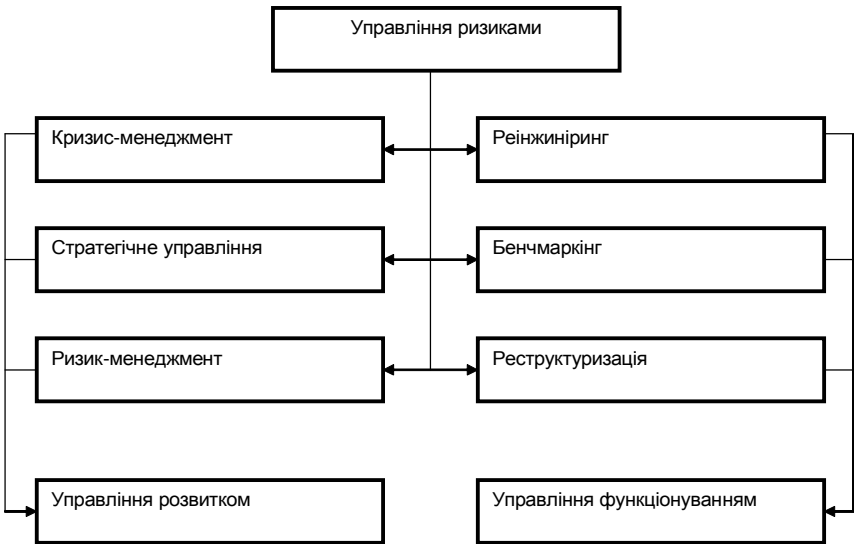

Рис. 15.1. ***Зміст управління ризиками***

Суть антикризового управління

Суть антикризового управління виражається в таких положеннях:

– кризи можна передбачати, їх можна чекати і викликати;

– кризи певною мірою можна прискорювати, передбачати, відтерміновувати;

– до криз можна і необхідно готуватися;

– кризи можна пом'якшувати;

– управління в умовах кризи вимагає особливих підходів, спеціальних знань, досвіду і мистецтва;

– кризові процеси можуть бути до певної межі керованими;

– управління процесами виходу з кризи здатне прискорювати ці процеси і мінімізувати їх наслідки.

Кризи бувають різні і управління ними може бути різним. Це різноманіття, крім іншого, виявляється в системі і процесах управління (алгоритмах розробки управлінських рішень), і особливо в механізмі управління.

Властивості антикризового управління

Система антикризового управління повинна мати ***особливі властивості***. Головними з них є:

– гнучкість і адаптивність, які найчастіше властиві матричним системам управління;

– схильність до посилення неформального управління, мотивація ентузіазму, терпіння, упевненості;

– диверсифікація управління, пошук найприйнятніших типологічних ознак ефективного управління в складних ситуаціях;

– послаблення централізму для забезпечення своєчасного ситуаційного реагування на проблеми, що виникають;

– посилення інтеграційних процесів, що дають змогу концентрувати зусилля і більш ефективно використовувати потенціал компетенції.

Антикризове управління має особливості, пов'язані з його процесами і технологіями. Головними з них є:

– мобільність і динамічність у використанні ресурсів, здійсненні змін, реалізації інноваційних програм;

– здійснення програмно-цільових підходів у процесі використання технологій розробки і реалізації управлінських рішень;

– підвищена чутливість до чинника часу в процесах управління, здійснення своєчасних дій, пов'язаних з динамікою ситуацій;

– підвищення уваги до попередніх і подальших оцінок управлінських рішень і вибору альтернатив поведінки і діяльності;

– використання антикризового критерію якості рішень у процесі їх розробки і реалізації.

Механізм управління, що характеризує засоби дії, також має певні особливості. Не завжди звичайні засоби дії забезпечують необхідний ефект у передкризовій або кризовій ситуації. В механізмі антикризового управління пріоритети слід віддавати:

– мотивуванню, орієнтованому на антикризові заходи, економії ресурсів, уникненню помилок, обережності, глибокому аналізу ситуацій, професіоналізму і т. ін.;

– установкам на оптимізм і впевненість, соціально-психологічну стабільність діяльності;

– інтеграції по цінностях професіоналізму;

– ініціативності в розв'язанні проблем і пошуку якнайкращих варіантів розвитку;

– корпоративності, взаємній прийнятності, пошуку і підтримці інновацій.

Усе це в сукупності має знайти відображення в стилі управління, який слід розуміти не тільки як характеристику діяльності управлінця, але і як узагальнену характеристику всього управління. Стиль антикризового управління повинен характеризуватися: професійним довір'ям, цілеспрямованістю, антибюрократичністю, дослідницьким підходом, самоорганізацією, відповідальністю.

Деякі з *характеристик управління ризиками* вимагають більш докладного розгляду.

1. Функції управління ризиками – це види діяльності, які відображають предмет управління і визначають його результат. Вони відповідають на просте запитання: що слід робити, щоб управляти успішно наперед. Стосовно цього можна виділити 6 функцій: передкризове управління, управління в умовах кризи, управління процесами виходу з кризи, стабілізація нестійких ситуацій (забезпечення керованості), мінімізація втрат і втрачених можливостей, своєчасне ухвалення рішень.

Кожний із цих видів діяльності (функцій управління) має свої особливості, але в сукупності вони характеризують антикризове управління.

2. У розвитку будь-якого управління дві його протилежності – інтеграція і диференціація – перебувають у діалектичному зв'язку. Посилення інтеграції завжди призводить до послаблення диференціації і навпаки. Ці процеси відображають тенденцію логістичної кривої. Зв'язок інтеграції і диференціації в переломних точках зміни кривої характеризує розроблення нових організаційних форм управління або організацій нового типу. В цій взаємодії є точки кризи організації. Як правило, це точки, що відображають небезпеку "розпаду", руйнування організаційних основ. Вихід з кризи вбачається у зміні співвідношення інтеграції і диференціації управління на новій організаційній основі.

3. Не існує управління без обмежень, які можуть бути внутрішніми і зовнішніми. І ці дві групи обмежень перебувають у певній нормі, але змінному співвідношенні. Залежно від того, як будується це співвідношення, змінюється і вірогідність кризових явищ.

Але обмеження можна регулювати, і в цьому також полягає суть антикризового управління. Внутрішні обмеження усуваються за допомогою або відбору персоналу, його ротації, навчання або вдосконалення системи мотивації. Інформаційне забезпечення управління також сприяє усуненню внутрішніх обмежень ефективного управління.

4. Однією з важливих характеристик управління ризиками є поєднання формального і неформального управління. В різноманітних видах такого поєднання існує зона раціональної

організації антикризового управління, яка може звужуватися або розширятися. Її звуження відображає підвищення небезпеки кризи або небезпеки найгострішого її прояву.

5. Для управління ризиками особливе значення має перспективність, можливість вибрати і побудувати раціональну стратегію розвитку.

Існують різні стратегії управління ризиками. Найважливішими з них є такі:

– запобігання кризі, підготовки до її появи;

– вичікування зрілості кризи для успішного розв'язання проблем щодо її подолання;

– протидії кризовим явищам, уповільнення цих процесів;

– стабілізації ситуацій за допомогою використання резервів, додаткових ресурсів;

– розрахованого ризику;

– послідовного виходу з кризи;

– передбачення і створення умов для усунення наслідків кризи.

Вибір тієї чи іншої стратегії визначається характером і глибиною кризи.

Чинники ефективності управління ризиками

Можна виділити ***основні чинники***, які визначають ефективність управління ризиками. Їх розуміння і диференціація дають змогу аналізувати та успішно здійснювати його.

1. *Професіоналізм і спеціальна підготовка.* У цьому разі мається на увазі не тільки загальний професіоналізм управління, який, безумовно, необхідний, а й ті професійні знання і навички, які відображають особливості управління ризиками. Такий професіоналізм формується в процесі спеціального навчання, цілеспрямованої акумуляції досвіду і розвитку мистецтва управління в критичних ситуаціях.

2. *Мистецтво управління, дане природою і набуте в процесі спеціальної підготовки,* слід виділити, особливо в переліку чинників ефективності управління ризиками. В багатьох кризових ситуаціях індивідуальне мистецтво управління є вирішальним чинником виходу з кризи або його пом'якшення. Тому особливо важливо проводити психологічне тестування менеджерів, відбирати осіб, здатних чутливо реагувати на наближення кризи і управляти в екстремальних ситуаціях.

3. *Методологія розробки ризикованих рішень.* Така методологія має бути розроблена і освоєна, оскільки вона великою мірою визначає такі властивості управлінських рішень, як своєчасність, повнота відображення проблеми, конкретність, організаційна значущість. Ці властивості мають особливе значення в антикризовому управлінні.

4. *Науковий аналіз обстановки, прогнозування тенденцій.* Такі чинники не можуть не впливати на ефективність управління. Бачення майбутнього і не суб'єктивне, а таке, що базується на точному, науково обґрунтованому аналізі, дає змогу постійно тримати в полі зору всі прояви кризи.

5. Важливим чинником ефективності антикризового управління є також *корпоративність*, яка в організації або фірмі може виявлятися різною мірою. Корпоративність – це розуміння і ухвалення всіма працівниками мети організації, готовність самовіддано працювати для її досягнення, це особливий вид інтеграції всіх ділових, соціально-психологічних і організаційних відносин, це внутрішній патріотизм і ентузіазм.

6. *Лідерство* також входить у сукупність чинників ефективного антикризового управління. Опора на лідерство може відіграти вирішальну роль у подоланні кризи або її пом'якшенні. Але для цього необхідні пошук і проектування лідерства. Мається на увазі, що лідерство стосується не тільки особи менеджера, а й характеризує всю систему управління, організацію управління.

7. Особливу роль у забезпеченні ефективності управління ризиками відіграють *оперативність* і *гнучкість управління*. В кризових ситуаціях часто виникає необхідність швидких і рішучих дій, оперативних заходів, зміни управління в ситуаціях, що складаються, адаптації до умов кризи. Інерційність у цьому разі може відігравати негативну роль.

8. *Стратегія* і *якість антикризових програм.* У багатьох ситуаціях можлива потреба в зміні стратегії управління і розробці спеціальних програм антикризового розвитку.

9. Окремим пунктом слід виділити *людський чинник*. Певною мірою він відображає чинники корпоративності і лідерства, мистецтва управління. Але для управління ризиками необхідно мати на увазі, що існує поняття антикризової команди – найближчих помічників антикризового менеджера, які можуть користуватися його особливим довір'ям і здатні погоджено і цілеспрямовано здійснювати програму антикризового управління.

10. Важливим чинником ефективності антикризового управління є *система моніторингу* кризових ситуацій. Вона є спеціально організованими діями щодо визначення вірогідності і реальності настання кризи і необхідна для її своєчасного виявлення і розпізнавання.

15.5. Управління якістю продукції в державі

Визначення поняття якості продукції

Якість – поняття багатопланове, її забезпечення вимагає об'єднання творчого потенціалу і практичного досвіду багатьох фахівців. Проблема підвищення якості може бути розв'язана тільки за умови докладання спільних зусиль держави, органів управління, керівників і членів трудових колективів. Велику роль у вирішенні проблеми якості відіграють споживачі, що диктують свої вимоги і запити виробникам товарів і надавачам послуг. Якість займає ключову позицію в економічній і соціальній стратегії провідних країн, а рівень якості є надійним індикатором загального стану економіки. Якість продукції залежить від рівня розвитку науково-технічного прогресу і ступеня впровадження його результатів у виробництво. Чим вища якість продукції, тим повніше задовольняються потреби споживачів і ефективніше вирішуються соціально-економічні проблеми розвитку суспільства. Постійне підвищення якості служить засобом подолання кризових ситуацій. Розв'язуючи проблему якості як першочергову, можна досягти стабілізації і підйому економіки.

Відповідно до стандарту ISO 9000:1994 *якість – це сукупність характеристик об'єкта, що відносяться до його здатності задовольняти встановлені і передбачувані потреби.* Незважаючи на те, що в цей час діє редакція міжнародного стандарту ISO 9000:2005, на думку професора **І.І.Мазур**, наведене визначення більше відповідає сучасним уявленням про предмет. У новій версії ISO 9000:2005 *якість визначається як ступінь, за яким сукупність властивих характеристик відповідають вимогам.* Вимога, у свою чергу, трактується як потреба або очікування, яке встановлене, зазвичай передбачається або є обов'язковим. Крім того, зазначається, що термін "якість" може вживатися з прикметником "погана", "хороша" або "відмінна". Прийняте міжнародною організацією визначення якості стосується як товарів і послуг, так і процесів виробництва товарів і надання послуг. Будь-яка продукція має відповідати встановленим вимогам. Якість характеризує відповідність товару чи послуги цим вимогам. Властивості товару чи послуги, що характеризують їх придатність до виконання поставлених вимог, називаються *ознаками, характеристиками якості*. Запропоновані градації у визначенні якості мають стати оцінкою ступеня виконання вимог.

Розуміння необхідності різного підходу до оцінки якості послуг і їх відмінності від якості товару з'явилося приблизно на початку 80-х рр. XX ст. Особливістю будь-якої послуги в різних сферах діяльності і виробництва є те, що її відтворення і споживання взаємопов'язані і відбуваються одночасно, а якість залежить від фізичного і психологічного стану надавача послуг.

Вісім принципів досягнення якості

Розробник стандартів ISO – Всесвітня федерація національних органів із стандартизації, що була заснована у 1947 р., членами якої у 1999 р. були 132 національні організації, з яких 90 – повноправні члени. ISO 9000 – це комплекс норм і вимог, які ставляться до виробників для забезпечення гарантованої якості продукції. Міжнародні стандарти серії ISO 9000 були вперше прийняті Міжнародною організацією стандартизації в 1987 р. У 1994 р. серія була переглянута і доповнена. На сьогодні діє вже третя версія ISO 9000:2000, прийнята в грудні 2000 р. ІСО 9000-2001 "Системи менеджменту якості. Основні положення і словник" описують 8 принципів менеджменту якості:

Принцип 1. Орієнтація на споживача.
Принцип 2. Лідерство керівника.
Принцип 3. Залучення працівників до процесу підвищення якості.
Принцип 4. Процесний підхід.
Принцип 5. Системний підхід.
Принцип 6. Постійне поліпшення.
Принцип 7. Ухвалення рішень, що базується на фактах.
Принцип 8. Взаємовигідні стосунки з постачальниками.

Принципи якості як невід'ємна частина Міжнародних стандартів серії ISO 9000 і їх українські аналоги призначені для вдосконалення управління якістю в організаціях будь-якого профілю. Вони є універсальними. Застосування їх на промислових підприємствах і у сфері послуг довело властиву їм високу ефективність і результативність. Згадані принципи не лише створюють фундамент для решти положень цих стандартів, але, що важливіше, забезпечують вищому керівництву основу для впровадження кращої практики управління з метою підтримки системи менеджменту організації. Концепція стандартів ISO 9000 є концепцією світової співпраці, а не якоїсь однієї країни (або окремої групи спеціалістів). Навіть більше: концепція цих стандартів уже успішно діє практично в усіх країнах світу, і ця обставина зводить ризик помилки під час прийняття організацією рішення про впровадження стандартів ДСТУ ISO 9000 до мінімуму, якщо не до нуля. Міжнародні стандарти стали інструментом державного управління якістю в багатьох країнах. Ю.Бурневський наводить дані, що з моменту визнання міжнародних стандартів ISO 9000 станом на квітень 2006 р. у країнах світу стандарт ISO 9001 застосували більш як 1 млн підприємств, у тому числі приблизно 700 тис. впровадили ISO 9001:2000.

Світовий досвід досягнення якості продукції

Попередній досвід щодо політики нашої держави та інших країн світу у сфері поліпшення якості товарів і послуг свідчить про те, що необхідні результати можуть бути досягнуті лише в разі застосування комплексного підходу, проведення цілеспрямованої державної політики у цій галузі і проявленої політичної волі. Найбільш значних успіхів у галузі розвитку і поліпшення якості товарів і послуг серед країн світу досягли Японія і Сполучені Штати Америки.

Досвід Японії демонструє, що підвищення якості – це робота, яка ніколи не закінчується. В 1945 р. промисловість цієї держави була повністю зруйнована. Але на початку 50-х рр. XX ст. японські спеціалісти, залучивши для навчання авторитетних американських учених з управління якістю **Е.Демінга** і **Дж.Джурана**, стали успішно використовувати їхні знання і досвід у своїй країні і досягли значних переваг на міжнародному ринку виробів і послуг. **М.М.Кане** із співавторами наводять такі дані: до 1985 р. на Японію припадало понад половина товарів, що продавалися у світі, таких як фотоматеріали (84%), касетні відеомагнітофони (84%), годинники (82%), калькулятори (77%), високочастотні кухонні печі (71%), телефонні апарати (66%), мотоцикли (55%), кольорові телевізори (53%) та ін. В Японії управління якістю відбувається в загальнонаціональному масштабі, воно стало всеохопною національною ідеєю. За твердженням **А.С.Большакова**, Японія в сучасному світі займає перше місце за кількістю інформації про якість. На розвиток якості товарів і послуг у цій країні впливають два основних фактори:

– високий рівень державного регулювання якості, включаючи технічне законодавство;

– широка громадська підтримка ідей управління якістю виробів, що включає різні громадські інститути, створену систему матеріального заохочення і мотивації працівників, постійне і широке обговорення проблем якості серед фахівців, навчання і пропаганду ідей якості у засобах масової інформації.

У європейських країнах перетворенню проблеми якості на одну з найпріоритетніших значною мірою сприяє здійснювана Європейською комісією політика у сфері якості, а також щорічні конкурси на здобуття Європейської премії за якість і Європейський тиждень якості. У Європі розпочався справжній бум, пов'язаний з формалізацією і доопрацюванням своїх систем управління для одержання візитної картки виходу на ринок.

По-перше, з'ясувалося, що формалізація й інвентаризація управлінських процесів розкриває недосконаліть протікання інформаційних потоків, відсутність окремих зв'язків, виявляють зайві ланки управління. Управлінські функції стають прозорими, чітко визначається відповідальність і статус на всіх рівнях управління. Процес побудови системи якості виявився не такий простий і потребував тотального навчання і залучення консультантів, що одночасно змушені навчати керівників методології розв'язання проблем і командним методам роботи, опису процесів (карти процесів), внутрішньому аудиту.

По-друге, стандарти ISO 9000 стали дієвим засобом для західного ринку в конкурентній боротьбі з продукцією країн, що розвиваються, та інших держав. Європейське співтовариство постійно розширює перелік продукції, на яку накладені обмеження, пов'язані із сертифікацією на відповідність вимогам ISO 9000.

По-третє, у зв'язку з жорсткістю відповідальності за випуск неякісної продукції з'явилися вимоги до використання більш жорстких стандартів (наприклад стандарти QS 9000, розроблені в США для автомобільної промисловості).

По-четверте, хоча виконання мінімальних вимог стандартів ISO 9000 відповідає тільки приблизно на 17% вимогам, що ставляться до ідеальної моделі західної компанії, побудована відповідно до стандартів ISO 9000 система якості є базою для впровадження подальших сучасних підходів до управління, що перетворюють компанію у світового лідера. Ці підходи універсальні і охоплюють досягнення різних наук: передачі й обробки інформації, соціології, психології, менеджменту, охорони навколишнього середовища, економіки. Як свідчить міжнародний досвід Японії, США і Європи, управління якістю продукції є одним з найважливіших напрямів роботи щодо підвищення продуктивності праці. **М.Г.Круглов** і співавтори вважають, що в Європі перемогли ідеї, орієнтовані на систему як основний інструмент забезпечення високої якості продукції і послуг. Це означає відхід від забезпечення якості шляхом сертифікації продукції і перехід до випуску якісної продукції шляхом упровадження систем забезпечення якості. Відповідно до всеохопного підходу до розв'язання проблем якості необхідно строго дотримуватися трьох основних принципів: наявності системи якості у постачальника товарів і послуг; оцінки якості товарів і послуг організацією, незалежною і від постачальника і від споживача, незалежно від існуючої довіри між ними; наявності єдиної системи оцінки відповідності якості товарів і послуг вимогам систем якості постачальників.

Роль держави в досягненні якості продукції

Відомий російський спеціаліст професор **В.Г.Версан** вважає, що основними цілями державного регулювання у сфері якості є забезпечення безпеки людини і збереження природного місця її існування, підвищення якості і конкурентоспроможності вітчизняних товарів і послуг, а також захист національного ринку. Особливо зроблено акцент на тому, що: в ринковій економіці об'єктом дії держави має бути не якість продукції і послуг, а мотивація поведінки людей у сфері економічних відносин з приводу якості. Держава встановлює норми і рамки таких відносин, створює і укріплює правову, технічну, організаційну та інформаційну інфраструктури, розвиває діяльність зі стандартизації і сертифікації, державного контролю і нагляду, а також ліцензування тощо. Без об'єднання зусиль органів виконавчої влади на основі урядових рішень завдання організації розробки політики якості і програми її реалізації вирішити не вдасться. Найважливішим компонентом державної політики у сфері забезпечення якості, що гарантує довіру виробника і споживача, є незалежна третя сторона. Цій стороні повинні довіряти також і постачальник, і споживач, і сама держава, оскільки вона виступає інструментом державної політики. Основним методом, що забезпечує таку довіру, є акредитація. Вона є важливим інструментом спільної політики у сфері якості на рівні як держави, так і окремих галузей економіки і регіонів.

Серед прав та обов'язків громадянина, що проголошуються у розд. 1 Конституції України, у ст. 42 записано: "Держава захищає права споживачів, здійснює контроль за якістю і безпечністю продукції та усіх видів послуг і робіт, сприяє діяльності громадських організацій споживачів". Ефективне використання конституційних гарантій можливо лише за умови комплексного підходу до проблем, а саме наявності виваженої довгострокової політики у сфері управління якістю товарів, робіт послуг. Законодавчим підґрунтям розвитку якості продукції в Україні стали такі законодавчі акти: закони України "Про захист прав споживачів" від 12 травня 1991 р. № 1023-XII; "Про якість та безпеку харчових продуктів і продовольчої сировини" від 23 грудня 1997 р. № 771-97-ВР; "Про стандартизацію" від 17 травня 2001 р. № 2408-III; "Про підтвердження відповідності" від 17 травня 2001 р. № 2406-III; Господарський кодекс України від 16 січня 2003 р. № 436-IV; "Концепція державної політики у сфері управління якістю продукції", затверджена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 серпня 2002 р. № 447.

У "Концепції …" визначено, що державна політика у сфері управління якістю продукції (товарів, робіт, послуг) спрямована на підтримку зусиль підприємств та організацій на задоволення потреб споживачів шляхом підвищення якості та конкурентоспроможності продукції, розвитку і впровадження методів управління якістю, розробку механізму запровадження систем управління якістю (СУЯ) та оцінки їх впливу на результативність відносин у системі "інвестор, банк, страховик, виробник, дистриб'ютор, продавець, споживач" з урахуванням узагальненого

досвіду розвинених країн та країн з перехідною економікою; визначення заходів правового регулювання, механізмів фінансування, кредитування і державної підтримки підприємств, що запроваджують СУЯ, як інструменту підйому економіки України та її інтеграції у світову господарську систему; підвищення якості життя населення країни.

У "Концепції..." виділено розділ "Державна підтримка впровадження систем управління якістю". Зазначено, що з метою активізації роботи з упровадження систем управління якістю необхідно забезпечити державну підтримку підприємств та організацій шляхом компенсації (на конкурсній основі) частини їх витрат на розроблення і впровадження цих систем за рахунок цільового кредитування та інших джерел фінансування. Органи виконавчої влади повинні керуватися при цьому таким критерієм, як здатність підприємства чи організації до забезпечення конкурентоспроможності своєї продукції. Підприємства та організації можуть довести своє право на державну підтримку шляхом обґрунтування власних програм поліпшення якості та забезпечення конкурентоспроможності продукції.

У Законі України "Про захист прав споживачів" відповідно до ст. 3 споживачі мають право на належну якість товарів, торговельного обслуговування, безпеку товарів та на необхідну, доступну та достовірну інформацію про кількість, якість і асортимент товарів. Стаття закону зобов'язує державу забезпечити не лише створення інформаційної системи про якість товарів, що реалізуються всіма суб'єктами підприємництва, але і визначити необхідні вимоги, яким мають відповідати ці товари, а також забезпечувати здійснення державними органами контролю за дотриманням суб'єктами підприємницької діяльності цих та інших вимог. Відповідно до ч. 2 ст. 4 цього закону державний контроль за дотриманням прав громадян як споживачів здійснюють, зокрема, місцеві ради, державні адміністрації, Державний комітет стандартизації, метрології та сертифікації України та його територіальні органи, органи і установи державного санітарного нагляду.

У Законі України "Про якість та безпеку харчових продуктів і продовольчої сировини" зосереджено увагу на збереженні і зміцненні здоров'я людини та визнанні її права на якісні й безпечні харчові продукти та продовольчу сировину. Згідно зі ст. 1 якість харчового продукту – це така сукупність його властивостей, що визначає здатність харчового продукту забезпечувати потреби організму людини в енергії, поживних та смако-ароматичних речовинах, стабільність їх складу і споживних властивостей протягом терміну придатності. Безпека харчових продуктів визначається відсутністю загрози шкідливого впливу на організм людини самих харчових продуктів, продовольчої сировини та супутніх матеріалів.

Закон України "Про підтвердження відповідності" визначає правові та організаційні засади підтвердження відповідності продукції, систем управління якістю, систем управління довкіллям, персоналу установленим вимогам та спрямований на забезпечення єдиної державної технічної політики у сфері підтвердження відповідності. Підтвердження відповідності – це діяльність, наслідком якої є гарантування того, що продукція, системи якості, системи управління якістю, системи управління довкіллям, персонал відповідають установленим законодавством вимогам. Законом передбачено такі схеми підтвердження відповідності, як: декларування відповідності – процедура, за допомогою якої виробник або уповноважена ним особа (далі – виробник) під свою повну відповідальність документально засвідчує, що продукція відповідає установленим вимогам; сертифікація – процедура, за допомогою якої визнаний в установленому порядку орган документально засвідчує відповідність продукції, систем якості, систем управління якістю, систем управління довкіллям, персоналу встановленим законодавством вимогам.

У Господарському кодексі України дві статті присвячені якості продукції (ст. 268 і 269). В них ідеться про те, що якість товарів, які поставляються, має відповідати стандартам, технічним умовам, іншій технічній документації, яка встановлює вимоги до їх якості, або зразкам (еталонам), якщо сторони не визначать у договорі більш високі вимоги до якості товарів. Також визначено гарантії якості товарів і претензії, які можуть бути у споживача у зв'язку з наявністю дефективу поставлених товарів.

Закон України "Про стандартизацію" встановлює правові та організаційні засади стандартизації в Україні і спрямований на забезпечення єдиної технічної політики у цій сфері. Відповідно до ст. 4 об'єктами стандартизації є продукція, процеси та послуги, зокрема матеріали, складники, обладнання, системи, їх сумісність, правила, процедури, функції, методи чи

діяльність, персонал і органи, а також вимоги до термінології, позначення, фасування, пакування, маркування, етикетування.

Політика держави щодо якості продукції відображена також у цілій низці інших документів. У документах з державної політики визначено необхідність підвищення якості продукції в державі, забезпечення прав громадян в отриманні якісної продукції. В них поставлені такі завдання:

• необхідність упровадження систем управління якістю на підприємствах і в установах;

• необхідність створення координаційної ради для забезпечення узгоджених дій у сфері управління якістю на різних рівнях управління;

• необхідність розширення, а в деяких галузях – налагодження, підготовки і підвищення кваліфікації управлінських кадрів у сфері управління якістю;

• більш повне відображення зарубіжного досвіду щодо досягнення якості продукції і управління процесами, пов'язаними із цим;

• популяризація ідей управління якістю продукції в спеціальній і науково-популярній літературі;

• регулярне проведення науково-технічних конференцій, семінарів та зборів, а також виставок з метою поширення кращого досвіду з удосконалення якості.

Наведено документи, що регламентують якість продукції в Україні:

1. Указ Президента України від 23 лютого 2001 р. № 113 "Про заходи щодо підвищення якості вітчизняної продукції".

2. Розпорядження Президента України від 14 жовтня 2004 р. № 251 "Про підтримку проведення Всеукраїнського конкурсу якості продукції (товарів, робіт, послуг)" – 100 кращих товарів України".

3. Розпорядження Президента України від 14 жовтня 2004 р. № 252 "Про підтримку проведення Європейського тижня якості в Україні".

4. Постанова Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2001 р. №1502 "Про щорічний Всеукраїнський конкурс якості".

5. Постанова Кабінету Міністрів України від 11 травня 2006 р. № 614 "Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади" (із змінами, внесеними згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 18 червня 2008 р. № 548).

6. Постанова Кабінету Міністрів України від 18 червня 2008 р. № 548 "Про внесення змін до Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади".

7. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 серпня 2002 р. № 447-р "Про затвердження Концепції державної політики у сфері управління якістю продукції (товарів, робіт, послуг)".

8. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 31 березня 2004 р. № 200-р "Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції державної політики у сфері управління якістю продукції (товарів, робіт, послуг)".

9. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 26 травня 2004 р. № 332-р "Про затвердження Концепції поліпшення продовольчого забезпечення та якості харчування населення".

10. Розпорядження Держспоживстандарту України від 1 жовтня 2007 р. № 26-р "Про організацію проведення Європейського тижня якості в Україні у 2007 році".

11. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2007 р. № 745-р "Про затвердження плану заходів на 2008 рік щодо реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року".

12. Закон України від 15 січня 2009 р. № 882-VI "Про внесення змін до деяких законів України щодо створення систем управління якістю, систем екологічного та інших систем управління".

Розвитком ідей, що були закладені в законодавчому і нормативному полі нашої держави, стало затвердження міжнародних стандартів ISO 2000 як національних стандартів якості, що набули чинності на всій території України з 1 жовтня 2001 р. Ці стандарти є, передусім, посібником для всіх, хто хоче впровадити систему якості в кожній організації.

Українські фахівці вважають, що сьогодні є всі підстави для впровадження системи управління якістю адміністративних послуг в органах державного управління і місцевого самоврядування. В організаціях, в роботу яких впроваджується система управління якістю відповідно до вимог ДСТУ ISO9001:2009 (МС ISO 9001:2008), здійснюється призначення відпові-

дальних; затвердження номенклатури справ; ведення документації; розробка стандартних процедур щодо організації роботи всіх аспектів роботи; проведення внутрішнього та зовнішнього контролю (аудиту); підвищення професійної кваліфікації фахівців тощо.

Виходячи з практичних завдань **О.Д.Корвецький** і **А.І.Літвак** на підставі міжнародного досвіду, використовуючи принципи бенчмаркінгу, назвали такі напрями дослідження державної політики у сфері якості продукції в Україні.

• Характеристика державного законодавства у сфері якості і нормативного регулювання належної якості продукції у державі.

• Характеристика державної системи сертифікації і стандартизації якості.

• Оцінка громадської підтримки в колі фахівців і споживачів – населенням і його громадськими організаціями.

• Широке навчання методам управління якістю і, передусім, керівників.

• Інформаційне забезпечення якості послуг на всіх рівнях управління в державі.

• Широка пропаганда та інформування населення через засоби масової інформації щодо ідей, пов'язаних із якістю продукції.

Таким чином, можна констатувати, що на державному рівні відбулися певні зрушення щодо усвідомлення значення і важливості розвитку якості продукції і започатковані певні напрями роботи, які потребують активної участі науковців, керівників і тих, хто безпосереднє виробляє товари та надає послуги.

15.6. Консалтинг у державному управлінні

Визначення консалтингу

Значному покращенню діяльності в системі державного управління може сприяти консалтинг, який у широкому розумінні розглядається як один із видів інтелектуальної діяльності, що базується на інноваційному аналізі перспектив суспільного розвитку і наданні рекомендацій щодо запровадження прогресивних змін.

Безперечно, ***консалтинг*** походить з терміна "консультація". Згідно з Великим тлумачним словником сучасної української мови за редакцією **В.Т.Бусел** консалтинг має кілька значень:

1) порада фахівця з будь-якого питання;

2) надавання порад з будь-яких питань; консультування;

3) установа, в якій фахівці допомагають порадами з будь-яких питань.

Консалтинг – це вид інтелектуальної діяльності, основне завдання якого полягає в аналізі, обґрунтуванні перспектив розвитку і використання науково-технічних і організаційно-економічних інновацій з урахуванням наочної області і проблем клієнта.

Консалтинг у державному управлінні України можна визначити як діяльність суб'єктів консультування, предметом якої є питання, що виникають у сфері вирішення державними органами проблем, пов'язаних з підготовкою, прийняттям і аналізом виконання управлінських рішень.

У процесі розкриття змісту та зіставлення понять установлено можливість вживання термінів "консультаційна діяльність", "консультування, "консалтинг" як тотожних, таких, що взаємозамінюють один одного, яким в англо-американській традиції відповідає категорія "consulting".

Виникнення консалтингу як самостійної професії пов'язане з науковим розвитком теорії управління, засновниками якої були такі видатні вчені, як **Фредерік Тейлор** (F.Taylor), **Генрі Гантт** (H.Gantt), **Гаррінгтон Емерсон** (H.Emerson). Водночас теорії управління притаманне ускладнення методів. Загострення конкуренції в умовах активізації розвитку промисловості спричинило появу так званого четвертого фактора виробництва – інформативності. Тому необхідність швидкого впровадження теоретичних і практичних досліджень у будь-якій сфері стало передумовою появи і подальшого розвитку консалтингу. Його представники мали досить великий досвід вирішення різноманітних проблем і були готові на комерційній основі поділитися ним.

Виникнення та розвиток консалтингу

Започаткування консалтингового бізнесу було пов'язано з бажанням колишніх успішних підприємств і керівників, які за різних причин відійшли від справ, передати свій досвід іншим компаніям. Так, на початку XX ст. у Чикаго було створено першу

консалтингову фірму “Служба ділових досліджень”, яка пропонувала клієнтам проведення робіт з підвищення ефективності функціонування промислових підприємств.

У той час з’явились перші професійні консультанти: **Тоуерс Перрі** (T.Perry) та **Гаррінгтон Емерсон** (H.Emerson). Вони заснували перші консалтингові фірми, які вирішували питання управління людськими ресурсами, маркетингом, фінансами тощо. У 1925 р. **Джемм О.МакКінсі** (D.McKinsey) і **Ендрю Томас Карні** (A.T.Kearney) на засадах партнерства заснували компанію, яка стала основою двох великих компаній – консалтингових фірм “McKinsey & Co” і “A.T.Kearney”.

У 20–30 рр. XX ст. послугами консалтингових компаній користувалися великі промислові фірми, з’явився попит на консультування в державному секторі і військово-промисловому комплексі, що відіграло значну роль під час Другої світової війни.

Далі відбулося становлення консалтингу як професії та прибуткового бізнесу. Більшість консалтингових компаній стали спеціалізованими.

Консалтинг став настільки поширеним, що у США в 70-ті рр. минулого століття на кожних 100 підприємців у промисловості припадав 1 консультант. У 80-ті рр. навіть з’явився термін “консультантоозброєння”, який визначав відношення загальної кількості мешканців країни до чисельності консультантів. У Японії цей показник дорівнював 2,5; у США – 4,5; у країнах Західної Європи – 12,5; у країнах, що розвиваються, – 250–300.

З початку 60-х рр. XX ст. консультування почали здійснювати фірми “Великої вісімки”: Arthur Andersen; Arthur Young; Coopers & Lybrand; Deloitte Hackings & Sells; Ernst & Whinny; Peat, Marwick; Price Waterhouse; Touché Ross. У подальшому деякі з перерахованих фірм об’єдналися й утворили “Велику шістку”: Arthur Andersen; Ernst & Young; Coopers & Lybrand; Deloitte & Touché; KPMG; Price Waterhouse. Далі відбулося злиття у Price Waterhouse та Coopers & Lybrand. На сьогодні існує “Велика п’ятірка”.

Багатий досвід у сфері консультаційної діяльності на сучасному етапі накопичили США, Японія, Англія, Франція. На сьогодні консалтинг має власну стратегію і сформований ринок послуг. Структура консультаційних інститутів має суспільне визнання у світі, постійно вдосконалюється і розширюється.

Однією з перших фундаментальних праць з досліджуваної проблеми є монографія “Управлінське консультування” за редакцією Мілана Кубра, у передмові до якої зазначається, що з 50-х рр. минулого сторіччя “Програмою підготовки керівних кадрів” Міжнародної організації праці (МОП) велика увага приділялася розвитку служб консультування. У межах проектів технічного співробітництва МОП надавалася допомога багатьом країнам-учасницям в організації місцевих консультаційних служб для різноманітних секторів економіки та підготовки кадрів викладачів і консультантів з питань управління. У 1976 р. з’явилося перше видання книги як довідника і посібника з питань консультування, яке було визнано фахівцями всього світу, в якій понад 15 спеціалістів поділилися досвідом надання консультаційних послуг. Метою видання є підвищення професійного рівня практичного консультування з питань управління і забезпечення інформацією окремих осіб та організацій, які надають консультаційні послуги. Ця книга є вступом у професійне консультування і досліджує його наукові характеристики: методи, організаційні принципи, правила поведінки, практику навчання і розвитку. Також увага акцентується на тому, що діапазон консультаційної діяльності в системі органів держави надзвичайно великий і може стосуватися будь-якої функціональної галузі управління чи таких складних питань, як політика, стратегія, корпоративне планування, організація і загальне підвищення ефективності роботи.

На сьогодні у світі накопичений значний і цікавий досвід співробітництва між державою й недержавними консалтинговими організаціями, організаційного оформлення партнерських відносин між ними. Така практика існує як на центральному, так і на місцевому рівні державної влади.

Консультаційна діяльність як професійна допомога й підтримка управлінських інновацій існувала і активно розвивалася в Україні і за радянських часів. Численні економічні й галузеві науково-дослідні інститути розробляли й удосконалювали методологію управління виробництвом, упроваджували нові принципи його організації з метою підвищення ефективності праці, раціонального використання матеріальних та інших ресурсів.

У нашій країні потреба в консалтингових послугах виникла тільки у 90-х роках XX ст. внаслідок розвитку процесів роздержавлення, появі нових форм власності, нових організаційних форм суб'єктів господарювання в незалежній Україні. Нові, насамперед економічні, реалії вимагали нових методів управління, вирішення правових, фінансових та інших питань. Саме тому керівники, які не були фахівцями з питань управління, були змушені звертатися до структур, здатних здійснити аналіз проблем управління й надати рекомендації щодо його вдосконалення.

Спинимось більш детально на теоретико-методологічних засадах консалтингу.

Процес консультаційної діяльності являє собою спільну діяльність надавача та отримувача консультаційних послуг. Учасниками консалтингового процесу є консультант і клієнт. Основною вимогою до консультанта, що працює в органах державного управління, є навчання клієнта самостійній постановці діагнозу й добору відповідних засобів виправлення ситуації, що склалася. Поведінкові ролі консультантів залежать від вибору методологічних видів консультування, зокрема проектного, процесного або навчального.

Основні виробники консалтингового продукту

Виокремлюють таких основних виробників консалтингового продукту, тобто суб'єктів консультаційного впливу:

– ***консалтингові транснаціональні корпорації*** ("Велика п'ятірка": Price Waterhouse, KPMG, Ernst & Young, Artur Andersen, Deloitte & Touché), які мають розгалужену мережу регіональних представництв, об'єднаних єдиною корпоративною стратегією та культурою;

– ***великі багатофункціональні фірми***, де працює близько 100 професіональних консультантів, які спеціалізуються на обслуговуванні великих компаній та пропонують увесь спектр послуг щодо розв'язання найскладніших проблем. Як правило, такі фірми також здійснюють і дослідницьку діяльність, що дає їм змогу постійно вдосконалювати пропонований продукт;

– ***вузькоспеціалізовані фірми***, які зазвичай надають консалтингові послуги дрібним і середнім фірмам. Вони пропонують свої послуги в обмеженому секторі консультування в певному територіальному просторі, що дає змогу досягти високої якості обслуговування;

– ***університети***, навчальні центри, які, здійснюючи базову підготовку спеціалістів, проводять тренінги, заохочуючи до отримання консалтингових знань та їх подальшого використання;

– ***окремі консультанти*** – висококваліфіковані спеціалісти, які мають досвід роботи і, як правило, відіграють роль або експертів з будь-яких проблем, або постійних консультантів невеликих фірм.

Основні види консультаційної діяльності

Виділяють два основних види класифікації консультаційної діяльності:

1) предметну – з погляду предмета консультування;

2) методологічну – з погляду методів консультування, що пов'язана передусім з цілями й особистою методикою кожного консультанта.

Серед багатьох предметних класифікацій консалтингу найбільш структурованою є така: управлінський, інвестиційний, фінансовий, фондовий, якості (TQM), виробничий (інжиніринг), IT-консалтинг (інформаційні технології), маркетинговий, реклама та зв'язки з громадськістю (PR), управління персоналом (HR), юридичний, навчання і безпеки організації.

Управлінське консультування є одним з основних видів предметної класифікації консультаційної діяльності та визначається ситуативно, в процесі проведення конкретного консультаційного процесу. Можливі такі функції управлінського консультування: стратегічне планування та управління, реструктуризація, організаційний розвиток, а також послуги, визначені цими функціями: організаційна діагностика, антикризове управління, управління організаційними змінами тощо.

Управлінське консультування в державному управлінні є одним з основних, але не єдиним видом предметної класифікації консультаційної діяльності внаслідок відсутності чіткого розмежування управлінських функцій цього та інших видів консультування.

Інформаційні технології є новими і дуже перспективними внаслідок попиту на інформаційне програмне забезпечення, автоматизовану переробку інформації.

Консультування в галузі якості та наявність системи якості стають важливим фактором підвищення ефективності консультаційної діяльності в державному управлінні. Системи якості розробляються відповідно до вимог стандартів ISO. Головною метою цих стандартів є залучення працівників до покращення якості процесів і підвищення уваги до них.

Кадрове консультування завжди актуальне, оскільки воно пов'язане з добором і оцінкою кадрів. До цього виду консультування в державному управлінні можна віднести конфліктологію.

Юридичне консультування є родоначальником професійних консалтингових послуг. У державному управлінні цей вид консультування використовується переважно як юридичний супровід або юридична експертиза.

Щодо ***фінансового консультування***, то в державному управлінні найбільш доцільно розглядати системи бюджетування, бухгалтерського обліку, аналізу господарської діяльності тощо, впровадження яких дасть змогу узгодити діяльність державних органів усіх рівнів з формування і використання коштів державного й місцевих бюджетів.

Консультування, пов'язане з ***рекламою і зв'язками з громадськістю***, передбачає двосторонні відносини між населенням та державними органами, створення позитивного іміджу діяльності останніх. До цього виду консультування можна віднести політичне, зокрема передвиборчі технології.

Кадрове консультування раніше розглядалося крізь призму підвищення кваліфікації керівних кадрів. У державному управлінні воно покликано навчити державних службовців основам консультаційної діяльності.

Такий вид консультування, як ***безпека організації***, пов'язаний насамперед із захистом інформації. У цій сфері воно має визначати загальну організацію, класифікацію даних, системи доступу до інформаційних мереж.

Методологічна класифікація консалтингу

Методологічна класифікація консалтингу орієнтована на професійну специфіку консультантів, оскільки поділяє їх діяльність залежно від методів роботи на ***експертне, процесне і навчальне***.

У разі експертного консультування консультант самостійно здійснює діагностику, розробку рішень і рекомендацій щодо їх упровадження. Роль клієнта зводиться в основному до забезпечення консультанту доступу до інформації й оцінки результатів. При процесному консультуванні консультанти на всіх етапах проекту активно співпрацюють з клієнтом, спонукають його пропонувати свої ідеї, пропозиції, проводять аналіз проблем і виробляють рішення. При цьому роль консультанта зводиться переважно до абсорбції (відбору) цих зовнішніх і внутрішніх ідей, оцінки рішень, що отримані в процесі спільної з клієнтом роботи, і зведення їх у систему рекомендацій. У разі навчального консультування консультант не тільки збирає ідеї, аналізує рішення, а й готує ґрунт для їх виникнення, надаючи клієнту відповідну теоретичну і практичну інформацію у формі лекцій, семінарів, посібників тощо. В окремих випадках консультування або на його конкретних стадіях можуть застосовуватися комбінації всіх його трьох видів.

У разі ***процесного консультування*** консультанти виступають у ролі соціологів, психологів, економістів, керуючись такими принципами:

– більше уваги звертати не на разові покращення, а на постійний розвиток організації;

– розвивати організацію як єдине ціле;

– процес консультування здійснювати шляхом розвитку персоналу;

– здійснювати розвиток персоналу шляхом залучення його до розв'язання реальних проблем організації.

Безперечно, що саме процесне консультування є більш прогресивним, оскільки воно передбачає розвиток організації, а не здійснення разового проекту. Процесне консультування є окремим напрямом у загальній системі консультаційної діяльності зі своєю ідеологією і якому властиве об'єднання на національному і світовому рівнях.

Консалтингова діяльність здійснюється шляхом надання консалтингової послуги. Консалтингова послуга – це інтелектуальний продукт, що залишається у володінні клієнта після завершення консультування.

Сучасний набір консалтингових послуг склався у 1950–60-ті рр., які на Заході називаються "золотим віком консалтингу". Він пов'язаний з післявоєнним прискореним розвитком та інтернаціоналізацією економіки, що зумовило необхідність консультаційних послуг.

Згідно з Європейським довідником-покажчиком консультантів з менеджменту в цей час виділено 84 види консалтингових послуг, які об'єднані у 8 груп. Спеціалізовані консалтингові

послуги не належать до жодної із семи вищеописаних груп. Вони відрізняються від них за методами, об'єктами чи за характером завдань, що виконуються (юридичні, екологічні, інформаційні тощо). До цієї групи віднесений консалтинг у державному секторі.

Розрізняють зовнішнє та внутрішнє консультування. Зовнішнє консультування здійснюється незалежними консультантами, внутрішнє – працівниками власних структурних підрозділів. На сьогодні внутрішнє консультування в органах державної влади не набуло належного розвитку, нечітко вираженою є відмінність між функціональними обов'язками радників, консультантів, помічників, що працюють в апаратах керівників структурних підрозділів органів влади всіх рівнів.

Формальна і неформальна консультаційна діяльність

Консультаційну діяльність в органах державного управління можна трактувати в широкому розумінні, що передбачає її поділ на формальну і неформальну.

Формальне (інституціолізоване) консультування відбувається успішно, якщо воно точно зосереджене на певних моментах, коли керівництво структурного підрозділу чи державного органу розуміє необхідність змін, однак не знає способів їх упровадження.

Неформальна консультаційна діяльність охоплює більшу частину роботи державного органу і включає наради, планерки та інші організаційні форми спілкування. Неформальне консультування має здійснюватися регулярно, в робочому порядку, на всіх етапах процесу прийняття рішень як частина звичайних робочих взаємовідносин між державними службовцями, політичними діячами та їх основними партнерами. Консультування у неформальному вигляді не потребує запровадження особливих механізмів організації і може відбуватися, крім уже зазначеного, у формі телефонного спілкування, особистих зустрічей, бесід, листування тощо.

Суттєвим є питання вибору між зовнішніми і внутрішніми консультантами. Внутрішні консультанти більш обізнані з питань повсякденної діяльності державних органів, натомість необхідність у використанні зовнішніх пов'язана з вирішенням стратегічних загальнодержавних завдань, коли існують принципові розбіжності у поглядах керівництва на розв'язання проблем або вибір певної альтернативи.

У державному управлінні консультаційна діяльність пов'язана з процесом підготовки, прийняття й аналізу виконання управлінського рішення, насамперед як його консультаційного супроводу.

Ураховуючи вищезазначене пропонуються такі напрями консультаційної діяльності в державному управлінні України (див. рис. 15.2).

Наведена схема дає можливість охопити консультаційною мережею діяльність органів державної влади всіх рівнів як по горизонталі, так і по вертикалі.

Підсумовуючи вищезазначене, можна констатувати, що на всіх етапах становлення та розвитку консультаційної діяльності в Україні саме держава через органи державної влади брала найактивнішу участь у процесі створення та підтримки цієї діяльності. Як наслідок, на цей час представництва великих консалтингових фірм обслуговують передусім органи виконавчої влади з питань оподаткування, бюджетного регулювання тощо, а також консультують банківські структури, зарубіжні та спільні підприємства.

Завдання консалтингу у сфері державного управління

У сфері державного управління консалтинг може передбачити виконання таких завдань:

– збирання, сортування, використання інформації;

– оцінки рівня підтримки того чи іншого альтернативного варіанта прийняття рішення;

– розв'язання конфліктів між протилежними інтересами;

– пошук суспільної підтримки урядового варіанта і забезпечення співробітництва на етапі реалізації проекту тощо.

Виконання кожного з цих завдань потребує застосування певного підходу і різних форм консультування.

Як для будь-якої наукової розробки, у консультаційній діяльності необхідне дотримання певних правил, тобто принципів.

Кваліфіковані консультанти будують свою діяльність на основі принципів, які є сукупністю характеристик, основних правил та методів консультаційної діяльності, які слід брати до

уваги під час консультування. У кожної консалтингової організації є свої принципи. Однак, визначаючи принципи консультаційної діяльності в державному управлінні, необхідно враховувати саме його принципи. Зіставлення принципів державного управління та принципів незалежних консультаційних організацій дало можливість розробити принципи консультаційної діяльності в державному управлінні України, здійснити їх поділ на загальні, структурні та спеціалізовані (див. рис. 15.3).

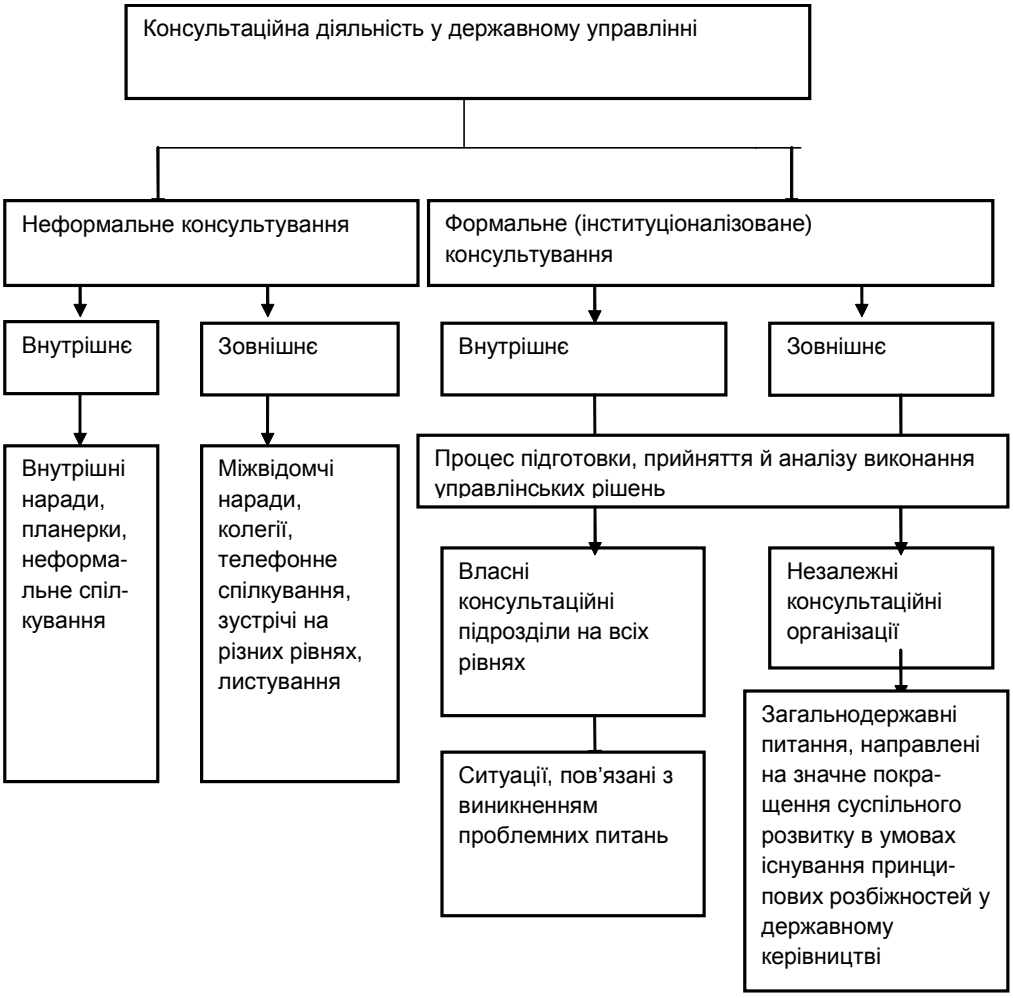

Рис. 15.2. ***Напрями консультаційної діяльності в державному управлінні***

Характерним є те, що принципи консультаційної діяльності визначаються в статуті кожної консалтингової організації.

Отже, становлення консультаційної діяльності в Україні складається з певних періодів, кожному з яких притаманні певний історичний період, специфічні особливості розвитку. Напрями дослідження консультаційної діяльності в державному управлінні України пов'язані з повсякденною роботою державного органу, вибором між внутрішнім і зовнішнім консультуванням, і орієнтовані на консультаційний супровід процесу підготовки, прийняття й аналізу виконання управлінських рішень.

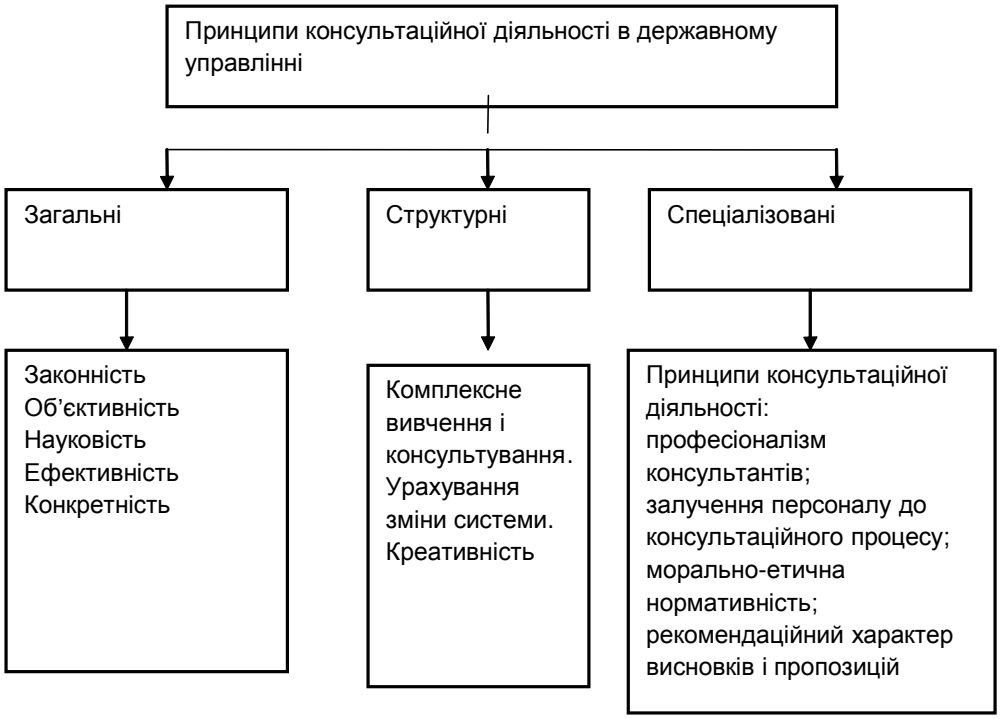

Рис. 15.3. ***Принципи консультаційної діяльності в державному управлінні***

15.7. Моніторинг як технологія державного управління

Визначення моніторингу

Управління політичним, економічним та соціально-культурним розвитком суспільства може бути ефективним лише в разі наявності достовірної та систематичної інформації про його поточний стан. На сьогодні в Україні діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, політичних партій, громадських організацій характеризується або повною відсутністю, або недостатнім рівнем застосування новітніх механізмів збирання та обробки інформації для власних потреб, що пов'язано з незадовільним фінансово-матеріальним забезпеченням, кадровою проблемою тощо. Крім того, існує проблема достовірності та доступу до інформації, яка є складовою такого специфічного в умовах пострадянського простору поняття, як "свобода слова". Виходячи з цього оцінка політико-економічних та соціально-культурних процесів часто є необ'єктивною, що призводить до загального погіршення ситуації в країні. Таким чином, для вирішення практичних проблем управління соціально-політичними процесами особливого значення набуває проведення окремого виду соціологічних досліджень – моніторингу, який є однією з технологій державного управління.

Моніторинг (від англ. monitoring – відстеження, на базі латинського кореня – monitor – нагадування, застереження) – постійне спостереження за будь-яким процесом з метою виявлення його відповідності очікуваному результату. Під моніторингом соціально-економічних та політичних процесів слід розуміти постійне, систематичне збирання інформації з метою спостереження і контролю за розвитком певного соціально-політичного явища чи процесу, а також його прогнозування.

На сьогодні існує два загальноприйнятих визначення поняття "моніторинг" передусім як виду соціологічного дослідження, які доповнюють один одного.

1. Моніторинг – це система регулярного відстеження змін, які відбуваються або в усьому суспільстві, або в його окремих групах за умови регулярного застосування одних і тих самих принципів вибірки та інструментарію для збирання даних.

2. Під моніторингом соціально-економічних та політичних процесів слід розуміти постійне, систематичне збирання інформації з метою спостереження і контролю за розвитком певного соціально-політичного явища чи процесу, а також його прогнозування.

У цілому моніторинг може бути представлений як особлива технологія управління, спосіб контролю над ситуацією та фактор зниження ризику під час розробки стратегій або політичної, управлінської, господарської діяльності. Зауважимо, що значення моніторингу, а також сфери його застосування значно зросли з появою та поширенням стратегічного планування.

Основні характеристики моніторингу

Основними характеристиками моніторингу є:

– системність (спостереження за об'єктом моніторингу має бути регулярним);

– динамічність (реагування на зміни, які відбуваються в політичному та соціально-економічному просторі);

– комплексність (використання інформації з різноманітних джерел – наприклад соціологічні дослідження, статистичні матеріали, друковані та електронні ЗМІ, радіо, телебачення, внутрішня звітність);

– методологічне забезпечення (єдина система показників та класифікацій, інструментарій тощо);

– спрямованість на прогноз (головна мета моніторингу – підготовка прогнозу щодо розвитку ситуації, розробка альтернативних рішень тощо).

Виходячи з основних характеристик моніторингу слід наголосити на тому, що моніторинг як технологія управління відрізняється підвищеною наукоємністю, оскільки його ефективне використання можливе виключно за наявності висококваліфікованих фахівців, які, крім суто практичних навичок, здатні теоретично переосмислювати складні явища та процеси. Крім того, проведення моніторингу вимагає використання новітніх інформаційних технологій, а також урахування останніх політичних, соціально-економічних та науково-технічних тенденцій. ***Об'єктом моніторингу*** може бути як політична або соціально-економічна система країни загалом, так і кожна з її окремих складових інституцій, зокрема органи державної влади та місцевого самоврядування, політичні партії, громадські організації, їх взаємозв'язки, політичні лідери та ін. Наразі різноманітні вітчизняні інформаційно-аналітичні структури відпрацювали теоретичні та практичні моменти моніторингу діяльності політичних партій, громадських організацій тощо. Разом з тим, якщо моніторинги ставлення населення до політичних партій і рухів проводяться досить системно, то методика і техніка проведення моніторингів з інших питань ще не належно відпрацьована, що пояснюється як об'єктивними, так і суб'єктивними причинами розвитку країни.

Виділяють три основних види моніторингу, які відрізняються за такими критеріями, як кількість користувачів, результати дослідження та інтенсивність використання даних моніторингу користувачами.

Види моніторингу

До ***першої групи*** відносять моніторинги, орієнтовані на суспільство в цілому. Відповідно, як правило, метою подібного моніторингу є формування громадської думки з тих чи інших проблем життєдіяльності суспільства. Виходячи з цього ознайомлення користувачів з результатами моніторингу здійснюється через ЗМІ, в основному друковані (останнім часом більше через електронні ЗМІ). Загальноприйнятою нормою в більшості країн західної демократії при проведенні подібного виду моніторингу є його бюджетне фінансування (в основному замовлення на проведення моніторингу від державних структур отримують як державні, так і приватні інформаційно-аналітичні центри).

До ***другої групи*** моніторингу відносять дослідження, орієнтовані на фахівців різноманітних галузей діяльності. При цьому чисельність груп фахівців може коливатися від кількох десятків до десятків тисяч осіб. Комунікація між замовником та виробником моніторингу здійснюється за допомогою періодичних спеціалізованих видань, які розповсюджуються за підпискою, у тому числі через Інтернет.

Третя група включає види моніторингу, користувачами якого є окремі структури, керівники різних рівнів, органи влади, політики та ін. Користувачі подібних видів моніторингу отримують готову інформацію, як правило, у вигляді аналітичних звітів, експертних оцінок, рекомендацій, проектів тощо, причому ці документи досить часто мають закритий та конфіденційний характер.

Функції моніторингу

Моніторинг виконує низку ***функцій***, основними серед яких є такі:

– пізнавальна (передбачає передусім діагноз проблемної ситуації);

– підтримки дій, спрямованих на благо суспільства (головна мета цієї функції – збирання аргументів для того, щоб переконати владу, громадян, політичні партії та ін. в необхідності реформ);

– профілактична (спостереження, контроль за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування, політичних партій, громадських організацій, фінансово-політичних груп та ін., найбільш поширена форма – моніторинг виборів).

Принципи проведення моніторингу

Необхідно зазначити, що досить часто моніторинг може суміщати різні функції, наприклад діагностичну та профілактичну.

Проведення моніторингу має відповідати низці ключових ***принципів***, основними з яких є:

– оперативність та відповідність поставленим завданням;

– цілісність та науковість;

– точність, системність і докладність інформації, її обов'язкова детальна та максимально глибока перевірка;

– конфіденційність джерел інформації;

– об'єктивність та незаангажованість;

– прогностичність (орієнтованість моніторингу передусім на прогноз).

Суб'єктами моніторингу можуть виступати або спеціально створена група (управління, відділ у структурі органу державного управління), або зовнішня відносно органу державного управління аналітична структура, яка спеціалізується на проведенні різних видів моніторингу (наприклад, у багатьох країнах Європейського Союзу органи публічного управління не самостійно проводять моніторинг, а на основі механізму аутсорсингу визначають приватні інформаційно-аналітичні структури, які готують для них відповідні матеріали).

Для аналізу ситуації в політичній або соціально-економічній сфері, як правило, використовується моніторинг засобів масової інформації. При цьому необхідно враховувати, що спеціаліст з інформаційно-аналітичної діяльності змушений працювати в умовах поліфонії (наявність великої кількості ЗМІ), що вимагає чіткої організації роботи, пов'язаної передусім зі збиранням інформації та її первинною обробкою. Залежно від завдань моніторингу це можуть бути як загальнонаціональні, так і регіональні ЗМІ, можливий також поділ за їх спрямованістю тощо. Аналіз ЗМІ та моніторинг політичних процесів дає можливість оцінити й контролювати політичні процеси та форми їх подачі у ЗМІ, відкоригувати ці процеси, в тому числі з допомогою ЗМІ, а також безпосередньо їх прогнозувати. Таким чином, моніторинг фактично виступає своєрідним інструментом управління політичними процесами.

Етапи проведення моніторингу

У цілому проведення моніторингу поділяється на кілька етапів, які послідовно реалізуються.

На ***першому етапі*** чітко визначається об'єкт дослідження (наприклад, це можуть бути конкретні персони, організації, окремі теми, події і т. ін.). Після розробки моделі інформаційного аналізу об'єкта дослідження за заданими критеріями оперативно збирається інформації з різних джерел (телебачення, радіо, Інтернет, друковані ЗМІ тощо).

На ***другому етапі*** головна увага приділяється безпосередній обробці інформації, а саме її перетворенню в текстові документи, пошуку в цих матеріалах інформації про об'єкти моніторингу тощо. Після цього об'єкти моніторингу заносяться в спеціальну базу даних системи, для того щоб у майбутньому відслідковувати їх.

На ***третьому етапі*** інформація систематизується, що передбачає оцінку та опис об'єктів моніторингу за заздалегідь визначеними критеріями та принципами, їх класифікацію. Крім того, не виключена аналітична обробка отриманої інформації з певних напрямів моніторингу, а також прогнозування змін стану об'єкта дослідження.

Нарешті, на ***четвертому етапі*** отримана інформація переводиться у зручну для використання форму, створюється готовий інформаційно-аналітичний продукт (аналітична записка, прес-огляд і т. ін.), а також розробляються шляхи вирішення проблеми (надаються практичні рекомендації).

Моніторинг в державному управлінні

Особливість моніторингу в державному управлінні полягає в тому, що він являє собою систематичне збирання інформації з метою спостереження і контролю за розвитком перед-

усім певної сфери державного управління, що сприяє виробленню довгострокової стратегії її розвитку, налагодженню взаємодії між центральною владою та регіонами. Відповідно основними завданнями моніторингу в системі державного управління є аналіз якості державного управління та реалізації національних проектів, отримання об'єктивної інформації про соціально-економічні, політичні, гуманітарні процеси в країні, регіоні, районі, місті, аналіз та прогноз основних ризиків суспільного розвитку, розробка на основі отриманої інформації комплексу засобів для запобігання кризам тощо.

У цілому моніторинг як інструмент контролю є невід'ємною частиною управлінського циклу. Функціональна важливість моніторингу полягає передусім у забезпеченні "зворотного зв'язку": можливості виявлення потреб об'єкта управління, оцінки ефективності та результативності обраних методів та інструментів впливу на нього з боку суб'єкта управління. Разом з тим слід враховувати, що управлінські завдання, які вирішуються за допомогою моніторингу, належать до категорії слабкоструктурованих, характеризуються домінуванням кількісних характеристик, не мають єдиного чітко визначеного алгоритму вирішення, тобто вимагають застосування різноманітних оригінальних методів дослідження, творчого підходу.

Моніторинг у державному управлінні вимагає наявності системи аудиту результативності діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, що являє собою систему регулярного спостереження та оцінки результатів діяльності органів управління, пов'язану з досягненням цілей їх роботи, виконанням завдань і програм, а також своєчасним виявленням та усуненням помилок у роботі, контролем вірогідності отриманих результатів тощо.

Специфічним видом моніторингу в державному управлінні є моніторинг майбутнього, тобто прогнозування майбутнього стану інформаційного простору. Основне завдання моніторингу майбутнього – визначити, які теми будуть актуальні в інформаційному просторі у той чи інший день у майбутньому. При цьому необхідно враховувати, що інформаційний простір має циклічний характер (існують тижневі, місячні, річні цикли). Наприклад, по понеділках, як правило, домінує тематика обласних та міських тем, під час сесії Верховної Ради – парламентські теми тощо. В регіональному інформаційному просторі можна нарахувати від 50 до 120 тем, що повторюються щорічно. При цьому вони домінують протягом одного дня. Таким чином, фактично на кожний день припадає одна домінуюча тема, яку можна передбачити завчасно.

Список використаних джерел

1. *Аверьянов В. Б.* Функции и организационная структура органа государственного управления / В. Б. Аверьянов. – К. : Наук. думка, 1979. – 150 с.

2. Административная реформа В. Ф. Януковича : общий анализ [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://novosti.dn.ua/details/141956/. – Название с экрана.

3. Адміністративне право України: академічний курс : у 2 т. / ред. В. Б. Авер'янов та ін. – К. : Юрид. думка, 2007.– Т. 1: Загальна частина. – 592 с. ; Т. 2: Особлива частина. – 2008. – 600 с.

4. *Амелер М.* Парламенты / М. Амелер. – М. : Наука, 1967. – 345 с.

5. *Англерід Т.* Основні принципи оцінки ефективності державної служби / Т. Англерід, Г. Арнель // Основні принципи оцінки ефективності державної служби : матеріали ознайомлюч. семінару, м. Київ, 16 листоп. 1999 р. – К. : Вид-во УАДУ, 1999.

6. Англійсько-український словник термінів і понять з державного управління / уклад. Г. Райт та ін. ; [пер. В. Івашко]. – К. : Основи, 1996. – 128 с.

7. *Андреев Ю. П.* Социальные институты: содержание, функции, структура / Ю. П. Андреев, Н. М. Коржевская, Н. Б. Костина. – Свердловск : Изд-во Уральск. ун-та, 1989. – 240 с.

8. *Андреева Г. М.* Социальная психология / Г. М. Андреева. – М. : Просвещение, 2008. – 480 с.

9. *Андрийко О. Ф.* Контроль в демократическом государстве: проблемы и тенденции / О. Ф. Андрийко. – К. : Наук. думка, 1994. – 116 с.

10. *Андрійко О. Ф.* Розвиток системи державного контролю в контексті адміністративної реформи / О. Ф. Андрійко // Державне управління та адміністративне право в сучасній Україні: актуальні проблеми реформування. – К. : Вид-во УАДУ, 1999. – 52 с.

11. *Аронсон Э.* Общественное животное. Введение в социальную психологию / Эллиот Аронсон. – СПб. : Прайм-ЕВРОЗНАК, 2006. – 416 с.

12. *Атаманчук Г. В.* Государственное управление (организационно-функциональные вопросы) : учеб. пособие / Г. В. Атаманчук. – М. : ОАО "НПО "Экономика", 2000. – 302 с.

13. *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. – 2-е изд., доп. – М. : Омега-Л, 2004. – 584 с.

14. *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1997. – 400 с.

15. Аудит адміністративної діяльності : навч. посіб. / А. О. Чемерис, М. Д. Лесечко, Р. М. Рудніцька, О. М. Чемерис. – Львів : НВФ "Укр. технології", 2003. – 208 с.

16. *Афанасьев В. Г.* Научное управление обществом: опыт системного исследования / В. Г. Афанасьев. – 2-е доп. изд. – М. : Политиздат, 1973. – 392 с.

17. *Бакуменко В. Д.* Державне управління : конспект лекцій / В. Д. Бакуменко, Д. І. Дзвінчук, О. С. Поважний. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2011. – 536 с.

18. *Бакуменко В. Д.* Державно-управлінські рішення : навч. посіб. / В. Д. Бакуменко. – К. : ВПЦ АМУ, 2011. – 344 с.

19. *Бакуменко В. Д.* Прийняття рішень в державному управлінні : навч. посіб. : у 2 ч. / В. Д. Бакуменко. – К. : ВПЦ АМУ, 2010. – Ч. 1. Теоретико-методологічні засади. – 276 с.

20. *Бакуменко В. Д.* Прийняття рішень в державному управлінні : навч. посіб. : у 2 ч. / В. Д. Бакуменко. – К. : ВПЦ АМУ, 2010. – Ч. 2. Науково-прикладні аспекти. – 296 с.

21. *Бакуменко В. Д.* Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики : монографія / В. Д. Бакуменко. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 328 с.

22. *Бакштановский В. Н.* Моральный выбор личности: альтернативы, решения / В. Н. Бакштановский. – М. : [б. и.], 1983. – 180 с.

23. *Барнашов А. М.* Теория разделения властей: становление, развитие, применение / А. М. Барнашов. – Красноярск : Изд-во красноярск. ун-та, 1988. – 100 с.

24. *Битяк Ю. П.* Проблеми правового регулювання організації та діяльності апарату Президента України : наук.-практ. посіб. / Ю. П. Битяк, С. Г. Серьогіна, І. І. Бодрова ; Нац. акад. правов. наук України. – Х. : НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування, 2011. – 138 с.

25. *Бойхэм У. С.* Воспитай своего лидера. Как находить и удерживать талантливых руководителей : пер. с англ. / Уильям С. Бойхем, Одри Б. Смит, Мэтью Дж. Пизи. – М. : Издат. дом "Вильямс", 2002. – 416 с.

26. *Большаков А. С.* Современный менеджмент: теория и практика / А. С. Большаков, В. И. Михайлов. – Спб. : Питер, 2002. – 416 с.

27. Большая Советская Энциклопедия : в 30 т. / [гл. ред. А. М. Прохоров]. – Изд. 3-е. – М. : Совет. энцикл., 1974. – Т. 18. – Никко – Отолиты. – 632 с.

28. *Боришполец К. П.* Методы политических исследований : учеб. пособие для студ. вузов / К. П. Боришполец. – М. : Аспект Пресс, 2005. – 221 с.

29. *Бурневский Ю.* Три версии ИСО 9000 : двадцать лет спустя [Электронный ресурс] / Ю. Бурневский // Стандарты и качество. – Режим доступа : http://quality.eup.ru/GOST/3_versii_9001.htm

30. Бюлетень законодавства і юридичної практики. – 1999. – № 10 // Законодавство України про контроль та перевірки. – К. : Юрінком Інтер. – 416 с.

31. *Вакуленко А. В.* Управління якістю : навч.-метод. посіб. / А. В. Вакуленко. – К. : КНЕУ, 2004. – 167 с.

32. *Василевська Т. Е.* Особистісні виміри етики державного службовця : монографія / Т. Е. Василевська. – К. : НАДУ, 2008. – 336 с.

33. *Васильев Д. В.* Административная этика как средство противодействия коррупции / [Д. В. Васильев, П. Ю. Дробышев, А. В. Конов]. – М. : Моск. Центр Карнеги, 2003. – 46 с.

34. *Вебер М.* Избранные произведения / М. Вебер ; [пер. с нем.] ; сост. и общ. ред. Ю. Н. Давыдова. – М. : Прогресс, 1990.

35. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і доп.) : у 4 т. / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К.; Ірпінь : ВТФ "Перун", 2005. – 1728 с.

36. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) / [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел]. – Ірпінь : ВТФ "Перун", 2007. – 1736 с.

37. *Верба В. А.* Організація консалтингової діяльності : навч. посіб. / В. А. Верба, Т. І. Решетняк. – К. : КНЕУ, 2000. – 244 с.

38. *Версан В. Г.* Какая государственная политика качества нужна России / В. Г. Версан. – Режим доступа : http://www.staratel.com/iso/ISO9000/Article/docs/sk/alp754–1.htm

39. *Виханский О. С.* Менеджмент: человек, стратегия, организация, процесс : учебник / О. С. Виханский, А. И. Наумов. – М. : Изд-во МГУ, 1995. – 418 с.

40. *Виханский О. С.* Менеджмент : учебник / О. С. Виханский, А. И. Наумов. – М. : Гардарики, 1998.

41. Всемирная энциклопедия : философия / главн. науч. ред. и сост. А. А. Грицанов. – М. : АСТ, Минск : Харвест ; Соврем. литератор, 2001.– 1312 с.

42. Вступ до політичної аналітики : навч. посіб. / кол. авт. ; за заг. ред. С. О. Телешуна. – К. : Вид-во НАДУ, 2006. – 220 с.

43. *Вумек Дж. П.* Бережливое производство: как избавиться от потерь и добиться процветания вашей компании : пер. с англ. / Дж. П. Вумек, Д. Т. Джонс. – 2-е изд. – М. : Альпина Бизнес Букс, 2005. – 473 с.

44. *Гаращук В. М.* Контроль та нагляд у державному управлінні : навч. посіб. / В. М. Гаращук. – Х. : НЮА України, 1999. – 55 с.

45. *Глазунова Н. И.* Система государственного управления : учеб. для вузов / Н. И. Глазунова. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – 551 с.

46. *Горбатенко В. П.* Політичне прогнозування. Теорія, методологія, практика / В. П. Горбатенко. – К. : Ґенеза, 2006. – 400 с.

47. *Горбашко Е. А.* Управление качеством : учеб. пособие / Е. А. Горбашко. – СПб. : Питер, 2008. – 384 с.

48. *Горбунова Л. М.* Принцип законності у нормотворчій діяльності органів виконавчої влади / Л. М. Горбунова. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 240 с.

49. *Грачев М. Н.* Политическая коммуникация: теоретические концепции, модели, векторы развития : монография / М. Н. Грачев. – М. : Прометей, 2004. – 328 с.

50. *Громов Г.* Национальные информационные ресурсы: проблемы промышленного использования / Г. Громов. – М. : Наука, 1984. – 186 с.

51. *Гурне Б.* Державне управління / Б. Гурне ; [пер. з фр. В. Шовкуна]. – К. : Основи, 1993. – 165 с.

52. *Дафт Р. Л.* Уроки лидерства / Р. Л. Дафт ; при участии П. Лейн. – М. : Эксмо, 2008. – 480 с.

53. *Дегтярев А. А.* Принятие политических решений : учеб. пособие / А. А. Дегтярев. – М. : КДУ, 2004. – 416 с.

54. Демократичні засади державного управління та адміністративне право : монографія / [кол. авт. : Ю. С. Шемшученко, В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко та ін.] ; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юрид. думка, 2010. – 496 с.

55. 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.

56. Державне управління : основи теорії, історія і практика : навч. посіб. / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній, М. М. Іжа, Г. І. Арабаджи ; за. заг. ред. П. І. Надолішнього, В. Д. Бакуменка. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. – 394 с.

57. Державне управління : словник-довідник / уклад. : В. Д. Бакуменко (кер. творч. кол.), Д. О. Безносенко, І. М. Варзар та ін. ; за заг. ред. В. М. Князєва, В. Д. Бакуменка. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.

58. Державне управління: теорія і практика : монографія / В. Б. Авер'янов, В. В. Цвєтков, В. М. Шаповал та ін. / ред. В. Б. Авер'янов. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 431 с.

59. Державне управління в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. В. Б. Авер'янова. – К. : ТОВ "СОМИ", 1999. – 266 с.

60. Державне управління в Україні : навч. посіб. [Електронний ресурс] / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 432 с. – Режим доступу : http://www.lawbook.by.ru/admin/averjanov/2–2.shtml

61. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади : навч. посіб. / кол. авт. ; за заг. ред. Н. Р. Нижник, В. М. Олуйка. – Львів : Вид-во Нац. ун-ту "Львів. політехніка", 2002. – 352 с.

62. Державне управління і менеджмент : навч. посіб. у табл. і схемах / Г. С. Одінцова, Г. І. Мостовий, О. Ю. Амосов та ін. ; за заг. ред. д-ра екон. наук, проф. Г. С. Одінцової. – Х. : ХарРІ УАДУ, 2002. – 492 с.

63. Державні організації як складова механізму держави : навч. посіб. / А. М. Балашов, Т. М. Безверхнюк, В. О. Зінкевічус та ін. ; за заг. ред. П. І. Надолішного. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2005. – 228 с.

64. Детермінанти соціально-економічної нерівності України : монографія / [О. М. Балакірєва, В. А. Головенко, Д. А. Дмитрук та ін.] ; за ред. канд. соціол. наук О. М. Балакірєвої ; НАН України ; Ін-т екон. та прогнозування. – К. : [б. в.], 2011. – 592 с.

65. Деякі питання Адміністрації Президента України : Указ Президента України від 5 квіт. 2011 р. № 352/2011 // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 27. – Ст. 1124.

66. *Дзвінчук Д. І.* Менеджмент організацій : конспект лекцій / Д. І. Дзвінчук, В. І. Малімон, В. П. Петренко. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2007. – 272 с.

67. *Дністрянський М. С.* Етнополітична географія України: проблеми теорії, методології, практики : [монографія] / М. С. Дністрянський. – Львів : Літопис, 2006. – 490 с.

68. *Довгий С. О.* Засади регіональної інформатизації / С. О. Довгий, О. В. Копійка, Ю. Т. Черепін. – К. : ВПЦ "Тираж", 2004. – 304 с.

69. *Донченко Е. А.* Фрактальная психология. Доглубинные основания индивидуальной и социетальной жизни / Е. А. Донченко. – К. : Знання, 2005. – 323 с.

70. Доступ до інформації та електронне урядування / авт.-упоряд. М. С. Демкова, М. В. Фігель. – К. : Факт, 2004. – 336 с.

71. *Друкер П. Ф.* Менеджмент : пер. с англ. / П. Ф. Друкер, Дж. А. Макьярелло. – М. : ООО "И. Д. Вильямс", 2010. – 704 с.

72. *Дубов Д. В.* Основи електронного урядування : навч. посіб. / Д. В. Дубов, С. В. Дубова. – К. : Центр навч. л-ри, 2006. – 176 с.

73. *Дункан Джек У.* Основополагающие идеи в менеджменте. Уроки основоположников менеджмента и управленческой практики : пер. с англ. / Джек У. Дункан. – М. : Дело, 1996. – 272 с.

74. *Дьюи Джон.* Школа и общество / Джон Дьюи. – М. : [б. и.], 1922. – 264 с.

75. Економічна енциклопедія : у 3 т. – К. : ВЦ-Академія, 2000–2002. – Т. 3. – 952 с.

76. Електронна демократія: сподівання та проблеми / Джоан Кедді, Крістіан Вергез [та ін.]; [пер. з англ. С. Соколик, О. Оржель, К. Гомма]. – К. : Центр адаптації держ. служби до стандартів Європ. Союзу, 2009. – 164 с.

77. Електронна інформаційна система "Електронний Уряд" [Електронний ресурс]: вебпортал КМДА. – Режим доступу : http://www.kmv.gov.ua/servdir.asp

78. Електронне управління: хроніка [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.ehronica.com

79. Електронне урядування в Україні: аналіз та рекомендації. Результати дослідження / [О. А. Баранов, І. Б. Жиляєв, М. С. Демкова, І. Г. Малюкова ; за ред І. Г. Малюкової]. – К. : ТОВ "Поліграфі-Плюс", 2007. – 254 с.

80. Електронний уряд : наук.-практ. довід. / [уклад. С. А. Чукут, І. В. Клименко, К. О. Линьов] ; за заг. ред. С. А. Чукут. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – 76 с.

81. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.

82. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011.

83. Етика / авт. кол. : М. Ф. Шмиголь, О. В. Сулим, Л. О. Сандюк та ін. ; за ред. М. Ф. Шмиголя, О. В. Сулима. – Одеса : Астропринт, 2003. – 188 с.

84. Загальні правила поведінки державного службовця // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 90.

85. *Зверинцев А. Б.* Коммуникационный менеджмент: рабочая книга менеджера PR / А. Б. Зверинцев. – 2-е изд., испр. – СПб. : Союз, 1997. – 288 с.

86. *Ильин Е. П.* Мотивация и мотивы / Е. И. Ильин. – СПб. : Питер, 2004. – 509 с.

87. *Іванюта С. М.* Антикризове управління : навч. посіб. / С. М. Іванюта. – К. : Центр учб. літ-ри, 2007. – 288 с.

88. *Кальниш Ю. Г.* Політичні системи та процеси : метод. реком. до вивч. навч. дисципліни. – К. : НАДУ, [б. р.]. – 52 с.

89. *Кампо В.* Проблеми еволюції урядової влади / В. Кампо // Укр. право. – 1995. – № 1 (2). – С. 21–23.

90. *Карпенко О. А.* Основи антикризового управління : навч. посіб. / О. А. Карпенко. – К. : Вид-во НАДУ, 2006. – 208 с.

91. Качество как элемент политики государства [Электронный ресурс] / М. Г. Круглов, С. К. Сергеев, В. А. Такташов и др. // Менеджмент систем качества. – Режим доступа : http://www.iteam.ru/

92. Класифікація видів економічної діяльності (КВЕД). Державний класифікатор України. ДК 009–2005. – К. : Держстандарт України, 2005.

93. *Клименко І. В.* Технології електронного урядування / І. В. Клименко, К. О. Линьов. – К. : Центр сприяння інститут. розвитку держ. служби, 2006. – 192 с.

94. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 лип. 2005 р. № 2747-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2005. – № 35. – Ст. 446.

95. *Козлова Е. И.* Конституционное право России : учебник / Е. И. Козлова, О. Е. Кутафин. – 4-е изд., перераб. и доп. – М. : ТК Велби ; Изд-во "Проспект", 2008.

96. *Колосов В. А.* Геополитика и политическая география / В. А. Колосов, Н. С. Мироненко. – М. : Аспект Пресс, 2001. – 479 с.

97. Комунікаційне забезпечення регіонального управління : навч. посіб. / Т. М. Безверхнюк, Ю. Б. Пігарєв, Л. Л. Приходченко, Е. А. Ставицький ; за заг. ред. Т. М. Безверхнюк. – Одеса : Поліграф, 2006. – 320 с.

98. Конституционное (государственное право) зарубежных стран : в 4 т. : учебник / отв. ред. проф. Б. А. Страшун. – 3-е изд., обновл. и дораб. – М. : Изд-во БЕК, 1999. – Т. 1–2. Часть общая. – 784 с.

99. Конституционное право зарубежных стран : учебник. – М. : ТК Велби ; Изд-во "Проспект", 2007.

100. Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України від 8 червня 1995 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1%D0%BA/95–%D0%B2%D1%80

101. Конституція (Основний Закон) Української РСР від 20 квіт. 1978 р. : станом на 13 лют. 1992 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888–09

102. Конституція Автономної Республіки Крим // Голос України. – 1999. – 12 січ.

103. Конституція України від 28 черв. 1996 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30.

104. *Коротич О. Б.* Механізми державного управління: проблеми теорії та практичної побудови / О. Б. Коротич // Вісн. НАДУ. – 2006. – № 3. – С. 79–84.

105. Корупція в Україні: причини поширення та механізми протидії. Зелена книга державної політики / С. В. Дрьомов, Ю. Г. Кальниш (кер. авт. кол.), Д. Б. Клименко [та ін.]. – К. : Пріоритети, 2010. – 88 с.

106. *Кравченко В. В.* Конституційне право України : навч. посіб. / В. В. Кравченко. – 4-те вид., виправл. та допов. – К. : Атіка, 2006. – 568 с.

107. Кримінальний кодекс України від 5 квіт. 2001 р. № 2341-III (зі змінами) // Відом. Верхов. Ради України. – 2001. – № 25.

108. *Кричевский Р. Л.* Психология лідерства : учеб. пособие / Р. Л. Кричевский. – М. : Статут, 2007. – 542 с.

109. *Крупчан О. Д.* Організація виконавчої влади : монографія / О. Д. Крупчан. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 132 с.

110. *Кряжков В. А.* Конституционная юстиція в РФ : учеб. пособ. / В. А. Кряжков, Л. В. Лазарев. – М. : Изд-во БЕК, 1998. – С. 61–62.

111. *Кубко Є. Б.* Координація / Є. Б. Кубко // Юридична енциклопедія : в 6 т. – К. : Укр. енцикл., 2001. – Т. 3. – С. 345.

112. *Кубр М.* Управленческое консультирование : пер. с англ. : в 2 т. / М. Кубр – М. : СП "Интерэксперт", 1992. – Т. 1. – 319 с.

113. *Кунц Г.* Управление: системный и ситуационный анализ управленческих функций : в 2 т. / Г. Кунц, С. О'Доннел ; [пер. с англ.] ; под общ. ред. Д. М. Гвишиани. – М. : Прогресс, 1981. – Т. 1. – 497 с.

114. *Курашвили Б. П.* Очерк теории государственного управления / Б. П. Курашвили. – М. : Наука, 1987. – 295 с.

115. *Леонтьев А. Н.* Потребность, мотивы, эмоции / А. Н. Леонтьев. – М. : Изд-во МГУ, 1971. – С. 13.

116. *Лиллекер Д.* Политическая коммуникация. Ключевые концепты / Д. Лиллекер ; пер. с англ. С. И. Остнек. – Х. : Гуманит. центр, 2010. – 300 с.

117. *Литвин В. М.* Історія України / В. М. Литвин. – К. : [б. в.], 2008.

118. *Лоза О. В.* Діловодство та документування управлінської діяльності / О. В. Лоза. – К. : Вид-во УАДУ, 1997. – 68 с.

119. *Лунев А. Е.* Теоретические проблемы государственного управлення / А. Е. Лунев. – М. : Наука, 1974. – С. 148.

120. *Лютенс Ф.* Организационное поведение : [пер. с англ.] / Ф. Лютенс. – 7-е изд. – М. : Инфра-М, 1999.

121. *Мазур И. И.* Управление качеством / И. И. Мазур, В. Д. Шапиро ; под общей ред. – И. И. Мазура. – 2-е изд. – М. : Омега-Л, 2005. – 400 с.

122. *Макеєв С. О.* Соціологія / С. О. Макеєв. – К. : Грані–Т, 2007. – 385 с.

123. *Малиновський В. Я.* Державне управління : навч. посіб. / В. Я. Малиновський. – [3-тє вид., перероб. та допов]. – К. : Атіка, 2003. – 608 с.

124. *Малиновський В. Я.* Територіальна організація влади України: концептуальні засади трансформації : [монографія] / В. Я. Малиновський. – Луцьк : СПД Гадяк Ж. В., 2010. – 451 с.

125. *Мартиненко В. М.* Інноваційна стратегія демократичного розвитку України: від місцевої демократії до демократичної держави : [монографія] / В. М. Мартиненко. – Х. : Константа, 2004. – 225 с.

126. *Марченко М. Н.* Теория государства и права : учебник / М. Н. Марченко. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : ТК Велби ; Изд-во "Проспект", 2004. – 640 с.

127. *Матузов Н. И.* Теория государства и права : учебник / Н. И. Матузов, А. В. Малько. – М. : Юристъ, 2004. – 512 с.

128. *Мелехин А. В.* Теория государства и права : учебник / А. В. Мелехин. – М. : Маркет ДС корпорэйшн, 2007. – 633 с.

129. *Мельтюхова Н. М.* Державне управління як єдність діяльності та відносин : [монографія] / Н. М. Мельтюхова. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ "Магістр", 2010. – 204 с.

130. Менеджмент у державному управлінні: особлива частина : навч. посіб. / С. В. Пєтков, Л. Р. Наливайко, О. Г. Комісаров та ін. ; за заг. ред. С. В. Пєткова. – К. : КНТ, 2011. – 216 с.

131. *Месарович М.* Теория иерархических многоуровневых систем / М. Месарович, Д. Мако, И. Такахара ; пер. с англ. под. ред. Г. С. Поспелова. – М. : Мир, 1973.

132. *Мескон М. Х.* Основы менеджмента : [пер. с англ.] / М. Х. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоури. – М. : Дело ЛТД, 1994. – 702 с.

133. Методичні рекомендації до вивчення навчальної дисципліни "Вступний модуль" підмодуля "Культура та етика публічного адміністрування" (для слухачів спеціальності "Публічне адміністрування" денної форми навчання) / уклад. : В. М. Князєв, Т. Е. Василевська. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – 48 с.

134. Механізми державного управління / В. Б. Дзюндзюк, О. Б. Коротич, Н. М. Мельтюхова [та ін.] // Енциклопедичний словник з державного управління / за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – С. 421.

135. *Миронова Н. С.* Контроль в державних інституціях : опорн. конспект лекцій / Н. С. Миронова – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ "Магістр", 2005. – 46 с.

136. *Михальченко М.* Корупція в Україні: політико-філософський аналіз : монографія / М. Михальченко, О. Михальченко, Невмержицький. – К. : ІПІЕНД ім. Кураса НАН України, 2010. – 615 с.

137. Муніципально-громадський центр електронного урядування [Електронний ресурс] : Майстерня е-урядування. – Режим доступу : www.e–gov.in.ua

138. Науково-практичні рекомендації щодо консультування та проведення аналітичного дослідження політики / авт. кол. : С. О. Телешун, С. І. Вировий, О. Р. Титаренко, І. В. Рейтерович ; за заг. ред. С. О. Телешуна, д-ра політ. наук, проф. – К. : НАДУ, 2007. – 48 с.

139. Научная организация труда и управления / под ред. А. Н. Щербаня. – М. : Экономика, 1965. – С. 362–363.

140. Національний центр електронного урядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.nc.gov.ua

141. *Нерсесянц В. С.* Сократ / В. С. Нерсесянц. – М. : Наука, 1977. – 151 с.

142. *Нижник Н. Р.* Системний підхід в організації державного управління : навч. посіб. / Н. Р. Нижник, О. А. Машков ; за заг. ред. Н. Р. Нижник. – К. : Вид-во УАДУ, 1998. – 160 с.

143. *Нисневич Ю. А.* Государство XXI века: тенденции и проблемы развития : монография / Ю. А. Нисневич. – М. : Кнорус, 2012. – 288 с.

144. *Нэсбитт Д.* Что нас ждёт в 90-е годы. Мегатенденции: год 2000 / Д. Нэсбитт, П. Эбурдин. – М. : Республика, 1992. – 212 с.

145. О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части [Электронный ресурс] : Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 нояб. 2007 г. № 48 (в ред. от 10.06.2010). – Режим доступа : http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=125971

146. Обзор технологий интеграции информационных систем Microsoft [Электронный ресурс]: материалы Microsoft. – Режим доступа : http://www.microsoft.com/Rus/Government/analytics/integration/overview.mspx

147. *Оболенський О. Ю.* Державна служба України: реалізація системних поглядів щодо організації та функціонування : [монографія] / О. Ю. Оболенський. – Хмельницький : Поділля, 1998. – 294 с.

148. Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) / Программа государственного управления. Инфраструктура этики [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.oecd.org/puma/ethics/pubs./russianeth.pdt – Название с экрана.

149. Основи вітчизняного парламентаризму : підруч. для студ. вищ. навч. закл. : у 2 т. / за заг. ред. В. А. Гошовської. – К. : НАДУ, 2012.

150. Основи правового забезпечення державного управління : навч. посіб. / уклад. М. О. Кушнір. – К. : ВПЦ АМУ, 2011. – 128 с.

151. Основи публічної політики та управління : навч. посіб / авт. кол. : С. О. Телешун, С. В. Ситник, І. В. Рейтерович та ін. – К. : НАДУ, 2011. – 312 с.

152. Основы теории коммуникации / под ред. М. А. Василика. – М. : Гардарики. – 2003. – С.11.

153. Основы теории управления : учеб. пособие / под ред. В. Н. Парахиной, Л. И. Ушвицкого. – М. : Финансы и статистика, 2003. – 560 с.

154. *Оссовський В. Л.* Громадська думка: спроба соціологічної інтерпретації / В. Л. Оссовський ; НАН України, Ін-т соціології. – К., 1999. – 136 с.

155. *Павліха Н. В.* Управління сталим розвитком просторових систем: теорія, методологія, досвід : монографія / Н. В. Павліха. – Луцьк : [б. в.], 2006. – 380 с.

156. *Павловський М.* Шлях України. Шлях вліво, шлях вправо – хибний шлях / М. Павловський. – К. : Техніка, 1996. – 152 с.

157. *Пал Леслі А.* Аналіз державної політики : пер. з англ. / Леслі А. Пал. – К. : Основи, 1999. – 422 с.

158. *Панфилова А. П.* Деловая коммуникация в профессиональной деятельности / А. П. Панфилова. – СПб. : [Б. и.], 2001.

159. *Паречина С. Г.* Теории государственной власти / С. Г. Паречина // Полымя. – 2002. – № 6. – С. 6.

160. Парламентаризм та парламентська діяльність : словник-довідник / уклад. : В. А. Гошовська, Н. Г. Протасова, М. М. Газізов та ін. ; за заг. ред. д-ра політ. наук, проф. В. А. Гошовської. – К. : НАДУ, 2012. – С. 140.

161. *Парсонс В.* Публічна політика: вступ до теорії і практики аналізу політики / В. Парсонс. – К. : Видавн. дім "Києво-Могилянська академія", 2006. – С. 29.

162. *Парсонс Т.* О структуре социального действия / Т. Парсонс. – М. : Академ. проект, 2000. – 880 с.

163. *Парыгин Б. Д.* Основы социально-психологических теорий / Б. Д. Парыгин. – М. : Изд. МГУ 2001. – 520 с.

164. Перспективи розвитку парламентаризму як форми правління в Україні [Електронний ресурс] / Р. С. Мартинюк // Часоп. Нац. ун-ту "Острозька академія". Серія "Право". – 2012. – № 1(5). – Режим доступу : http://lj.oa.edu.ua/articles/2012/n1/12mrspvu.pdf

165. *Пилипишин В. П.* Щодо сутності мети та завдань державного управління в Україні [Електронний ресурс] / В. П. Пилипишин // Форум права. – 2010. – № 2. – С. 377–381. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/e–journals/FP/2010–2/10pvpuvu.pdf

166. *Питерс Т. Д.* В поисках совершенства: уроки самых успешных компаний Америки : пер. с англ. / Томас Дж. Питерс, Роберт Х. Уотерман. – М. : Издат. дом "Вильямс", 2005. – 560 с.

167. План дій для нового Міністра : практ. посіб. / Т. Мотренко, А. Вишневський, В. Баєв, А. Бондаренко ; за заг. ред. Т. Мотренка. – К. : Центр сприяння інституц. розвитку держ. служби, 2006. – 352 с.

168. Политика. Толковый словарь: русско-английский. – М. : ИНФРА ; Весь Мир, 2001. – С. 420.

169. Політична аналітика в системі публічного управління : навч. посіб. / кол. авт. ; за заг. ред. С. О. Телешуна. – К. : НАДУ, 2008. – 284 с.

170. Політологічний словник : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / за ред. М. Ф. Головатого та О. В. Антонюка. – К. : МАУП, 2005. – 792 с.

171. *Посадский А. П.* Консультационные услуги в России для менеджеров и предпринимателей / А. П. Посадский, С. В. Хайниш. – М. : Финстатинформ, 1995. – 176 с.

172. *Почебут Л. Г.* Социальная психология / Л. Г. Почебут, И. А. Майжерс. – СПб. : Питер, 2010. – 672 с.

173. *Почепцов Г. Г.* Теория коммуникации / Г. Г. Почепцов. – М. : [б. и.], 2003. – С. 293–355.

174. Правові основи формування та функціонування органів державної влади у контексті євроінтеграції : монографія / за ред. Ю. П. Битяка, О. Г. Данильяна. – Х. : Право, 2010. – 384 с.

175. Про адміністративні послуги [Електронний ресурс] : проект Закону України від 9 листоп. 2011 р. № 9435. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id= &pf3511=41734\

176. Про боротьбу з корупцією : Закон України від 5 жовт. 1995 р. № 356/95-ВР (зі змінами) // Відом. Верхов. Ради України. – 1995. – № 34.

177. Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим : Закон України від 10 лют. 1998 р. № 90/98-ВР (зі змінами) // Відом. Верхов. Ради України. – 1998. – № 29.

178. Про внесення змін до Типового регламенту місцевої державної адміністрації [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 1270 від 31 жовт. 2007 р. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi–bin/laws/main.cgi?nreg=1270–2007–%EF

179. Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади : Указ Президента України від 3 жовт. 1992 р. 493/92 (зі змінами) // Офіц. вісн. України. – 1998. – № 20.

180. Про державну службу : Закон України від 16 груд. 1993 р. № 3723-XII (зі змінами) // Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 52.

181. Про державну службу : Закон України від 17 листоп. 2011 р. № 4050-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2012. – № 26.

182. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 7 квіт. 2011 р. № 3206-VI (зі змінами) // Відом. Верхов. Ради України. – 2011.

183. Про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін та доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР : Закон УРСР від 5 лип. 1991 р. № 1293-XII // Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1991. – № 33.

184. Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим : Закон України від 23 груд. 1998 р. № 350-XIV (зі змінами) // Відом. Верхов. Ради України. – 1999. – № 5–6. – Ст. 43; 2009. – № 31. – Ст. 460.

185. Про затвердження наукової програми дослідження розвитку державної служби та вдосконалення кадрового забезпечення державного управління [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 серп. 2001 р. № 953. – Режим доступу : http:// zakon2.rada.gov.ua/laws/show/953–2001

186. Про затвердження Положення про порядок роботи з законопроектами та іншими документами, що вносяться Президентом України на розгляд Верховної Ради України [Елект-

ронний ресурс]: Указ Президента України від 30 берез. 1995 р. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/

187. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 лип. 2007 р. № 950 // Офіц. вісн. України. – 2007.

188. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 7 жовт. 2010 р. № 2591-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2011. – № 9.

189. Про комітети Верховної Ради України : Закон України від 4 квіт. 1995 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1995. – № 19. – Ст.134.

190. Про комплексну програму підготовки державних службовців [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 9 листоп. 2000 р. № 1212/2000. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1212/2000

191. Про Конституційний Суд України : Закон України від 16 жовт. 1996 р. № 422/96-ВР (зі змінами) // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 49.

192. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР (зі змінами) // Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

193. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квіт. 1999 р. № 586-XIV (зі змінами) // Відом. Верхов. Ради України. – 1999. – № 20–21. – Ст. 190.

194. Про Національний банк України : Закон України від 20 трав. 1999 р. № 679-XIV (зі змінами) // Відом. Верхов. Ради України. – 1999. – № 29. – Ст. 238.

195. Про недовіру Кабінету Міністрів України : Постанова Верховної Ради України від 7 лип. 1992 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1995. – №15.

196. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 9 груд. 2010 р. № 1085/2010. – Режим доступу : http://www.president.gov.ua/ documents/12584.html. – Заголовок з екрана.

197. Про Положення про Адміністрацію Президента України : Указ Президента України від 2 квіт. 2010 р. № 504/2010 // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 25.

198. Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України : Указ Президента України від 15 листоп. 2006 р. № 970/2006 : станом на 23 листоп. 2007 р. // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 47.

199. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування засобами масової інформації : Закон України від 23 верес. 1997 р. № 539/97-ВР (зі змінами) // Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – № 49. – Ст. 299.

200. Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності : Указ Президента України від 10 черв. 1997 р. № 503/97 (зі змінами) // Офіц. вісн. України. – 1997. – № 24.

201. Про правила етичної поведінки : Закон України від 17 трав. 2012 р. № 4722-VI // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 45.

202. Про представництво Президента України в Автономній Республіці Крим : Закон України від 2 берез. 2000 р. № 1524–III // Відом. Верхов. Ради України. – 2000. – № 21.

203. Про Президентський кадровий резерв “Нова еліта нації” [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 5 квіт. 2012 р. № 246/2012 р. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/246/2012

204. Про прокуратуру : Закон України від 5 листоп. 1991 р. № 1789-XII (зі змінами) // Відом. Верхов. Ради України. – 1991. – № 53.

205. Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим : Закон України // Уряд. кур’єр. – 2011. – 31 серп.

206. Про Рахункову палату : Закон України від 11 лип. 1996 р. № 315/96-ВР (зі змінами) // Відом. Верхов. Ради України. – 1998. – № 24.

207. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10 лют. 2010 р. № 1861-VI (зі змінами) // Відом. Верхов. Ради України. – 2010. – № 14 /№ 14–15.

208. Про статус народного депутата України : Закон України від 17 листоп. 1992 р. № 2790-XI (зі змінами) // Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 3.

209. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 роки [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 12 серп. 2012 р. № 45/2012. – Режим доступу : http://www.president.gov.ua/documents/

210. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 7 лип. 2010 р. № 2453-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2010.

211. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23 груд. 1997 р. № 776/97-ВР (зі змінами) // Відом. Верхов. Ради України. – 1998. – № 20.

212. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 берез. 2011 р. № 3166-VI // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 27.

213. Проблемы общей теории права и государства : учебник для вузов / под ред. В. С. Нерсесянца. – М. : Норма, 2004. – 832 с.

214. Профілі компетенцій лідерства на державній службі в Україні / Голов. упр. держ. служби України, Канад. бюро міжнар. освіти (квітень 2010 р.). – [Б. м. : б. в.], 2010.

215. *Рабінович П. М.* Основи загальної теорії права та держави / П. М. Рабінович. – 6-те вид. – Х. : Консум, 2002. – 160 с.

216. *Райт Г.* Державне управління : пер. з англ. / Г. Райт. – К. : Основи, 1994. – 191 с.

217. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи (кол. авт. ; наук. кер. В. В. Цвєтков). – К. : Оріяни, 1998. – 364 с.

218. Риск-менеджмент : учебник / [В. Н. Вяткин, И. В. Вяткин, В. А. Гамза и др.] ; под ред. И. Юргенса. – М. : Издат.-торг. корпорация “Дашков и К”, 2003. – 512 с.

219. Рішення Конституційного Суду України від 10 груд. 2003 р. 20-рп/2003 у справі за конституційним поданням 62 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 3 частини другої статті 18, статей 32, 33, 34, 35, 36, 37, підпункту 5 пункту 3 розділу VII “Прикінцеві та перехідні положення” Закону України “Про судоустрій України” (справа про Касаційний суд України) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=9497

220. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України про офіційне тлумачення положень пункту 15 частини першої статті 106 Конституції України (справа про повноваження Президента України реорганізовувати центральні органи виконавчої влади) від 28 січ. 2003 р. № 2-рп/2003 // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 6.

221. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України “Про тимчасову заборону підвищення цін і тарифів на житлово-комунальні послуги та послуги громадського транспорту, що надаються громадянам України” (справа про комунальні послуги) від 2 берез. 1999 р. № 2-рп/99 // Офіц. вісн. України. – 1999. – № 10.

222. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої статті 17, частини другої статті 27 Закону України “Про статус народного депутата України” (справа про гарантії діяльності народного депутата України) від 10 квіт. 2003 р. № 7-рп/2003 // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 17.

223. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 56 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень підпункту “а” п. 2 ст. 5, ст. 8, абзаців 1, 2 п. 2 ст. 23 Закону України “Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю”, указів Президента України “Про Координаційний комітет по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю” та “Про підвищення ефективності діяльності Координаційного комітету по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю” (справа про Координаційний комітет) від 7 квіт. 2004 р. № 9-рп/2004 // Офіц. вісн. України. – 2004. – № 16.

224. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України “Про внесення змін до Конституції України” від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України) від 30 верес. 2010 р. № 20-рп/2010 (справа 1–45/2010) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/cgi–bin/laws/main.cgi?nreg=v020p710–10

225. Рішення Конституційного Суду України у справі про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті Києві від 25 груд. 2003 р. № 21 – рп. / 2003 // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 52.

226. *Рой О. М.* Исследование социально-экономических и политических процессов / О. М. Рой. – СПб. : Питер, 2004. – 320 с.

227. *Саймон Г. А.* Адміністративна поведінка: дослідження процесів прийняття рішень в організаціях, що виконують адміністративні функції / Г. А. Саймон ; пер. з англ. вид. – Вид. переробл. і допов. числен. заув. авт. – К. : АртЕк, 2001. – 392 с.

228. *Сауляк О. П.* Законность и правопорядок: на пути к новым парадигмам : монография / О. П. Сауляк. – М. : Юрлитинформ, 2009. – 224 с.

229. *Серьогін С. М.* Державний службовець у відносинах між владою і суспільством : [монографія] / С. М. Серьогін. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2003. – 456 с.

230. Системи управління якістю, вимоги. ISO 9001 : 2001 і ДТ. ДСТУ ISO 9001–2001. – К. : Держстандарт України, 2001. – 23 с.

231. Системы, методы и инструменты менеджмента качества : учеб. пособ. / [М. М. Кане, Б. В. Иванов, В. Н. Корешков, А. Г. Схиртладзе]. – СПб. : Питер, 2008. – 560 с.

232. *Скібіцька Л. І.* Лідерство та стиль роботи менеджера : навч. посіб. / Ліана Скібіцька. – К. : Центр учб. л-ри, 2009. – 192 с.

233. Совершенствование аппарата государственного управления: конституционный аспект / под общ. ред. В. В. Цветкова. – К. : Наук. думка, 1982. – 376 с.

234. *Стадник В. В.* Менеджмент : підручник / В. В. Стадник, М. А. Йохна. – Вид. 2-ге. – К. : Академкнига, 2007. – 472 с.

235. Стандарт, що приводиться в діючих нормативно-методичних документах, ІСО 8402–94. Якість. Словник. ДСТ 15467–79 Управління якістю продукції. Основні поняття. Терміни і визначення.

236. *Степаненко В. Ф.* Етика в проблемних і аналітичних задачах / В. Ф. Степаненко. – К. : ТОВ "Вид-во "Лібра", 1998. – 272 с.

237. *Стрілець М. І.* Місце кадрової політики серед основних напрямів державного управління : монографія / М. І. Стрілець. – Чернігів : РВК "Деснян. правда", 2006. – 92 с.

238. *Сушинський О. І.* Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти : монографія / О. І. Сушинський. – Львів : ЛРІДУ УАДУ, 2002. – 468 с.

239. *Телешун С. О.* Моніторинг джерел інформації в системі державного управління / С. О. Телешун, І. В. Рейтерович. – К. : НАДУ, 2009. – 36 с.

240. *Телешун С. О.* Основи інформаційно-аналітичної діяльності в публічному управлінні / авт. кол. : С. О.Телешун, О. Р. Титаренко, І. В. Рейтерович ; за заг. ред. С. О. Телешуна, д-ра політ. наук, проф. – К. : НАДУ, 2009. – 168 с.

241. *Телешун С. О.* Політична аналітика, прогнозування та політичні консультації : курс лекцій / С. О. Телешун, А. С. Баронін. – К. : Паливода А. В., 2001. – 111 с.

242. *Телешун С. О.* Політичне прогнозування як вид управлінської діяльності : практичні рекомендації / С. О. Телешун, О. Р. Титаренко, І. В. Рейтерович. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – 20 с.

243. Теорія держави і права. Академічний курс : підручник / В. О. Зайчук [та ін.] ; відп. ред. В. О. Зайчук ; наук. ред. Н. М. Оніщенко ; М-во освіти і науки України. – 2-ге вид., перероб. і доп. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.

244. Теорія та історія державного управління : [навч. посіб.] / [Н. М. Мельтюхова, Г. С. Одінцова, В. Б. Дзюндзюк та ін.]. – К. : Видавн. дім "Професіонал", 2008. – 288 с.

245. *Тертичка В. В.* Державна політика: аналіз та здійснення в Україні / В. В. Тертичка. – К. : Вид-во Соломії Павличко "Основи", 2002. – 750 с.

246. Типове положення про міністерство України, затверджене Указом Президента України "Деякі питання організації роботи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади" від 24 груд. 2010 р. № 1199/2010 // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 100.

247. Типове положення про центральний орган виконавчої влади України, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через відповідного члена Кабінету Міністрів України, затверджене Указом Президента України "Деякі питання організації роботи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади" від 24 груд. 2010 р. № 1199/2010 // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 100.

248. *Тихонов А. В.* Социология управления. Теоретические основы / А. В. Тихонов. – 2-е изд., доп. и перераб. – М. : Конон ; Реабилитация, 2007. – 471 с.

249. *Толочек В. А.* Современная психология труда : учеб. пособ. / В. А. Толочек. – 2-е изд. – СПб. : Питер, 2008. – 432 с.

250. Транспарентність влади в контексті європейської інтеграції України : конспект лекції до короткотермінового семінару в системі підвищення кваліфікації кадрів / уклад : Е. А. Афонін, О. В. Суший. – К. : НАДУ, 2010. – 48 с.

251. *Трубников Н. Н.* О категориях "цель", "средство", "результат" / Н. Н. Трубников. – М. : Высш. шк., 1968. – 148 с.

252. Українська еліта та її роль в державотворенні : навч. посіб. / за заг. ред. В. А. Гошовської. – К. : НАДУ, 2010. – 136 с.

253. Управление общественными отношениями : учебник / [под общ. ред. В. С. Комаровского]. – М. : Изд-во РАГС, 2003. – 400 с.

254. *Усягин А. В.* Территориальное управление в России: теория, история, современность, проблемы и перспективы [Электронный ресурс] / А. В. Усягин, М. К. Шишков [Спецкурс или монография в Интернете]. – Режим доступа : http: //www.terrus.ru/mono/index.shtml. – Загл. с экрана.

255. *Уткин Э. А.* Антикризисное управление / Э. А. Уткин. – М. : Тандем, ЭКМОС, 2000. – 346 с.

256. *Фатхутдинов Р. А.* Разработка управленческого решения / Р. А. Фатхутдинов. – М. : ЗАО "Бизнес-школа "Интел-Синтез", 1998. – 272 с.

257. *Хабермас Ю.* Вовлечение другого: очерки политической теории / Ю. Хабермас ; пер. с нем. Ю. С. Медведева ; под ред. Д. А. Скляднева. – М. : Наука, 2001. – 417 с.

258. *Хавронюк М. І.* Науково-практичний коментар до Закону України "Про засоби запобігання і протидії корупції" / М. І. Хавронюк. – К. : Атіка, 2011. – 424 с.

259. *Цвєтков В. В.* Демократія – Управління – Бюрократія: в контексті модернізації українського суспільства : монографія / В. В. Цвєтков, В. П. Горбатенко. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. – 248 с.

260. *Цвєтков В. В.* Демократія і державне управління: теорія, методологія, практика : монографія / В. В. Цвєтков. – К. : ТОВ "Вид-во "Юрид. думка", 2007. – 336 с.

261. *Цвєтков В. В.* Державне управління і політика : монографія / В. В. Цвєтков, В. М. Селіванов, О. В. Скрипнюк. – К. : Абрис, 2006. – 312 с.

262. Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.center.gov.ua

263. *Челлен Р.* О политической науке, ее соотношении с другими отраслями знания и об изучении политического пространства / Р. Челлен // Полис. Политические исследования. – 2005. – № 2. – С. 115–126.

264. *Чикер В. А.* 18 программ тренингов. Руководство для профессионалов / В. А. Чикер. – СПб. : Речь, 2008. – 368 с.

265. *Шамхалов Ф. И.* Теория государственного управления : монография / Ф. И. Шамхалов. – М. : Экономика, 2002. – 638 с.

266. *Шаповал В.* Зарубіжний парламентаризм / В. Шаповал. – Львів : Основи, 1993. – 143 с.

267. *Шаповал В. М.* Парламентаризм і законодавчий процес в Україні : навч. посіб. / В. М. Шаповал, В. І. Борденюк, Г. С. Журавльова. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 216 с.

268. *Шаповал В.* Парламентаризм і законодавчий процес в Україні / В. Шаповал, В. Борденюк, Г. Журавльова. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 216 с.

269. *Шаповал М. І.* Менеджмент якості : підручник / М. І. Шаповал. – К. : Т-во "Знання", КОО, 2007. – 471 с.

270. *Шарвадзе Б. А.* Философия Джона Дьюи / Б. А. Шарвадзе. – Историко-философские труды. – Тбилиси : [б. и.], 2009. – 312 с.

271. *Шарков Ф. И.* Политический консалтинг (специализация курса "Консалтинг в связях с общественностью") : учеб. пособие / Ф. И. Шарков. – М. : Издат.-торг. кооперация "Дашков и К", 2004. – 460 с.

272. *Шефер Б.* Законы победителей / Б. Шефер. – Минск : Попурри, 2006. – 188 с.

273. *Шульга М.* Соціальний ареал життя особистості як предмет соціологічного дослідження / М. Шульга // Соціальний ареал життя особистості. – К. : ІС НАНУ, 2005. – С. 18–54.

274. *Ющик О.* Правова реформа: загальне поняття, проблеми здійснення в Україні / О. Ющик. – К. : Ін-т законодавства Верхов. Ради України, 1997. – 190 с.

275. *Якубовский О. П.* Управління кризами і ризиками суспільного розвитку : навч.-метод. посіб. / О. П. Якубовський, Т. І. Пахомова, Н. М. Драгомирецька. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2005. – 188 с.

276. *Яхонтова Е. С.* Тренинг-семинар "Мотивация персонала к достижениям" (метод. пособие) / Е. С. Яхонтова. – М. : Тасис, 2000. – 65 с.

277. *Cooper C. L.* The Occupational Stress Indicator Management Guide / C. L. Cooper, S. J. Sloan, S. Williams. – Windsor : NFER Nelson, 1988. – 66 p.

278. *Dewey John.* The Public and Its Problems / John Dewey. – NY : Henry Holt, 1927. – P. 12.

279. Europe 2020 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm

280. European Governance. A White Paper 2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http: // europa. eu. int / comm / governance / suivi_lb_en. htm. – Заголовок з екрану.

281. *Kaufmann Daniel.* Governance Matters V : Governance Indicators for 1996–2008 [Електронний ресурс] / Daniel Kaufmann, Aart Kraay and Massimo Mastruzzi // World Bank Policy Research. – June 2009. – Режим доступу : http://gtmarket.ru/news/state/2009/07/10/2242

282. *Rainey H.* Understanding & Managing Public Organizations / H. Rainey. – 3-rd ed. – Jossey–Bass, 2003. – 484 p.

283. *Rashid N.* Managing performance in local government. London / N. Rashid : Kogan Page Limited, 1999. – XII p. – 193 p.

284. Regionalism in Ukraine and Its Role in the Ukrainian Politics / Irina S. Khmelko, Elena Semenova, Sergej Teleshun, Alexej Titarenko // Journal of East-European and Asian studies. – Vol. 2. – N 1: Special ISSUE: Democratic Institutionalism. – February, 2011. – P. 93–111.

285. *Smith Jennifer.* The role of the Legislature in liberal – democratic societies / Jennifer Smith. – [S. l] : Dalhouse University, 2001. – P. 17.

286. *Warren M.* A practical guide to improving production. Stage 1 : The discovery stage. Operator's Manual / Mark Warren. – Athens : Heritage Papers, 2003. – 31 p.

Контрольні запитання

1. У чому сутність управлінських технологій державного управління?
2. Наведіть загальну класифікацію технологій управління за ознакою основних елементів системи управління.
3. Назвіть етапи управлінської дії та розкрийте її технологічний зміст.
4. Назвіть основні різновиди цілісних управлінських технологій за ознаками їх класифікації.
5. Назвіть основні різновиди частково-управлінських технологій в державному управлінні.
6. У чому сутність загальної технології прийняття рішень, запропонованої Р.Фатхутдіновим?
7. Які дії виконуються згідно з технологією прийняття рішень за моделлю раціонального прийняття рішень?
8. У чому сутність концепції вимушеної раціональності рішень?
9. Від чого залежить ефективність управлінських рішень і дій?
10. У чому особливість технології прийняття рішень, запропонованої Н.Карданською?
11. Охарактеризуйте роль керівника у процесі прийняття рішень.
12. Які риси і навички мають бути притаманні ефективно діючому державному керівнику за Г.Чейзом.
13. У чому полягає сутність контролінгу в державному управлінні?
14. Назвіть методи впровадження контролінгу в систему державного управління.
15. Розкрийте сутність моніторингу як технології управління політичними та соціально-економічними процесами.
16. Назвіть основні етапи проведення моніторингу.
17. Визначте основні принципи проведення моніторингу.

18. Що таке консалтинг та консалтингова діяльність?

19. Хто є основними виробниками консалтингового продукту?

20. Назвіть та охарактеризуйте основні види консультаційної діяльності.

21. Визначте основні напрями та принципи консультаційної діяльності в державному управлінні.

22. Сформулюйте визначення терміна “управління ризиками”.

23. Назвіть основні риси антикризового управління.

24. Перелічить складові управління ризиками.

25. Які характеристики управління ризиками Ви знаєте?

26. Укажіть найпоширеніші стратегії управління ризиками.

27. Які чинники, що визначають ефективність управління ризиками, Ви знаєте? Розкрийте більш детально 2 з них.

28. Наведіть визначення поняття якості.

29. Які переваги отримує виробник, створюючи систему управління якістю?

30. Назвіть законодавчі акти, які створюють підґрунтя для підвищення якості продукції в Україні.

31. Назвіть складові системи управління якістю продукції в організації.

32. Чим відрізняється оцінка якості товару і послуг?

33. Яку роль відіграє держава в розвитку якості продукції?

34. Проаналізуйте світовий досвід упровадження системи управління якістю продукції та визначіть можливість упровадження в практику державного управління.

35. Які складові державної політики якості?

36. За якими напрямами слід досліджувати і оцінювати державну політику у сфері якості?

Питання з підготовки до іспиту

1. Яким чином державне управління представлено в сучасному Класифікаторі видів економічної діяльності?

2. Назвіть спеціальності галузі наук “Державне управління”. На вирішення яких завдань вона спрямована?

3. Що є об’єктом та предметом дослідження теорії державного управління?

4. Назвіть характеристики управлінської діяльності.

5. Що впливає на зміну характеристик управлінської діяльності?

6. Форми управлінської діяльності.

7. Назвіть суб’єкти управління стосовно облдержадміністрації.

8. Назвіть суб’єкти управління стосовно райдержадміністрації.

9. Назвіть суб’єкти управління стосовно Кабінету Міністрів України.

10. Назвіть суб’єкти управління стосовно Міністерства культури України.

11. Назвіть об’єкти управління облдержадміністрації.

12. Назвіть об’єкти управління Міністерства фінансів України.

13. До якого виду управлінських відносин належить пряме підпорядкування?

14. До якого виду управлінських відносин належить предметно-технологічна взаємодія?

15. До якого виду управлінських відносин належить подвійне підпорядкування?

16. До якого виду управлінських відносин належить ієрархічна взаємодія?

17. На яку кількість гілок поділяється державна влада в Україні?

18. Скільки органів законодавчої влади існує в Україні?

19. На скількох управлінських рівнях в Україні функціонують органи виконавчої влади?

20. Яких методів управління не існує?

21. Який порядок призначення на посади та звільнення з посад Голови Антимонопольного комітету України, Голови Фонду державного майна України, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України?

22. До повноважень якого органу належить затвердження положення про міністерства, інші ЦОВВ?

23. Які основні повноваження міністра як керівника міністерства?

24. Які завдання уповноважений виконувати заступник міністра – керівник апарату?

25. Які повноваження належать міністру у відносинах з ЦОВВ, діяльність якого спрямовується та координується через міністра?

26. Який порядок призначення на посаду голови МДА?

27. Який орган уповноважений застосовувати до голів МДА звільнення як вид дисциплінарної відповідальності?

28. Яка кількість депутатів має висловити недовіру голові РДА чи ОДА для того, щоб Президент України прийняв рішення про відставку голови МДА?

29. Які акти видають голови МДА?

30. Який орган у межах, визначених законами України, може передавати МДА окремі повноваження органів виконавчої влади вищого рівня?

31. На які правовідносини поширюється юрисдикція адміністративних судів?

32. На які публічно-правові справи не поширюється юрисдикція адміністративних судів?

33. У чому полягають особливості провадження у справах щодо оскарження нормативно-правових актів органів виконавчої влади, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів владних повноважень?

34. У чому полягають особливості провадження у справах щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України?

35. Проаналізуйте проблеми вітчизняної системи інформаційно-аналітичного забезпечення державного управління.

36. Охарактеризуйте сучасний стан інформаційного забезпечення діяльності органів державної влади та місцевого самоуправління.

37. Наведіть визначення поняття публічності.

38. Проаналізуйте вплив принципу демократизму на діяльність органів державної влади.

39. Охарактеризуйте вплив принципів публічності та демократизму на діяльність державного управління.

40. Яка мета прогнозування та планування нормотворчості?

41. Назвіть та охарактеризуйте поширені форми планування нормотворчості на державному рівні.

42. У чому сутність концепції необхідного та достатнього складу проблемно-орієнтованих нормативно-правових баз?

43. Як впливають на ставлення до професійної діяльності норми моралі?

44. Проаналізуйте головні відмінності між професійною та загальнолюдською мораллю.

45. Які існують основні вимоги до норм поведінки державних службовців?

46. У чому виявляються особливості культури та етики державного управління?

47. Якими є домінуючі цінності та принципи етики державного управління?

48. Якими якостями має володіти державний управлінець задля найкращої реалізації свого професійного призначення?

49. Які основні зрізи державно-управлінської діяльності унормовуються в стандартах та нормах поведінки державних управлінців?

50. Назвіть елементи етичної інфраструктури державного управління.

51. Прозорість та відкритись діяльності органів державної влади як складові державного управління.

52. Проаналізуйте вплив громадської думки на діяльність органів державної влади.

53. Охарактеризуйте вплив маніпулювання громадською думкою на стабільність державного управління.

54. Якому вченому належить авторство акроніму POSDCORB?

55. Які функції державного управління належать до основних?

56. Які функції державного управління належать до загальних?

57. Які функції державного управління належать до допоміжних?

58. До якого виду функцій державного управління належать гуманітарні функції?

59. До якого виду функцій державного управління належить функція управління персоналом?

60. До якого виду функцій державного управління належить функція контролю?

61. Хто є учасниками процесу планування в державному управлінні?

62. З чим узгоджується план діяльності місцевої державної адміністрації?

63. Яким є взаємозв'язок робіт з функцій "планування" і "організація"?

64. Які існують основні типи прогнозів?

65. Проаналізуйте головні відмінності між внутрішньо- та зовнішньополітичним прогнозуванням.

66. Які існують основні вимоги до результатів прогнозу. У чому полягає їх специфіка?

67. Визначте співвідношення між поняттями "організація праці" та "організація діяльності".

68. Що таке кооперування?

69. Які відносини слід вважати координаційними?

70. Яким є співвідношення кооперування та координування?

71. Який зміст функції контролю в державному управлінні?

72. Які основні стадії контрольної діяльності?

73. Назвіть основні класифікаційні групи контролю.

74. Який критерій закладений для визначення форм контролю?

75. Охарактеризуйте механізми забезпечення реалізації управлінських функцій держави.

76. Охарактеризуйте підстави для державного втручання в ринкову економіку.

77. Назвіть основні та додаткові стандарти Директиви МОВАУ.

78. Які існують основні типи комунікацій?

79. Проаналізуйте головні відмінності між внутрішньо- та зовнішньополітичними комунікаціями.

80. Які існують моделі комунікацій?

81. Назвіть етапи технології прийняття рішень за моделлю раціонального прийняття рішень.

82. Охарактеризуйте чинник участі людини в процесі управління.

83. Охарактеризуйте технології цільового управління та назвіть особливості їх використання в державному управлінні.

84. Охарактеризуйте технології процесного управління та вкажіть на особливості їх використання в державному управлінні.

85. Наведіть приклади застосування технологій менеджменту у державному управлінні.

86. У чому полягає специфіка моніторингу засобів масової інформації?

87. У чому полягає важливість проведення моніторингу соціально-економічних та політичних процесів?

88. Назвіть найбільш поширені труднощі в плануванні.

89. Назвіть поширені помилки в процесі прийняття рішень, що безпосередньо пов'язані з людським фактором.

90. Які управлінські недоліки проявляються в умовах кризи у процесах прийняття рішень?

91. Розкрийте зміст поняття "корупція".

92. Що відображає Індекс сприйняття корупції?

93. Перерахуйте основні пропозиції щодо стримування корупції в українському суспільстві.

Теми творчих робіт

1. Роль Національної академії державного управління при Президентові України у становленні освітньої галузі та галузі науки "Державне управління".

2. Організація міжрівневої взаємодії у системі державного управління.

3. Загальна характеристика суб'єктів державного управління України.

4. Потреби об'єктів державного управління як визначальна детермінанта функціональної спрямованості діяльності органів виконавчої влади.

5. Субординація і координація: принципи поєднання у процесі побудови оптимальної управлінської структури.

6. Форми та інструменти ефективного зворотного зв'язку.

7. Удосконалення форм прямого зв'язку – необхідна умова ефективності державного управління.

8. Специфіка впливу об'єкта управління на суб'єкт у сучасній системі публічної адміністрації.

9. Специфіка реординаційних відносин у сучасній системі державного управління.

10. Еволюція суб'єкт-об'єктних відносин у контексті адміністративної реформи в Україні.

11. Координація як ефективний механізм вирішення завдань державного управління.

12. Удосконалення субординаційних відносин у сфері виконавчої влади – важливе завдання адміністративної реформи.

13. Підходи до класифікації механізмів державного управління.

14. Взаємозв'язок механізмів та технології державного управління.

15. Найбільш істотні зміни, що відбувалися в механізмі функціонування системи державного управління України з серпня 1991 р. до цього часу.

16. Проблеми правового забезпечення реформи центральних органів виконавчої влади в Україні.

17. Правовий статус та організація діяльності міністерств: приклади вітчизняної та зарубіжної практики.

18. Правовий статус та організація діяльності центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом: приклади вітчизняної та зарубіжної практики.

19. Акти центральних органів виконавчої влади і порядок їх прийняття: приклади вітчизняної та зарубіжної практики.

20. Напрями реформування місцевих органів виконавчої влади в Україні.

21. Проблемні питання делегування повноважень у системі "місцеві державні адміністрації – органи місцевого самоврядування".

22. Роль адміністративної юстиції у забезпеченні законності в державному управлінні: вітчизняний та зарубіжний досвід.

23. Значення конституційного контролю у забезпеченні законності в державному управлінні: вітчизняний та зарубіжний досвід.

24. Основні принципи та засоби інформаційно-аналітичної роботи в органах державної влади та місцевого самоуправління.

25. Складові інформаційного процесу.

26. Проблеми ефективного інформаційного забезпечення діяльності органів влади та місцевого самоврядування.

27. Співвідношення публічного й приватного в державному управлінні.

28. Прозорість та відкритість діяльності органів державної влади як складова демократичного розвитку.

29. Публічна політика як важливий критерій відкритості влади.

30. Визначення необхідного рівня забезпеченості певної сфери діяльності нормативно-правовими актами.

31. Шляхи вдосконалення та розвитку проблемно-орієнтованих нормативно-правових баз.

32. Професійна честь і гідність як складові професійної етики державного службовця.

33. Принципи і норми професійної етики.

34. Професійні кодекси поведінки, етичний кодекс державної служби.

35. Особливості культури державного управління України (країн ЄС, США, Російської Федерації, Канади, ПАР, Японії тощо).

36. Етична інфраструктура державного управління України (країн ЄС, США, Російської Федерації, Канади, ПАР, Японії тощо).

37. Стан громадської думки як важливий орієнтир при прийнятті політичних і управлінських рішень?

38. Прозорість та відкритість діяльності органів державної влади як складова позитивного іміджу.

39. Політичні комунікації та громадська думка.

40. Державне регулювання якості продукції в Україні.

41. Управління якістю продукції в різних сферах народного господарства.

42. Сприйняття якості продукції різними групами інтересів.

43. Реалізація основних принципів досягнення якості при виробництві товарів і наданні послуг.

44. Основні функції органів виконавчої влади.

45. Оптимізація функцій органів виконавчої влади в контексті адміністративної реформи в Україні.

46. Підходи щодо розмежування функцій між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на сучасному етапі державотворення.

47. Трансформація функцій державного управління у процесі децентралізації державного управління.

48. Взаємозв'язок функцій державного управління та формування системи органів виконавчої влади.

49. Реалізація політико-адміністративних функцій центральними органами виконавчої влади.

50. Головні функції органів виконавчої влади у сфері економіки.

51. Роль держави у соціальній сфері.

52. Надання адміністративних послуг – важлива функція органів публічної влади.

53. Контроль як функція державного управління.

54. Зміст функцій державного управління та їх взаємозв'язок.

55. Зв'язки з громадськістю – важлива функція органів публічної влади.

56. Принципи, яким підпорядковується процес планування.

57. Вплив політичної та соціально-економічної сфери життя суспільства на методологію прогнозування.

58. Принцип "відкритості майбутнього" та його зв'язок зі сценарною методологією.

59. Застосування інноваційних методів експертних оцінок у прогнозуванні.

60. Особливості організації праці державних службовців.

61. Система стандартів контролю в Україні.

62. Світові стандарти системи контролю.

63. Суперечності розподілу контролюючих повноважень між органами державної влади України.

64. Реалізація контролю менеджменту в державному управлінні.

65. Світові стандарти внутрішнього контролю.

66. Зовнішній контроль у системі державного управління.

67. Вплив політичної та соціально-економічної сфери життя суспільства на комунікативну сферу.

68. Принцип "відкритості влади" та її зв'язок з політичною комунікацією.

69. Мережева комунікація та державне управління.

70. Засоби мотивування персоналу державної служби.

71. Мотивація і мотивування – дві складові єдиного процесу в управлінні.

72. Спрямування мотивації державних службовців.

73. Процес мотивації в установі, де Ви працюєте.

74. Ефективність управлінських рішень і дій у державному управлінні.

75. Напрями вдосконалення управлінських технологій сучасного державного управління.

76. Програмно-цільові технології державного управління.

77. Новий державний менеджмент та напрями його застосування у державному управлінні.

78. Основні проблеми та перспективи організації моніторингу в системі державного управління України.

79. Організаційна, науково-методична та організаційно-технічна підсистеми моніторингу.

80. Моніторинг в системі надання державних та муніципальних послуг як інструмент підвищення якості державного управління.

81. Лідерство у державному управлінні.

82. Теорії лідерства.

83. Кроки виховання лідерів.

84. Причини прояву "управлінських патологій" у державному управлінні та шляхи їх подолання.

85. Удосконалення прийняття рішень в процесах державного управління.

86. Корупція як проблема політики та результат нерозв'язаних проблем у сучасному українському трансформаційному суспільстві.

РОЗДІЛ 16. ЕЛЕКТРОННА МОДЕРНІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

16.1. Концептуально-правові засади електронного урядування в Україні

Концептуальні основи електронного урядування

В умовах глобалізації та розбудови інформаційного суспільства традиційні способи взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування з громадянами і бізнесом стають недостатньо ефективними. Для створення нових, більш зручних способів доступу до інформації та послуг все частіше застосовуються сучасні інформаційно-комунікаційні технології (ІКТ).

Необхідність справляння державного впливу та формування з цією метою державної політики щодо розвитку інформаційного суспільства визначена в документах Туніського та Женевського всесвітніх самітів із питань розвитку інформаційного суспільства, Окінавської хартії з розвитку глобального інформаційного суспільства, Стратегії та Програми ЄС із розвитку інформаційного суспільства, а також у законах України "Про Національну програму інформатизації" та "Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки". Згідно із цими та іншими документами саме на державу покладається головна організуюча, координуюча та контролююча роль у відносинах, що виникають у процесі розбудови інформаційного суспільства та впровадження електронного урядування між основними її суб'єктами.

У міжнародній практиці сформовано такі моделі взаємодії між суб'єктами: G2G, G2B, G2C, G2E, G2I.

"Уряд – уряду" (**G2G**-'government to government') – електронна взаємодія органів влади насамперед між собою;

"уряд – суб'єктам господарювання" (**G2B**-'government to biasness') – електронна взаємодія органів влади із суб'єктами господарювання з метою надання останнім адміністративних та інших послуг, участі бізнесу в державних закупівлях тощо;

"уряд – громадянам" (**G2C**-'government to citizens') – електронна взаємодія органів влади з громадянами з метою надання останнім адміністративних послуг, участі громадян у формуванні державної політики та виборчому процесі, оцінюванні та контролі діяльності органів влади тощо.

Ця класична модель електронного урядування в деяких країнах доповнюється взаємодіями з іншими суб'єктами та відповідними зв'язками влади з ними:

"уряд – державні службовці" (**G2E**-'government to employers'), в інших країнах у модель електронного урядування, крім того, додають **"уряд – "міжнародні організації та інші держави"** (**G2I**-'government to international organizations').

На сьогодні в Україні у цій сфері прийнято понад 300 базових нормативно-правових актів, що стосуються інформаційного суспільства, інформатизації, інформаційної безпеки, інформаційної політики, електронного урядування тощо. Основою цієї бази документів є, насамперед, такі закони України, як: "Про інформацію", "Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки", "Про Національну програму інформатизації", "Про телекомунікації", "Про електронні документи та електронний документообіг", "Про електронний цифровий підпис", "Про доступ до публічної інформації", "Про захист персональних даних", "Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах" та ін.

У цілому необхідна для впровадження електронного урядування нормативно-правова база створена. Але внаслідок безсистемного, значною мірою хаотичного її розвитку вона має низку суттєвих недоліків, головними з яких є: фрагментарність, неповнота, нечіткість, неконкретність, неузгодженість, а іноді суперечливість деяких документів та непрозорість процедур, неадаптованість до міжнародних актів та ін. Окремою проблемою є імплементація прийнятих законодавчих актів.

Розвиток електронного урядування в Україні визначає Концепція розвитку електронного урядування в Україні, схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України (КМУ) від 13 грудня 2010 р. № 2250-р, що містить ключові категорії, понятійний апарат у цій сфері, а також пріоритети та заходи щодо впровадження е-урядування.

На сьогодні одним із пріоритетів України є розвиток *інформаційного суспільства*, яке можна визначити як орієнтоване на інтереси людей, відкрите для всіх і спрямоване на формування інноваційної моделі розвитку високотехнологічне суспільство, в якому кожен громадянин має можливість створювати і накопичувати інформацію та знання, мати до них вільний доступ, користуватися та обмінюватися ними, щоб дати змогу кожній людині повною мірою реалізувати свій потенціал для забезпечення особистого і суспільного розвитку та підвищення якості життя. Електронне урядування є одним з інструментів розвитку інформаційного суспільства, впровадження якого сприятиме створенню умов для відкритого і прозорого державного управління.

Електронне урядування – форма організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян.

Проблеми впровадження електронного урядування

Головною складовою електронного урядування є *електронний уряд* – єдина інфраструктура міжвідомчої автоматизованої інформаційної взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування між собою, з громадянами і суб'єктами господарювання.

Незважаючи на стрімкий розвиток протягом останнього десятиліття інформаційно-комунікаційних технологій та їх широке використання у державному управлінні, *у сфері державної служби нерозв'язаними залишаються такі проблеми*:

– відсутність єдиних стандартів та регламентів функціонування системи електронного документообігу з використанням електронного цифрового підпису, а також уведення державних інформаційних ресурсів, адаптованих до міжнародних;

– недосконаліть нормативно-правової і методологічної бази, що дає змогу органам державної влади та органам місцевого самоврядування, громадянам і суб'єктам господарювання функціонувати в умовах інформаційного суспільства;

– неврегульованість на законодавчому рівні питання надання адміністративних послуг і звернень громадян до органів державної влади та органів місцевого самоврядування через Інтернет і недосконаліть діючих урядового порталу, веб-сайтів органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що не забезпечують інтерактивний режим функціонування й надання адміністративних послуг у режимі "єдиного вікна";

– відсутність інтегрованої системи національних інформаційних ресурсів та інформаційної взаємодії органів державної влади і органів місцевого самоврядування та обмеженість доступу громадян і суб'єктів господарювання до інформаційних ресурсів органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

– низька якість та недостатня кількість адміністративних послуг, що надаються громадянам і суб'єктам господарювання із застосуванням електронних засобів;

– обмеженість можливостей систем електронного документообігу органів державної влади та органів місцевого самоврядування і відсутність єдиних форматів і протоколів електронного цифрового підпису;

– низький рівень обізнаності державних службовців, представників місцевого самоврядування та громадян щодо суті і переваг електронного урядування;

– повільність процесів інформатизації бібліотек, архівів, музеїв, що може призвести до поглиблення "інформаційної нерівності", та недостатність необхідних фінансових і матеріально-технічних ресурсів, а також їх неефективне використання.

Проблеми, пов'язані з упровадженням технологій електронного урядування в діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, мають міжвідомчий, міжрегіональний характер і не можуть бути розв'язані окремими органами виконавчої влади.

З огляду на ситуацію, що склалася в інформаційній сфері, неможливо підвищити рівень надання адміністративних послуг громадянам і суб'єктам господарювання із застосуванням інформаційно-комунікаційних технологій, а також ефективність використання бюджетних коштів, що спрямовуються на створення та розвиток державних інформаційних систем.

Надання адміністративних послуг, які передбачають міжвідомчу взаємодію або звернення громадян до кількох органів державної влади та органів місцевого самоврядування, пов'язане із значною втратою часу через відсутність взаємодії між відповідними відомчими інформаційними системами.

Основним механізмом організації взаємодії між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, громадянами і суб'єктами господарювання має стати **електронний документообіг** із використанням електронного цифрового підпису.

З метою забезпечення розвитку електронного урядування необхідні вжиття комплексу організаційно-технологічних заходів, чітке розмежування повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо реалізації політики в інформаційній сфері та координація їх діяльності на всіх рівнях.

Упровадження електронного урядування передбачає створення якісно нових форм організації діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх взаємодію з громадянами і суб'єктами господарювання шляхом надання доступу до державних інформаційних ресурсів, можливості отримувати електронні адміністративні послуги, звертатися до органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням Інтернету.

Основними принципами електронного урядування є: прозорість і відкритість; конфіденційність та інформаційна безпека; єдині технічні стандарти і взаємна сумісність; орієнтованість послуг на інтереси і потреби споживачів.

Основні завдання електронного урядування

З урахуванням переваг технологій електронного урядування *завданнями із забезпечення розвитку електронного урядування в Україні* є:

– забезпечення захисту прав громадян на доступ до державної інформації;

– залучення громадян до участі в управлінні державними справами;

– удосконалення технологій державного управління;

– підвищення якості управлінських рішень;

– подолання "інформаційної нерівності", зокрема шляхом створення спеціальних центрів (пунктів) надання інформаційних послуг, центрів обслуговування населення (кол-центрів), вебпорталів надання послуг;

– організація надання послуг громадянам і суб'єктам господарювання в електронному вигляді з використанням Інтернету та інших засобів, насамперед за принципом "єдиного вікна";

– надання громадянам можливості навчатися протягом усього життя;

– деперсоніфікація надання адміністративних послуг з метою зниження рівня корупції в державних органах;

– організація інформаційної взаємодії органів державної влади й органів місцевого самоврядування на базі електронного документообігу з використанням електронного цифрового підпису;

– забезпечення передачі і довгострокового зберігання електронних документів у державних архівах, музеях, бібліотеках, підтримки їх в актуалізованому стані та надання доступу до них.

З метою реалізації державної політики з питань розвитку електронного урядування необхідно забезпечити вжиття таких заходів:

– провадження узгодженої діяльності всіма органами державної влади та органами місцевого самоврядування із залученням інститутів громадянського суспільства та представників ділових кіл;

– удосконалення принципів державного управління, структури і функцій органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

– визначення переліку адміністративних послуг, які надаються органами державної влади та органами місцевого самоврядування, і переведення їх в електронну форму;

– удосконалення адміністративних процесів в органах державної влади та органах місцевого самоврядування шляхом використання інформаційно-телекомунікаційних технологій;

– створення інформаційної інфраструктури електронного урядування;

– підготовка кваліфікованих державних службовців, які забезпечуватимуть упровадження елементів електронного урядування;

– навчання громадян і суб'єктів господарювання використанню технологій електронного урядування;

– створення системи мотивації для державних службовців, громадян і суб'єктів господарювання щодо використання технологій електронного урядування.

Упровадження електронного врядування в Україні

Реалізація Концепції передбачена на період до 2015 р. та складається з трьох основних етапів.

На першому етапі (2011–2012 рр.) передбачалося:

– розроблення необхідної нормативно-правової та нормативно-технічної бази, зокрема щодо надання адміністративних послуг в електронній формі, а також єдиних стандартів, протоколів і регламентів взаємодії суб'єктів електронного урядування, їх гармонізація з міжнародними стандартами;

– забезпечення функціонування веб-сайтів органів виконавчої влади всіх рівнів на основі єдиних стандартів;

– створення єдиної загальнодержавної системи електронного документообігу;

– створення Національного реєстру електронних інформаційних ресурсів та веб-сайтів органів державної влади та органів місцевого самоврядування на всіх рівнях;

– забезпечення надання органами державної влади та органами місцевого самоврядування послуг в електронній формі громадянам і суб'єктам господарювання з використанням Інтернету, зокрема реєстрація суб'єктів господарювання, подання звітності;

– створення єдиної інформаційної системи, що містить реєстр адміністративних послуг, які надаються органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування, та інформацію про умови їх отримання;

– створення Єдиного веб-порталу адміністративних послуг;

– створення спеціальних центрів (пунктів) надання послуг, центрів обслуговування населення (кол-центрів);

– створення умов для участі громадян, їх об'єднань і суб'єктів господарювання у процесі підготовки державних рішень;

– створення спеціального веб-порталу з метою забезпечення прозорості використання державних фінансів;

– забезпечення розвитку Національної системи конфіденційного зв'язку.

На другому етапі (2013–2014 рр.) планується забезпечити:

– організацію надання послуг в електронній формі в усіх сферах суспільного життя;

– проведення повномасштабного реінжинірингу адміністративних процесів в органах державної влади та органах місцевого самоврядування;

– створення сприятливих умов для залучення громадських організацій до управління державними справами;

– освоєння технологій інтерактивної взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування з громадянами і суб'єктами господарювання;

– упровадження в діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування типових організаційно-технологічних рішень у сфері електронного урядування;

– передачу електронних документів у державні архіви, музеї, бібліотеки, їх довгострокове зберігання, підтримку в актуалізованому стані та надання доступу до них.

На третьому етапі (2014–2015 рр.) передбачається створити:

– об'єднані веб-портали органів виконавчої влади, призначені для проведення відповідних трансакцій;

– єдину інформаційно-телекомунікаційну інфраструктуру органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

– єдиний веб-портал електронного урядування як єдине місце доступу до всіх видів електронних послуг для громадян та суб'єктів господарювання з урахуванням потреб громадян і функціональних аспектів;

– національний депозитарій електронних інформаційних ресурсів.

Реалізація Концепції дасть змогу, зокрема:

– підвищити ефективність державного управління у результаті спрощення управлінських процедур, скорочення адміністративних витрат, застосування сучасних методів державного управління;

– підвищити якість адміністративних послуг та їх доступність;

– здійснювати контроль за ефективністю діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

– забезпечити високий ступінь доступності інформації про діяльність органів державної влади і органів місцевого самоврядування, надання можливості громадянам і громадським організаціям безпосередньо брати участь у процесах підготовки проектів рішень, що приймаються на всіх рівнях державного управління;

– зменшити рівень корупції та тінізації економіки;

– досягти якісно нового рівня управління державою і суспільством у цілому, а також зміцнити довіру до інститутів держави.

Таким чином, реалізація Концепції створить умови для досягнення європейських стандартів якості послуг, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також забезпечить виконання основних положень Програми економічних реформ на 2010–2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна влада".

16.2. Державна політика у сфері електронного врядування

Загальнодержавні проекти з електронного урядування

В Україні швидко поширюються Інтернет та інші цифрові технології, вплив яких на функціонування різних сфер життєдіяльності, включаючи процеси європейської інтеграції, з часом буде тільки посилюватися. Більше того, її успішність не в останню чергу залежатиме від успішності та ефективності впровадження новітніх інформаційних технологій у сфері державної служби.

Упровадження елементів електронного урядування на загальнодержавному рівні почалося у 2008–2009 рр. До найбільш вагомих результатів необхідно віднести:

• схвалення у грудні 2010 р. Кабінетом Міністрів України Концепції розвитку електронного урядування в Україні, що дало поштовх для нових ініціатив щодо побудови елементів інфраструктури е-уряду;

• схвалення Кабінетом Міністрів України Плану дій з упровадження в Україні Ініціативи "Партнерство "Відкритий Уряд" (Розпорядження Кабінету Міністрів України від 5 квітня 2012 р. № 220);

• прийняття Верховною Радою України постанови № 6633 "Про впровадження інтегрованої електронної інформаційно-аналітичної системи "Електронний парламент" до 2017 року";

• затвердження Верховною Радою України процедури електронних державних закупівель (зміни до закону "Про державні закупівлі" № 8633).

Реалізовано кілька галузевих проектів:

• подання електронної звітності суб'єктами підприємницької діяльності у Податкову адміністрацію;

• створення системи електронного декларування товарів на митниці "Електронна декларація";

• системи подання електронних заяв для вступу у вищі навчальні заклади;

• системи он-лайн придбання проїзних документів на залізничному транспорті "Електронний квиток" тощо.

Регіональні ініціативи з розвитку електронного урядування

"Електронне село". Враховуючи неможливість сільських громад самостійно розв'язувати проблеми інформатизації за допомогою бюджету району, а також відсутність мотивації ІКТ-бізнесу для створення інфраструктури в сільській місцевості, Дніпропетровською обласною радою було прийнято рішення про реалізацію у 2009 р. спільного проекту "Електронне село" разом із Координатором проектів ОБСЄ в Україні та Фондом "Східна Європа".

Основні заходи проекту було спрямовано на розвиток саме сільських територій, де сьогодні спостерігається інформаційний "голод" та які не в змозі вирішувати подібні завдання за власний рахунок. Сільський голова, який на відповідній території має повноваження, що стосуються всіх сфер життя та галузей діяльності, не мав доступу до необхідної оперативної інформації та актуальної бази нормативно-правових актів України для прийняття відповідного рішення.

Проектом було передбачено 6 основних заходів, за результатами вжиття яких:

• підключено 334 органи місцевого самоврядування (сільські, селищні, міські ради міст районного значення), 22 райони Дніпропетровської області до регіональної інформаційно-телекомунікаційної мережі з наданням доступу до мережі Інтернет, системи нормативно-правової бази "ЛІГА: ЗАКОН" та організовано офіційну електронну поштову скриньку;

• створено та впроваджено в практику 22 веб-сайти районів Дніпропетровської області з можливістю представлення кожного органу місцевого самоврядування району на окремій сторінці;

• Дніпропетровщина стала першим регіоном в Україні, у якому впроваджено технології електронного цифрового підпису власного акредитованого центру сертифікації;

• здійснено 50 семінарів-навчань для 668 відповідальних осіб 334 органів місцевого самоврядування Дніпропетровської області (сільські, селищні та міські ради міст районного значення) з питань оволодіння сучасними ІКТ із залученням науковців та фахівців обласної ради;

• здійснено оцінювання електронної готовності територіальних спільнот області та результатів упровадження проекту як механізму підвищення ефективності державного управління інформатизацією регіону на основі першої в Україні відповідної методики, розробленої в Дніпропетровській області.

"Електронний регіон". Одеська облдержадміністрація з 2007 р. впроваджує пілотний проект з надання юридичним та фізичним особам адміністративних послуг на основі електронної інформаційної системи "Електронний регіон". У рамках цього проекту всі органи виконавчої влади (ОВВ) – учасники пілотного проекту підключаються до єдиної регіональної системи захищеної електронної пошти (РСЗЕП). Функціонування РСЗЕП (рис. 16.1) забезпечує КП "Обласний інформаційно-аналітичний центр" (КП ОІАЦ).

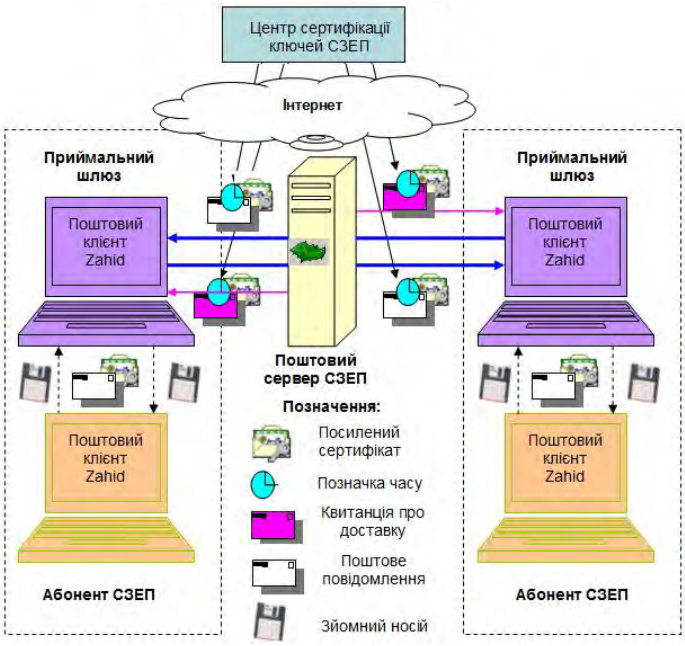

Рис. 16.1. ***Схема функціонування РСЗЕП***

Для кожного конкретного ОВВ, що надає юридичним та фізичним особам адміністративні послуги, на поштовому сервері КП ОІАЦ створюється поштова скринька у домені www.odessa.gov.ua. Розміщення поштових скриньок ОВВ на одному поштовому сервері забезпечує швидку, захищену та гарантовану доставку електронної пошти.

Центр адміністративних послуг "Прозорий офіс" (м. Вінниця). Єдиний дозвільний центр у м. Вінниці було створено згідно з Рішенням виконкому міської ради 19 квітня 2005 р. "Прозорий офіс" складається з Інформаційного холу, Центру адміністративних послуг, де здійснюється оформлення та видача дозвільних документів, державна реєстрація суб'єктів господарювання. Крім того, в рамках "Прозорого офісу" розташовано Центр соціального партнерства, де представники громадських організацій надають безкоштовні консультації з ведення підприємницької діяльності та допомагають підприємцям сформувати повний пакет документів для здійснення державної реєстрації "під ключ".

Центр адміністративних послуг "Прозорий офіс" – це 30 робочих місць, обладнаних за останнім словом техніки, об'єднаних у єдину комп'ютерну мережу, в якій працюють спеціалісти 19 міських та обласних дозвільних органів.

Отже, незважаючи на відставання в напрямі розвитку електронного урядування, Україна має значний потенціал та можливості вже найближчим часом зайняти гідне місце у світовому співтоваристві провідних країн.

Упровадження е-урядування в Україні забезпечить якісно новий рівень управління державою і суспільством у цілому, зміцнить довіру до держави та її політики, удосконалить взає-

модію між органами державної влади й органами місцевого самоврядування, бізнесом, громадянами та державними службовцями.

16.3. Технології е-управління на регіональному та місцевому рівнях

Визначення електронного управління

Електронне управління (е-управління) – це здійснення управлінських функцій за допомогою сучасних інформаційно-телекомунікаційних технологій. Е-управління являє собою нову форму суспільного управління, що відповідає стану сучасного інформаційного суспільства.

До основних складових системи е-управління віднесено: інтеграцію інформаційних ресурсів державних органів, єдину інформаційно-аналітичну систему соціального захисту населення, електронний реєстр пацієнтів у пілотних регіонах, єдиний веб-портал звернень громадян в органи виконавчої влади та місцевого самоврядування, єдиний державний веб-портал адміністративних послуг, автоматизовану систему "Єдине вікно надання електронної звітності", систему електронної державної реєстрації юридичних та фізичних осіб тощо.

Головним показником розвиненості е-управління є ступінь інтерактивності (***електронної взаємодії*** – е-взаємодії). Враховуючи перехід України на ***сервісну модель е-взаємодії*** держави з бізнесом та населенням, яка розглядає державу як сервісну організацію для надання послуг бізнесу та населенню, можна говорити про ***сервісну е-взаємодію*** з бізнесом та населенням, яка пов'язана з ***електронним інформаційним*** обміном для задоволення потреб бізнесу та населення в якісних послугах (сервісах) за допомогою ІТТ.

Для реалізації сервісної моделі е-взаємодії у більшості випадків використовуються ***портальні технології.***

Портальні технології

Виділяють три основні моделі побудови порталів органів влади:

– перша модель (Великобританія) будується як конкретний інструмент надання державно-управлінських послуг ***у єдиному інформаційному просторі*** з використанням сервісів і інформаційних ресурсів "згори донизу" (від центрального органу влади);

– друга модель (США) має більш розгалужену сферу використання і будується з метою формування бази даних щодо державно-управлінських послуг, структурування сервісів і інформаційних ресурсів – "знизу вгору" (від уповноважених органів влади);

– третя модель (ЄС) позиціонує побудову інтерактивних сервісів із горизонтальними зв'язками і з упровадженням у практику персональних смарт-карт для громадян – для доступу до сервісів із надання державно-управлінських послуг.

Лідером у розвитку системи е-управління є США й Канада, де 2/3 трансакцій здійснюються в електронній формі, а спектр державних електронних послуг (е-послуг) давно перевищує 100. У країнах Євросоюзу ці показники коливаються біля позначки 50%. За різними показниками розвиненості е-управління Україна посідає від 50-го до 100-го місця у світі. При цьому вона входить у двадцятку провідних експортерів програмного забезпечення.

У сучасних публікаціях використовуються кілька термінів, які розглядають ті чи інші аспекти е-управління, а саме: ***електронне урядування*** (е-урядування), ***електронна демократія*** (е-демократія), ***електронне врядування*** (е-врядування), ***електронна комерція*** (е-комерція), ***електронна освіта*** (е-освіта), ***електронний регіон*** (е-регіон), ***електронне місто*** (е-місто), ***електронне село*** (е-село), ***електронний громадянин*** (е-громадянин) тощо.

З глобальної точки зору розвиток рішень е-управління характеризує дві загальні риси:

– рішення орієнтовані на послуги та сконцентровані на клієнта;

– усі рішення базуються на використанні мережевих, у тому числі інтернет-технологій.

Упровадження системи е-управління органів виконавчої влади та місцевого самоврядування здійснюється в межах ***регіональної програми інформатизації*** (РПІ), яка визначає стратегії розвитку регіону в різноманітних сферах регіонального управління та місцевого самоврядування із запозиченням світового досвіду впровадження новітніх інформаційних технологій. РПІ розробляються як складова частина Національної програми інформатизації в повній відповідності з чинними нормативно-правовими актами України з питань інформатизації. Враховуючи сучас-

Основні напрями інформатизації

ний стан і специфічні особливості регіону України як об'єкта інформатизації, постановою Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку формування та виконання регіональної програми і проекту інформатизації" в завданнях Програми визначено ***основні напрями інформатизації***:

– нормативно-правове, організаційне та методичне забезпечення інформатизації в регіоні;

– створення та розвиток ***інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури (ІТІ)***;

– інформаційне забезпечення діяльності місцевих органів виконавчої влади;

– інформаційне забезпечення потреб населення, підприємств, установ та організацій регіону.

Перспективні напрями розбудови розгалуженої ІТІ

Впровадження системи е-управління можливо лише за умови наявності розвинутої ***інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури***. На цьому етапі до перспективних напрямів розбудови розгалуженої ІТІ можна віднести впровадження:

– технології VoIP (Voice over IP), яка дає змогу у рамках регіональної обчислювальної мережі зменшити сумарні витрати, пов'язані з веденням міжнародних і міжміських телефонних переговорів, а також почати процес міграції до технологій пакетної передачі мультимедійних даних;

– відеоконференц-зв'язку, яка повністю виключає необхідність очного проведення нарад керівництвом регіону, що значно зменшує витрати на командирування та підвищує ефективність використання робочого часу держслужбовців, що позитивно впливає на терміновість та ефективність прийняття управлінських рішень. Система відеокоференц-зв'язку надає можливість проведення заходів з підвищення кваліфікації фахівців у районах області без відриву від основних завдань, а також дає змогу встановлювати відеозв'язок з іншими регіонами України та іншими країнами для обміну досвідом як у галузі державного управління, так і в інших напрямах розвитку суспільства;

– пунктів колективного доступу (ПКД) або центрів обслуговування громадян (ЦОГ) до мережі Інтернет. Наприклад, ЦОГ створені у м. Миколаїв у рамках міської програми "Електронне управління та електронна демократія у місті Миколаїв на 2010–2015 роки" та проекту "Бібліотека як складова електронного діалогу громади і влади за підтримки програми "Бібліоміст" ("Глобальні бібліотеки – Україна"), яку адмініструє Рада міжнародних досліджень та обмінів (IREX). ЦОГ призначені для впровадження комплексу послуг е-урядування через мережу публічних бібліотек та сприяння розвитку е-демократії у м. Миколаєві. До основних функцій ЦОГ (ПКД) можна віднести організацію доступу до державних, обласних та місцевих інформаційних ресурсів соціального, правового, навчального та культурного характеру та надання можливостей щодо оволодіння ІТТ й інструментами системи е-управління. У м. Вінниця телекомунікаційна інфраструктура розвивається за рахунок мережі Wi-Fi на площах міста, усі трамваї обладнані точками доступу Wi-Fi, відбувається створення муніципальної оптоволоконної лінії зв'язку для побудови мережі, в яку увійдуть заклади освіти, лікарні, комунальні підприємства міста.

Аналіз багатьох РПІ показує, що головною метою РПІ періоду 2004–2008 рр. було забезпечення регіону і його суб'єктів необхідною та достатньою інформацією в усіх сферах діяльності, розбудови ІТІ, розвитку ***системи інформаційно-аналітичного забезпечення (СІАЗ) органів державної влади та місцевого самоврядування***, яка, у свою чергу, являє собою підвалину для створення елементів електронного уряду. Станом на кінець лютого 2008 р. тільки у 18 регіонах України були розроблені, погоджені з Державним департаментом з питань зв'язку та інформатизації Мінтрансу України й затверджені на сесіях органів місцевого самоврядування регіональні програми інформатизації. Найбільш досконало, із виконанням вимог нормативно-правових документів з питань інформатизації, розроблені регіональні програми в м. Київ та Дніпропетровській, Донецькій, Одеській і Харківській областях. У програмах цих регіонів передбачено виконання регіональної частини загальнодержавних завдань, таких як розвиток телекомунікаційного середовища і побудова спеціальної інформаційно-телекомунікаційної мережі органів влади, впровадження електронного документообігу та цифрового підпису, створення системи захисту державних інформаційних ресурсів, забезпечення доступу населення до послуг у мережі Інтернет.

Недоліки регіональних програм інформатизації

Найбільш характерними ***недоліками регіональних програм інформатизації*** є:

– інформатизація регіонів, як правило, зводиться тільки до закупівлі комп'ютерної техніки й програмного забезпечення, при цьому не приділяється належна увага розвитку інфраструктури інформатизації регіонів;

– не повною мірою враховуються пріоритетні напрями соціально-економічного розвитку регіонів і їх особливості;

– обсяги фінансування завдань програми не завжди відповідають запланованому обсягу робіт;

– не приділяється увага питанням створення, зберігання й нагромадження інформаційних ресурсів, організації й порядку виконання завдань по їх технічному захисту;

– не плануються заходи щодо впровадження сучасних ІТТ у галузі народногосподарського комплексу регіонів, а також заходи щодо впровадження в діяльність регіональних органів виконавчої влади й місцевого самоврядування системи електронного документообігу й електронного цифрового підпису.

Основні складові СІАЗ на регіональному рівні випливають із Закону України "Про місцеві державні адміністрації" (розд. III "Компетенція місцевих державних адміністрацій" глава 2 "Основні галузеві повноваження місцевих державних адміністрацій"), а на місцевому рівні – Закону України. "Про місцеве самоврядування в Україні" розд. II "Організаційно-правова основа місцевого самоврядування" глава 2 "Повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад"). Функціональна структура типової СІАЗ наведена на рис. 16.2.

Для регіонального рівня основні функціональні підсистеми СІАЗ наведено в табл. 16.1. Крім СІАЗ, створюються регіональні проблемно-орієнтовані інформаційно-аналітичні системи (РІАС), які враховують регіональні (міські) особливості. До таких РІАС можна віднести такі як: "Економіко-географічна інформація", "Міжрегіональний аналіз соціально-економічного розвитку України", "Фінанси", "Транспортний комплекс", "Паливно-енергетичний комплекс", "Агропромисловий комплекс регіону", "Барометр", "СППР – соціум", "Міжрегіональний аналіз соціально-економічного розвитку області" тощо.

Таблиця 16.1

Основні функціональні підсистеми СІАЗ на регіональному рівні

СФЕРИ УПРАВЛІННЯ		
Адміністративно-територіальний устрій	Взаємодії з бізнес-структурами та громадянами	Адміністративне управління (офісні функції)
Земельний кадастр	ОСНОВНІ ФУНКЦІОНАЛЬНІ ПІДСИСТЕМИ СІАЗ ОБЛАСНИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ	Культура, спорт, преса, відпочинок
Землеустрій, землекористування		Правопорушення, пенітенціарна система
Природокористування, екологія		Громадянський стан
Будівництво, містобудування та архітектура		Охорона здоров`я
Промисловість		Освіта
Транспорт		Трудові ресурси, зарплатня, охорона праці
Енергетика і зв`язок		Персоніфікований облік населення
Сільгоспвиробництво, продовольство		Соціальний захист населення, пільги, субсидії
Торгівля і послуги		Житло, благоустрій і комунальні послуги
Економіка та соціально-економічний розвиток		Управління майном регіону, приватизація
Податки		Цивільна оборона і надзвичайні ситуації
Фінанси і бюджет		Оборонна і мобілізаційна робота
Облік і статистика	Законодавство	Правопорядок і правоохоронна робота

З початку для реалізації ***інформаційно-аналітичних систем*** (ІАС) СІАЗ використовувалася файл-серверна технологія, як пов'язана зі створенням ***локальних обчислювальних мереж*** (ЛОМ) та централізації даних. ***Бази даних*** (БД) зберігалися на окремих комп'ютерах – серверах (сховище даних), а обробка інформації здійснювалася на робочих станціях обчислювальної мережі (рис. 16.3 а).

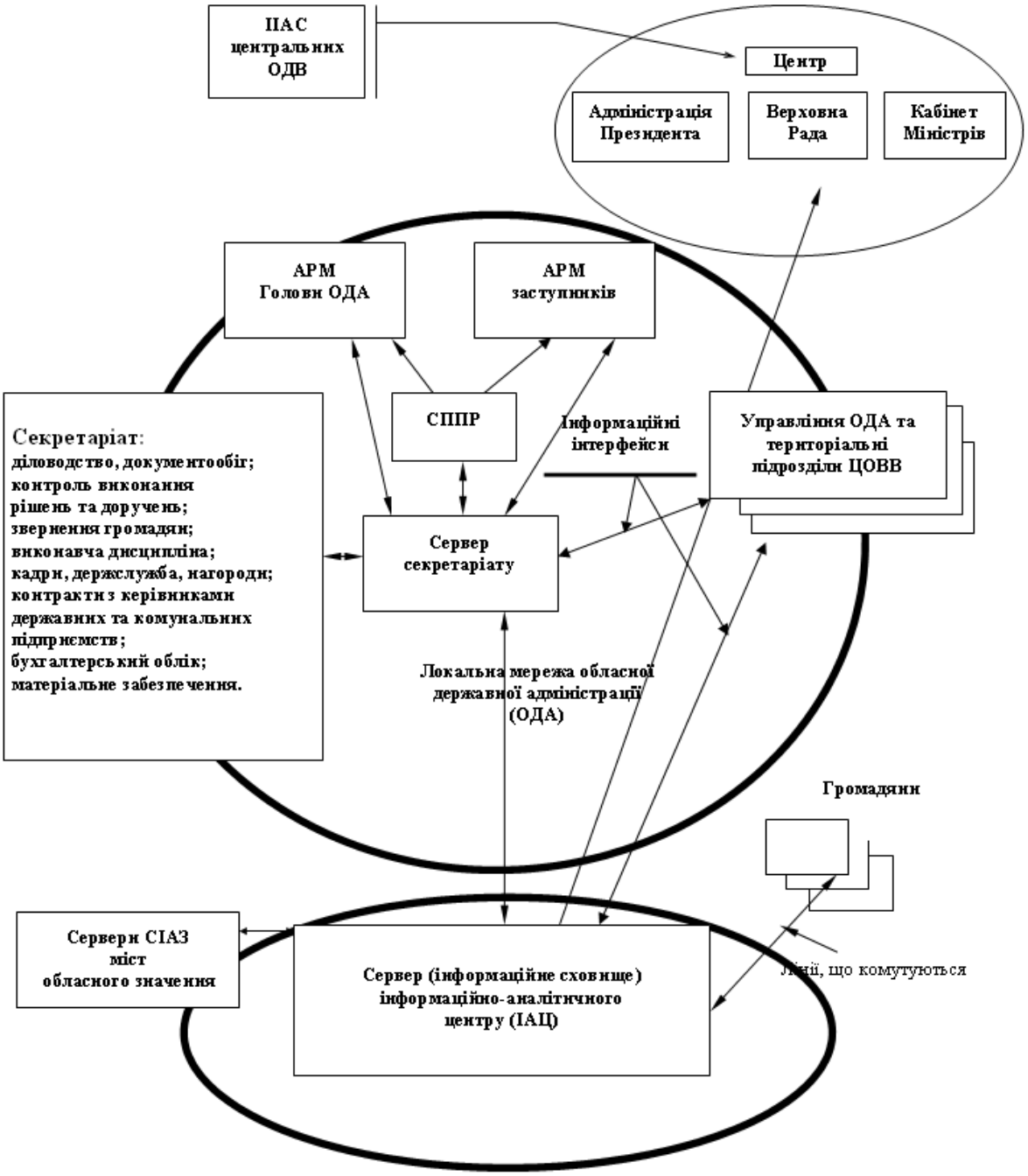

Рис. 16.2. ***Функціональна структура типової СІАЗ***

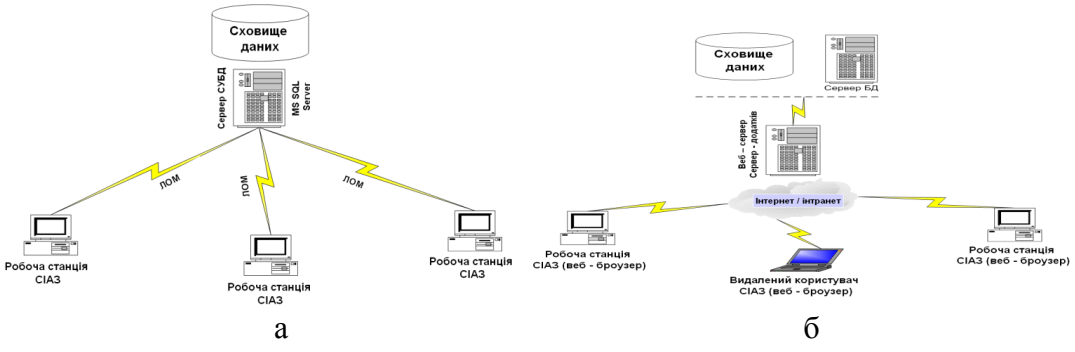

Рис. 16.3. ***Традиційна архітектура ІАС (файл-серверна технологія) (а) та архітектура ІАС на основі клієнт-серверної та інтернет-технологій (б)***

Подальший розвиток технологій обробки даних у обчислювальних мережах призвів до клієнт-серверної технології (технології, в якій сервери володіють ресурсами, а робочі станції (клієнти) звертаються до цих ресурсів), що надала низку переваг, серед яких “нульові” витрати на впровадження системи на рівні клієнта, зниження вимог до апаратно-програмного забезпечення клієнтських робочих станцій, централізація інформаційних ресурсів тощо. Інтернет-технології, у тому числі веб-технології, суттєво змінили архітектуру ІАС та розширили можливості підключення видалених користувачів до інформаційних ресурсів (рис. 16.4 б).

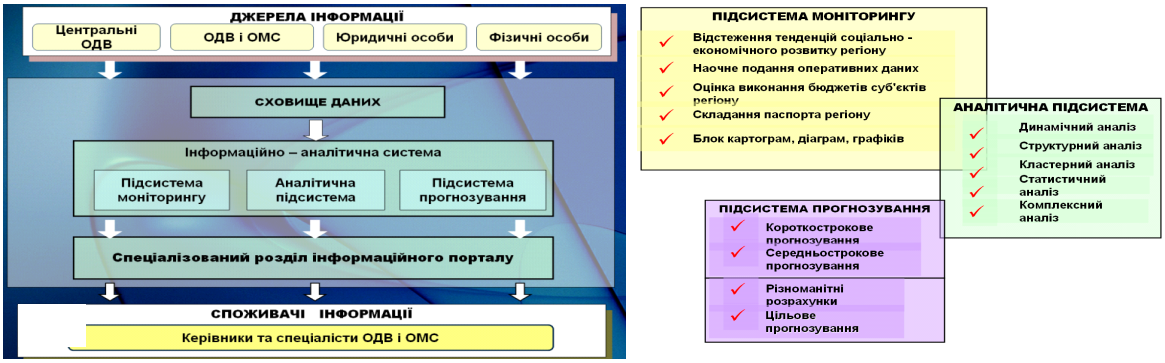

Рис. 16.4. ***Загальна архітектура ІАС на основі інтернет-технологій (а) та структура аналітичної складової веб-орієнтованої ІАС (б)***

Інтернет-технології дали по-іншому поглянути як на загальну архітектуру ІАС (рис. 16.4 а), так і на її складові (рис. 16.4 б) та результати функціонування (рис. 16.5).

Рис. 16.5. ***Результати функціонування ІАС для різних користувачів системи***

Веб-технології розширили можливості взаємодії з СІАЗ. Крім тепер уже звичайних каналів передавання даних (носії інформації та електронна пошта) з’явилися нові – взаємодія за допомогою системи електронного документообігу (СЕДО) та веб-сайта (порталу) (рис. 16.6).

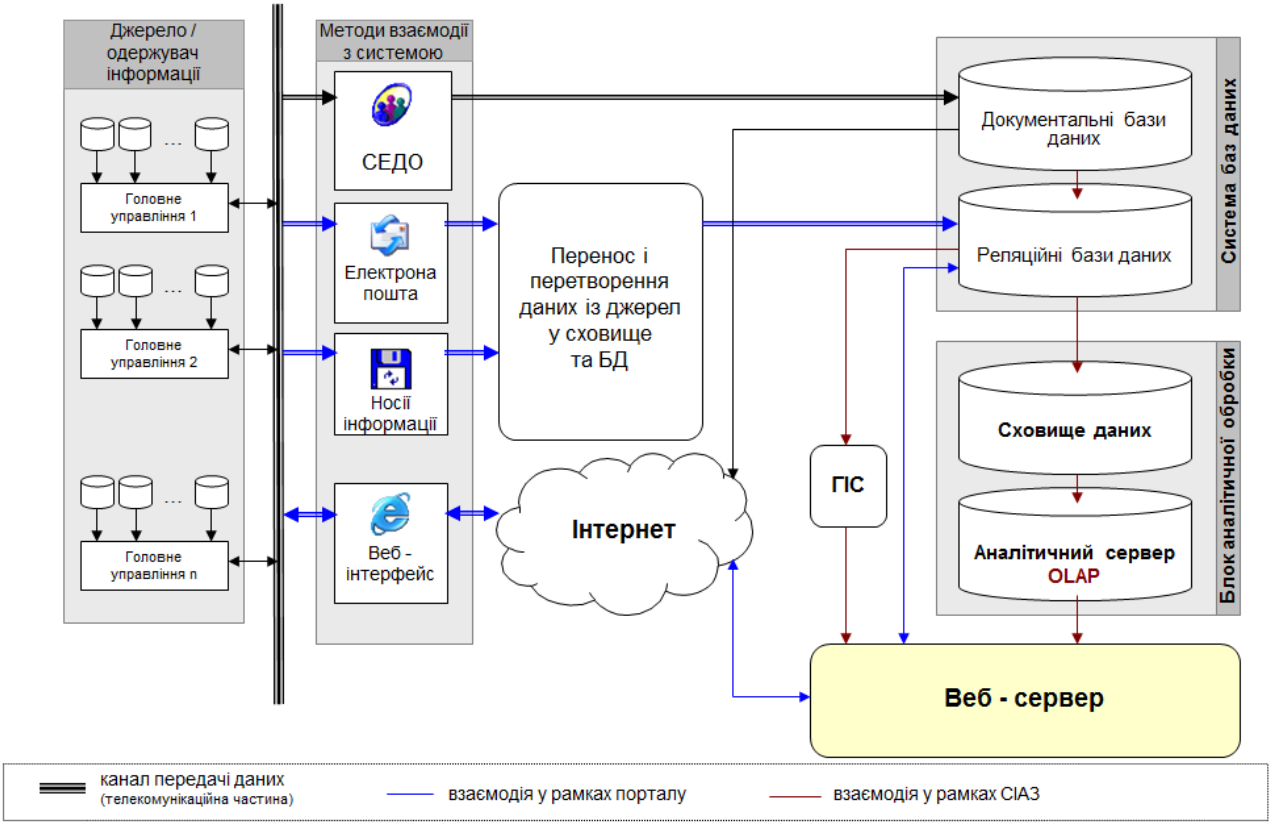

Рис. 16.6. ***Способи взаємодії з ІАС***

У подальшому Інтранет та інтернет-технології дали змогу розділити зовнішній веб-орієнтовний потік взаємодії на два канали з:

– авторизованим доступом для державних службовців структурних підрозділів обласної державної адміністрації (управління, керівництво), структурних територіальних підрозділів міністерств та відомств, органів місцевого самоврядування (РДА), які виступають суб'єктами мережі обласної державної адміністрації та власниками інформаційних ресурсів. Крім того, авторизований вхід до порталу мають відвідувачі, які захочуть мати доступ (платний) до більшого обсягу інформації (наприклад перегляд деяких показників за минулі періоди, довідників управління статистики і т.ін.). Вони будуть мати розширені функціональні можливості (розширений пошук тощо);

– відкритим доступом – для всіх інших користувачів.

Портальні технології дали змогу істотно розширити канали взаємодії держави, органів виконавчої влади та місцевого самоврядування та громадян, підвищити якість цієї взаємодії і сприяти тим самим зміцненню громадянського суспільства, побудованого на взаєморозумінні, урахуванні інтересів кожного. Інтернет-портал дає можливість широкому колу користувачів знайти необхідну інформацію найбільш зручним способом, звертатися з питаннями чи проханнями і одержувати відповіді організації – власника порталу в режимі 365 днів на рік, 7 днів на тиждень, 24 години на добу. Інтернет-портал здатний "підбудуватися" під будь-якого користувача, доставляючи йому насамперед ту інформацію, яка його цікавить.

Наприклад, інтернет-портал Одеської обласної державної адміністрації об'єднує чотири основних напрями: oda.odessa.gov.ua – корпоративний портал Одеської обласної державної адміністрації; rda.odessa.gov.ua – веб-сайти всіх районних державних адміністрацій (РДА) Одеської області; region.odessa.gov.ua – паспорт області та province.odessa.gov.ua – паспорти районів.

Головні інформаційні блоки (контенту) державного інтернет-порталу

До головних інформаційних блоків (контенту) державного інтернет-порталу входять:

– інформаційне забезпечення органів виконавчої влади, яке складається з двох інформаційних ресурсів – кор-

поративного порталу обласної державної адміністрації та інформаційно-довідкового web-сайта районних державних адміністрацій області;

– характеристика території та висвітлення процесів, що на ній відбуваються, яка складається з інформаційних ресурсів – web-сайта "Паспорт області" та інформаційно-довідкового web-сайта "Паспорти районів";

– каталог регіональних інформаційних ресурсів, який включає перелік регіональних інформаційних ресурсів, чітко структурованих за темами з відповідних категорій.

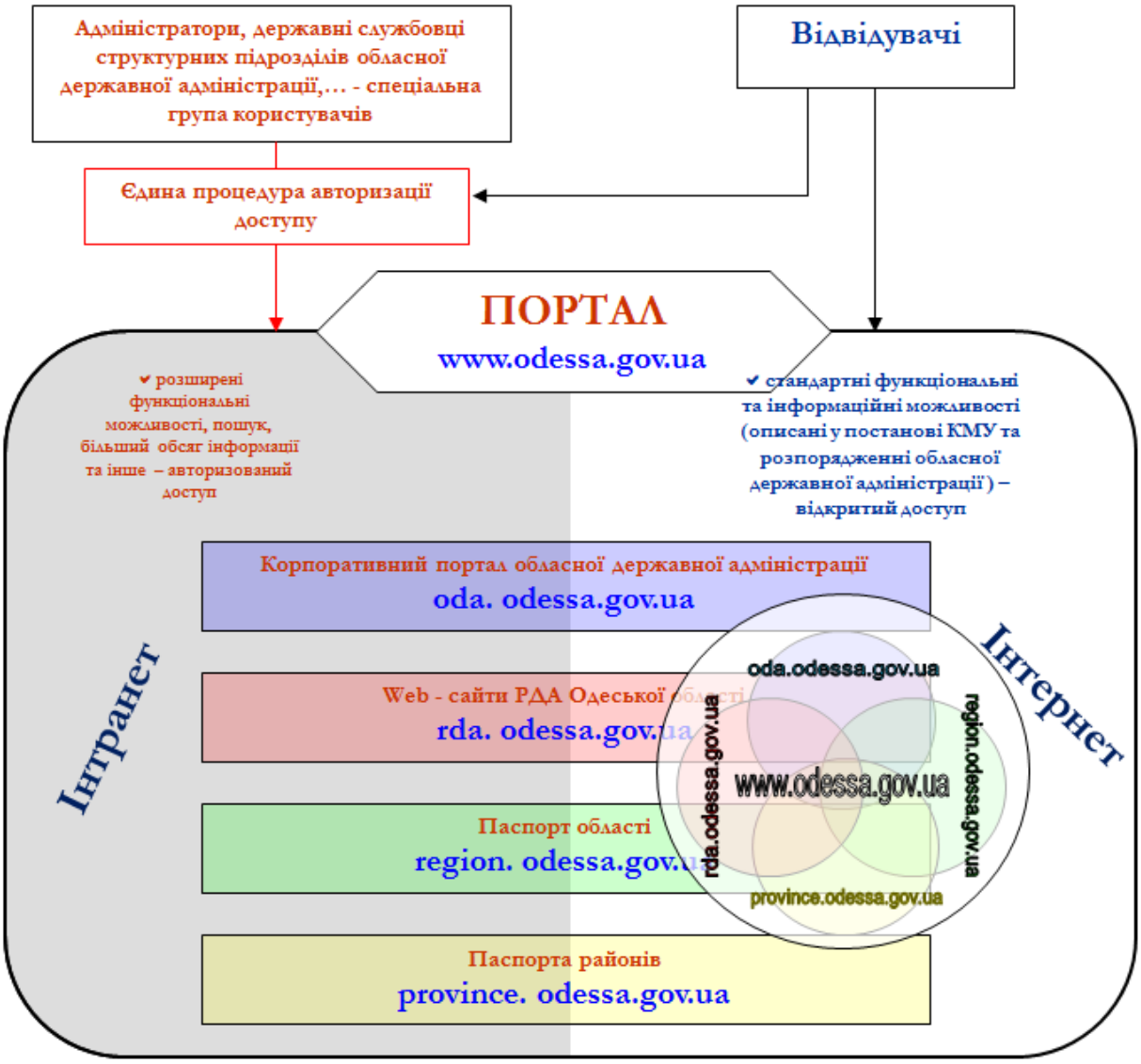

Рис. 16.7. ***Вплив портальних технологій на взаємодію з СІАЗ***

Починаючи з 2010 р. РПІ має більш цілеспрямований характер. Існують програми "Електронна Одещина", "Електронне місто Рівне" (2010–2012), "Електронна Дніпропетровщина" (2011–2013), "Електронна Житомирщина" (2012–2015), "Електронна Харківщина" (2011–2013), "Електронне врядування та електронна демократія в місті Миколаїв" (2010–2015) тощо.

Розробка електронної інформаційної системи "Електронний регіон" є дієвим механізмом ефективної роботи органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, яка використовується для надання юридичним та фізичним особам адміністративних послуг в електронному вигляді.

З технологічної точки зору надання електронної адміністративної послуги передбачає проведення серії операцій "запит-відповідь" між кількома, а в деяких випадках і десятками різних баз даних. Наприклад, надання такої послуги, як "Реєстрація іноземних інвестицій" на місцевому рівні потребує взаємодії як мінімум з інформаційними системами митної та прикор-

донної служб для підтвердження інформації щодо податкової реєстрації грошових вкладень або реєстрації майна, що було ввезено на територію України як інвестиція. Ситуація ускладнюється і тим, що більшість інформаційних реєстрів відповідно до Закону України про захист інформації та про персональні дані складаються з інформації, що потребує додаткового захисту і не може використовуватись у глобальних інформаційних мережах, таких як Інтернет.

Запровадження більшості завдань, передбачених Концепцією розвитку електронного урядування в Україні, неможливе без створення єдиного захищеного середовища обміну інформацією між власниками інформації, тобто державними установами, громадянами та приватним сектором. Це потребує налагодження електронної взаємодії спеціальних центрів (пунктів) надання електронних послуг з інформаційними системами адміністративних органів, в яких міститься інформація, необхідна для надання адміністративних послуг. Для проведення електронної взаємодії державним адміністратором здійснюється ідентифікація особи, яка звернулась за отриманням адміністративної послуги, створення і засвідчення електронним цифровим підписом державного адміністратора електронних копій поданих особою заяви й пакета документів та їх надсилання електронною поштою до відповідних адміністративних органів. Здійснення електронної взаємодії передбачає впровадження механізмів інтеграції різноманітних автоматизованих систем діловодства органів державної влади та механізмів інтеграції інформаційних ресурсів і баз даних органів державної влади. Система міжвідомчого електронного документообігу як механізм інтеграції різноманітних автоматизованих систем діловодства органів державної влади будується на основі використання наявної телекомунікаційної інфраструктури та інтеграції існуючих автоматизованих систем діловодства і баз даних органів державної влади.

Для забезпечення гарантованого, захищеного та надійного обміну електронними документами створюється ***система захищеної електронної пошти*** (СЗЕП) органів державної влади, яка використовує як транспортну мережу спеціальні мережі або мережі загального користування.

Міжвідомчий електронний документообіг

З огляду на різноманітність існуючих автоматизованих систем діловодства в органах державної влади міжвідомчий електронний документообіг будується на основі обміну повідомленнями в XML-форматі, при цьому учасники взаємодії виступають відправниками або одержувачами таких повідомлень. Узагальнена архітектура взаємодії різних автоматизованих систем діловодства (АСД) наведена на рис. 16.8.

Ключовим елементом цієї архітектури є файл електронного повідомлення, що формується системою АСД, інтерпретується поштовим клієнтом і може бути автоматично оброблений АСД іншого типу.

Для реалізації електронної взаємодії (виконання трансакцій "запит-відповідь") із базами даних абонентів СЗЕП використовується технологія "кард-файл". Зазначена технологія призначена для отримання через повідомлення електронної пошти доступу до видалених баз даних і управління даними в режимі off-line, дотримуючись вимог безпеки.

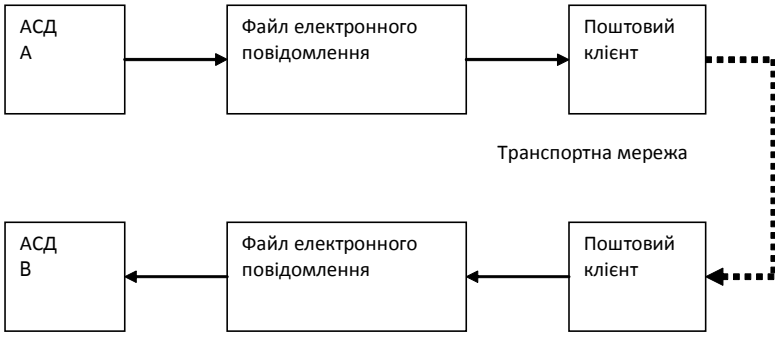

Рис. 16.8. ***Архітектура е-взаємодії різних автоматизованих систем***

Технологія "кард-файл" забезпечує формування на стороні клієнта (абонента СЗЕП) запитів до віддалених баз даних (БД) органів виконавчої влади (ОВВ) у XML-форматі з подаль-

шою їх (запитів) автоматизованою обробкою на стороні сервера БД ОВВ. Програма-обробник запиту до БД ОВВ і "кард-файл", за допомогою якого на клієнтському місці формується цей запит, створюються безпосередньо адміністратором БД ОВВ. "Кард-файл" захищений механізмом електронного цифрового підпису від несанкціонованої модифікації на стороні клієнта. Таким чином забезпечується коректність формування запиту до БД ОВВ у визначеному форматі на стороні клієнта та гарантована автоматизована обробка запитів, що надходять від клієнта, на стороні БД ОВВ. Сформоване поштове повідомлення надсилається на поштову скриньку абонента СЗЕП (електронна адреса визначається в "кард-файлі"). Отримавши поштове повідомлення, поштовий клієнт абонента СЗЕП (ОВВ) розшифровує його, перевіряє електронний цифровий підпис автора запиту, витягує із тіла листа запит до БД ОВВ і передає його (разом із даними підпису) модулю сполучення із системою управління базами даних (СУБД) для обробки. Отримавши відповідь бази даних, ОВВ відправляє її адресату, який здійснив запит.

Рівні порталів (сайтів) органів державної влади

Безпосередньо портали (сайти) органів державної влади та місцевого самоврядування, через механізми яких здійснюється е-взаємодія, підрозділяються на 4 рівні.

1. ***Інформативний рівень*** – дієвий спосіб інформування громадян.

2. ***Рівень односторонньої взаємодії,*** на якому публічні онлайнові служби дають можливість часткового застосування онлайнових послуг (скачування зразків документів для подальшого заповнення й наступного відправлення звичайною поштою тощо).

3. ***Рівень двосторонньої взаємодії***, який надає можливість електронного використання офіційних електронних форм для початку процедури надання послуг та спілкування (інтернет-приймальня, віртуальна громадська приймальня депутатів, механізм опитування для дослідження громадської думки з того чи іншого питання, звернення до міського голови тощо).

4. ***Трансакційний рівень***, який надає можливість за допомогою веб-порталу (сайта) одержувати кожну з послуг, що надається державним органом, без використання електронних носіїв. Цей рівень вимагає обов'язкового використання електронного цифрового підпису.

16.4. Електронний документообіг та захист інформації

Системи електронного документообігу в діяльності органів державної влади

В основу інформаційно-аналітичного забезпечення роботи органу влади передусім покладено опрацювання документів, які підлягають створенню, фіксуванню та обліку в певній формі. Комплексне запровадження електронного документообігу як однієї зі складових електронного урядування дає змогу отримати найважливіші якості державного управління – оперативність обміну електронними документами, можливість їх дистанційного колективного опрацювання, погодження і підписання, забезпечити накопичення й загальну доступність масивів документів, створення та використання електронних архівів.

Очевидно, що електронний документообіг поширюється на всі сфери діяльності держави й забезпечує взаємодію між органами влади всіх рівнів та гілок (G2G), органами влади і бізнес-структурами (G2B), органами влади та громадянами (G2C). При цьому такі взаємодії виходять за межі обміну лише документами, і виникає необхідність обміну даними або знаннями шляхом створення та функціонування інформаційної системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів, що, безумовно, є більш складним в організаційному та науково-технічному сенсі.

Запровадження інформаційної взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування на базі електронного документообігу з використанням електронного цифрового підпису Концепцією розвитку електронного урядування в Україні визначено одним з основних принципів електронного урядування, реалізація якого має здійснюватися шляхом створення єдиної загальнодержавної системи електронного документообігу та єдиної інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури.

Для запровадження електронного документообігу створено нормативно-правову базу, яка забезпечує його здійснення шляхом належної організації відповідних процесів та дотримання вимог

до оформлення документів, уніфікації систем організаційно-розпорядчої документації, розроблення єдиної державної системи діловодства та документаційного забезпечення управління тощо.

З цією метою було прийнято два базових закони України: "Про електронні документи та електронний документообіг" та "Про електронний цифровий підпис", а також низку постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України, які конкретизували відносини у цій сфері та стали основою для врегулювання взаємодії між суб'єктами й встановлення організаційно-правових засад використання електронного документа та електронного документообігу.

Статтею 5 Закону України "Про електронні документи та електронний документообіг" визначено, що **електронний документ** (ЕД) – це документ, інформація в якому зафіксована у вигляді електронних даних, включаючи обов'язкові реквізити документа, склад та порядок розміщення яких визначається законодавством.

Електронний документ може бути створений, переданий, збережений і перетворений електронними засобами у візуальну форму подання шляхом відображення даних, які він містить, електронними засобами або на папері у формі, придатній для сприймання його змісту людиною. Обов'язковими реквізитами ЕД є дані, без яких він не може бути підставою для його обліку і не матиме юридичної сили.

Відповідно до ст. 6 зазначеного Закону обов'язковим реквізитом ЕД є *електронний підпис*, який використовується для ідентифікації автора та/або підписувача ЕД іншими суб'єктами електронного документообігу і дає змогу підтвердити його цілісність. Накладанням *електронного цифрового підпису* завершується створення ЕД. Однак необхідно зауважити, що лише електронний цифровий підпис за правовим статусом прирівнюється до власноручного підпису (печатки), а інші види електронного підпису такого статусу не мають.

Статус ЕД визначається його реквізитом, що набуває таких значень:

версія – примірник ЕД на стадії створення, який відрізняється від інших його примірників за вмістом;

оригінал – примірник ЕД, який першим набуває чинності, що фіксується в процесі реєстрації відповідним значенням спеціального реквізиту;

дублікат – примірник ЕД, який має юридичну силу оригіналу;

копія – примірник ЕД, який точно відтворює вміст його оригіналу, а також усі його реквізити чи їх частину;

витяг (з ЕД) – копія ЕД, яка відтворює частину всіх його структур і частину вмісту.

Життєвий цикл ЕД становлять чотири стадії: створення, поширення, виконання та використання, які реалізуються як сукупність послідовних процесів за допомогою комп'ютерів та засобів зв'язку. При цьому виконання операцій із реалізації процесів відбувається автоматично або керується користувачами відповідних інформаційно-телекомунікаційних систем.

Під **системою документообігу** розуміється сукупність методів, засобів і персоналу, що підтримує документообіг у межах установленого регламенту документообігу.

Система автоматизації документообігу (система електронного документообігу) – організаційно-технічна система, що забезпечує процес створення, управління доступом і поширення електронних документів у комп'ютерних мережах, а також контроль над потоками документів в організації.

Особливе значення має *регулювання (регламентування) документообігу*, яке пов'язане з електронними документами.

Регламент документообігу являє собою сукупність правил інформаційної діяльності суб'єктів інформаційних відносин, визначених законодавством, нормативними актами або угодами. Регламент документообігу визначає ролі та права суб'єктів щодо створення документів, володіння, користування та розпорядження ними, порядок оформлення і фіксації інформації на носієві інформації.

Узагальнюючи основні поняття, ***електронний документообіг*** можна тлумачити як інформаційні технології, що реалізують життєвий цикл електронного документа. При цьому систему електронного документообігу можна визначити як автоматизовану систему оброблення інформації, що реалізує електронний документообіг, та спряжену з іншими системами документообігу.

Слід виокремити такі *основні принципи та завдання електронного документообігу*:

– одноразова реєстрація документа, що дає змогу однозначно його ідентифікувати в будь-якій підсистемі;

– можливість паралельного виконання операцій, що дає змогу скоротити час руху документів і підвищення оперативності їх виконання;

– безперервність руху документа, завдяки чому можна ідентифікувати відповідального за (завдання) виконання в кожен момент часу існування документа (процесу);

– єдина (або погоджено розподілена) база документної інформації, що унеможливлює дублювання документів;

– ефективно організована система пошуку документів, що відкриває доступ до документів, володіючи мінімальною інформацією про них;

– розвинена система звітності при різних статусах і атрибутах документів, що дає змогу контролювати їх рух по процесах документообігу і приймати управлінські рішення, ґрунтуючись на даних зі звітів.

Класифікація систем електронного документообігу

На рівні центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування залежно від стану інформатизації та структури органу використовуються засоби (інформаційні системи) електронного документообігу, які в основному можна розподілити на такі (табл. 16.2).

Таблиця 16.2

Класифікація систем електронного документообігу

Клас системи	Функції (особливості)	Зберігання документів
"Електронне діловодство"	Забезпечення роботи з електронними версіями документів і *реквізитами реєстраційно-контрольних форм* відповідно до існуючих в Україні правил і стандартів діловодства	Робоча станція виконавця
"Документообіг"	Забезпечення чітко регламентованого і формально контрольованого руху документів усередині і поза організацією на основі інформаційно-телекомунікаційних технологій, часткова підтримка процесів роботи над документами	Робоча станція виконавця, файл-сервер
"Системи електронного управління документами"	Забезпечення повного циклу: створення, перетворення, забезпечення безпеки, управління доступом і поширення великих обсягів документів у корпоративних комп'ютерних мережах, забезпечення контролю над потоками документів в установі, знищення тощо	Спеціальні сховища (центральні або розподілені файл-сервери) або в ієрархії файлової системи
"Корпоративні системи електронного управління документами"	Забезпечення спільної роботи над документами і їх публікації, доступної практично всім користувачам, інтеграція з офісними пакетами, наявність інформаційних порталів та зв'язку через мережі Інтернет, Інтранет та Екстранет	Спеціальні сховища (центральні або розподілені файл-сервери) або в ієрархії файлової системи

Основними властивостями корпоративних систем електронного управління ЕД є:

– можливість управління життєвим циклом ЕД – від авторської розробки до остаточної редакції, затвердження, поширення і архівації;

– забезпечення розподіленого редагування ЕД, що дає змогу співробітникам, які працюють у різних територіально віддалених підрозділах, спільно використовувати ЕД на локальних серверах, зберігаючи при цьому цілісність ЕД у масштабі всього органу (підрозділу) з розподіленою структурою;

– повний набір засобів управління ЕД – оформлення, отримання (виписування), контролю версій, повнотекстового пошуку в масштабах усього керованого інформаційного вмісту системи, контрольних журналів, можливості роботи з шаблонами, надання повідомлень про зміни ЕД та ін.;

– багаторівневий контроль версій ЕД з організацією їх створення і збереження;

– захист даних за допомогою сертифікованих технічних та програмних засобів промислового рівня, засобів повномасштабної ідентифікації користувачів;

– підтримка різноманітних типів файлів подання ЕД, включаючи текстові, графічні зображення, електронні таблиці, аудіо- та відеодані, веб-документи тощо.

Під управлінням електронним документообігом у загальному випадку розуміють організацію руху ЕД між підрозділами установи, окремими користувачами чи їх групами. При цьому

під рухом ЕД розуміється не їх фізичне переміщення, а власне передача прав на їх застосування (доступ), що супроводжується повідомленням про це конкретних користувачів, а також контролем за виконанням.

Результати впровадження електронного документообігу

Очікувані результати впровадження інтегрованої системи електронного документообігу:

– більш ефективне управління ЕД за рахунок автоматичного контролю виконання, прозорості діяльності установи на всіх рівнях;

– підтримка ефективного накопичення, управління і доступу до інформації і знань;

– забезпечення кадрової гнучкості за рахунок більшої формалізації діяльності кожного співробітника і можливості збереження всієї історії його діяльності;

– усунення дублювання і багаторазового перетворення інформації;

– чітка авторизація доступу до інформації з обмеженим доступом, за рахунок чого підвищується персональна відповідальність співробітників за виконані дії строго в рамках наданих повноважень;

– протоколювання діяльності установи в цілому (внутрішні службові розслідування, аналіз діяльності підрозділів, виявлення "гарячих точок");

– оптимізація управлінських процесів, автоматизація механізму їх виконання і контролю;

– виключення або максимально можливе скорочення обігу паперових документів;

– заощадження ресурсів за рахунок скорочення витрат на управління потоками ЕД в організації;

– виключення необхідності чи істотне спрощення і здешевлення збереження паперових документів за рахунок наявності оперативного електронного архіву.

Завдання зі створення єдиної загальнодержавної системи електронного документообігу реалізуються шляхом запровадження *системи електронної взаємодії органів виконавчої влади*, яка на цей час проходить дослідну експлуатацію. Адміністратором системи є Державне підприємство "Державний центр інформаційних ресурсів України".

Система призначена для виконання таких функцій:

– формування єдиного інформаційного простору для обміну, обробки та зберігання організаційно-розпорядчих документів в електронному вигляді, що є передумовою для подальшого створення центрального електронного архіву документів;

– прийому/передачі організаційно-розпорядчих електронних документів Секретаріату Кабінету Міністрів та центральних органів виконавчої влади;

– організації погодження проектів нормативних актів між центральними органами виконавчої влади;

– контролю виконання доручень Секретаріату Кабінету Міністрів, погодження проектів нормативних документів Кабінету Міністрів України;

– посилення контролю за виконанням організаційно-розпорядчих документів;

– підвищення оперативності прийняття управлінських рішень;

– створення передумов для переходу на внутрішній електронний документообіг у відомстві з використанням виключно електронного документа.

Основні характеристики системи:

– веб-орієнтована архітектура. Робота із системою здійснюється за допомогою стандартного веб-браузера з використанням мережі Інтернет;

– єдине сховище документів. Після розміщення на файловому сервері документ доступний адресатам та не потребує переміщення між ними, що дає змогу всім користувачам, яким документ адресований, спільно над ним працювати;

– інтеграція із системою електронного документообігу за узгодженим форматом.

Одним із найважливіших завдань, яке необхідно вирішити при обміні даними (документами) між учасниками інформаційної взаємодії, є сумісність даних для різних систем. Це регламентується вимогами до форматів даних електронного документообігу в органах державної влади, затвердженими наказом Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України № 1207 від 20 жовтня 2011 р.

Наказом установлюються вимоги до електронного повідомлення, що застосовуються під час створення систем електронного документообігу органів державної влади та/або забезпе-

чення їх взаємодії, і які є обов'язковими при організації електронної взаємодії між установами та організаціями.

Основний зміст вимог такий. Програмне забезпечення, що реалізує необхідний формат, може бути окремим автономним рішенням або інтегроване у внутрішню систему електронного документообігу як його складова частина.

Електронне повідомлення є XML-документом із встановленою цими вимогами структурою і складом елементів та їх атрибутів. Електронне повідомлення передається із системи електронного документообігу відправника в систему електронного документообігу одержувача у вигляді файла.

XML-документ – текстовий документ, складений у повній відповідності із стандартом XML.

Електронне повідомлення – це XML-файл, у який відповідно до вимог вкладаються електронний документ та метадані. Воно в цілому та його складові частини можуть бути незалежно засвідчені електронними цифровими підписами та (або) зашифровані.

Подальший розвиток має відбуватися в напрямі побудови єдиної інфраструктури міжвідомчої інформаційної взаємодії державних органів та суб'єктів господарювання із застосуванням інформаційно-телекомунікаційних технологій, у тому числі системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів, упровадження та функціонування якої забезпечує створення, використання, обмін та збереження інформації, що належить державі, відповідно до запитів і повноважень державних органів.

Основними завданнями створення системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів є забезпечення:

– автоматизованої інформаційної взаємодії електронних інформаційних систем та баз даних державних органів, у тому числі прямого автоматичного обміну інформацією та взаємоузгодження логічно пов'язаних і інформаційно залежних реєстрів;

– автоматизованої міжвідомчої електронної взаємодії державних органів у процесі роботи, що проводиться із фізичними та юридичними особами з використанням єдиної, достовірної і несуперечливої інформації, розміщеної в електронних інформаційних системах та базах даних державних органів;

– електронного обслуговування фізичних та юридичних осіб за принципом "єдиного вікна" із застосуванням електронного цифрового підпису;

– безпеки інформації відповідно до вимог законодавства про захист інформації та персональних даних.

Передбачається, що запровадження системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів сприятиме забезпеченню ефективного використання інформації, що належить державі, для виконання завдань державного управління та реалізації права громадян на інформацію.

Електронний цифровий підпис

Електронний підпис займає особливе місце в системі електронного документообігу і за своєю сутністю є одним із засобів ідентифікації. За призначенням він являє собою реквізит електронного документа, який дає змогу перевірити його належність власникові та одночасно підтвердити цілісність і відсутність спотворення інформації в електронному документі з моменту формування електронного підпису.

Електронний цифровий підпис (ЕЦП) для електронного документа (ЕД) – повний аналог власноручного підпису під документом на папері, застосування якого реалізується за допомогою інформаційних технологій і здійснюється шляхом певних криптографічних перетворень над ЕД (набором електронних даних), на основі яких відтворюється вміст цього ЕД. За визначених законодавством умов ЕЦП прирівнюється до власноручного підпису і має однакову з ним юридичну силу.

У ст. 1 Закону України "Про електронний цифровий підпис" наведено визначення таких термінів (див. табл. 16.3).

Технологія застосування ЕЦП базується на методах криптографії. З цієї сфери було запозичено термін "ключ", тобто набір двійкових даних фіксованої довжини. У практичній криптографії використовується пара пов'язаних між собою ключів – для шифрування і, відповідно, для дешифрування.

Зазначені дані слугують параметрами для алгоритмів криптографічних перетворень. У сфері застосування ЕЦП використовується аналогічна пара – *особистий ключ* (ОК) і *відкритий ключ* (ВК), перший з якої застосовується для накладання підпису, а другий – для його перевірки. Створення цієї пари ключів забезпечується шляхом їх генерації за допомогою засобів ЕЦП на основі алгоритмів отримання випадкових чисел великої розрядності. При цьому до надійного засобу ЕЦП висувається, зокрема, вимога, згідно з якою за його допомогою пара ключів може бути практично згенерована лише один раз, а їх захищеність має бути достатньо гарантованою, зокрема після перенесення ключів, що згенеровані за допомогою цього засобу на зовнішній носій інформації. Ці дані в такому засобі (наприклад персональний комп'ютер) будуть знищені, тобто стануть у подальшому недоступними. Крім того, технології використання надійного засобу ЕЦП повинні забезпечувати з достатньою гарантією того, що ключі не можуть бути отримані похідними способами, а сам підпис захищений від підробки шляхом використання наявних інформаційних технологій.

Таблиця 16.3

Терміни щодо визначення електронного цифрового підпису

Термін	Зміст
Електронний підпис	Дані в електронній формі, які додаються до інших електронних даних або логічно з ними пов'язані та призначені для ідентифікації підписувача цих даних
Електронний цифровий підпис	Вид електронного підпису, отриманого за результатом криптографічного перетворення набору електронних даних, який додається до цього набору або логічно з ним поєднується і дає змогу підтвердити його цілісність та ідентифікувати підписувача. Електронний цифровий підпис накладається за допомогою особистого ключа та перевіряється за допомогою відкритого ключа
Засіб електронного цифрового підпису	Програмний засіб, програмно-апаратний або апаратний пристрій, призначені для генерації ключів, накладення та/або перевірки електронного цифрового підпису
Особистий ключ	Параметр криптографічного алгоритму формування електронного цифрового підпису, доступний тільки підписувачу
Відкритий ключ	Параметр криптографічного алгоритму перевірки електронного цифрового підпису, доступний суб'єктам відносин у сфері використання електронного цифрового підпису
Засвідчення чинності відкритого ключа	Процедура формування сертифіката відкритого ключа
Сертифікат відкритого ключа (сертифікат ключа)	Документ, виданий центром сертифікації ключів, який засвідчує чинність і належність відкритого ключа підписувачу. Сертифікати ключів можуть розповсюджуватися в електронній формі або у формі документа на папері та використовуватися для ідентифікації особи підписувача
Посилений сертифікат відкритого ключа (посилений сертифікат ключа)	Сертифікат ключа, який відповідає вимогам цього Закону, виданий акредитованим центром сертифікації ключів, засвідчувальним центром, центральним засвідчувальним органом
Акредитація	Процедура документального засвідчення компетентності центру сертифікації ключів здійснювати діяльність, пов'язану з обслуговуванням посилених сертифікатів ключів
Компрометація особистого ключа	Будь-яка подія та/або дія, що призвела або може призвести до несанкціонованого використання особистого ключа
Блокування сертифіката ключа	Тимчасове зупинення чинності сертифіката ключа
Підписувач	Особа, яка на законних підставах володіє особистим ключем та від свого імені або за дорученням особи, яку вона представляє, накладає електронний цифровий підпис під час створення електронного документа
Послуги електронного цифрового підпису	Надання у користування засобів електронного цифрового підпису, допомога при генерації відкритих та особистих ключів, обслуговування сертифікатів ключів (формування, розповсюдження, скасування, зберігання, блокування та поновлення), надання інформації щодо чинних, скасованих і блокованих сертифікатів ключів, послуги фіксування часу, консультації та інші послуги, визначені цим Законом
Надійний засіб електронного цифрового підпису	Засіб електронного цифрового підпису, що має сертифікат відповідності або позитивний експертний висновок за результатами державної експертизи у сфері криптографічного захисту інформації. Підтвердження відповідності та проведення державної експертизи цих засобів здійснюється в порядку, визначеному законодавством

Захищеність ЕЦП від відтворення чи підробки базується на застосуванні у відповідних технологіях методів криптографії. Так, у разі застосування алгоритму, визначеного ДСТУ 4145 2002 "Інформаційні технології. Криптографічний захист інформації. Цифровий підпис, що ґрунтується на еліптичних кривих. Формування та перевіряння", для формування та перевірки електронного цифрового підпису з довжиною ключа 264 біт тривалість часу, необхідного для його можливого "зламування" шляхом застосування найсучасніших методів криптоаналізу, експерти оцінюють майже у 1 тис. років. Крім того, додатковою перешкодою для зловмисників,

які можуть здійснити спробу "зламування" ОК, є те, що термін його використання обмежується (як правило, не більше року) і підписувач періодично замінює ОК (одночасно з ним і ВК). Підписувач також може замінювати ОК і достроково – за наявності підозри про його компрометацію, тобто виникнення ситуації, коли існує ймовірність того, що він став доступним іншій особі.

При цьому слід зазначити, що відповідно до "Порядку застосування електронного цифрового підпису органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями державної форми власності" ЕЦП не використовують:

– для складання ЕД, які не можуть бути оригіналами у випадках, передбачених законодавством;

– для здійснення правочинів на суму, що перевищує 1 млн грн.

У разі, коли згідно із законодавством необхідне засвідчення справжності підпису печаткою на документах та відповідності копій документів оригіналам, застосовується спеціально призначений для таких цілей ЕЦП, який називається електронною печаткою (ЕП). Хоча із суто технологічного погляду ЕЦП і ЕП цілком аналогічні, одночасна наявність цих об'єктів у законодавстві про ЕД зумовлена різними функціями, які повинні виконуватися за їх допомогою.

Відповідно до законодавства ЕЦП накладається на ЕД, а більш узагальнено – на набір електронних даних і додається до цього набору або логічно з ним поєднується. Таким набором може бути файл, який являє собою вміст ЕД, сформованого, наприклад, за допомогою текстового процесора Microsoft Word чи редактора електронних таблиць Microsoft Excel, текстовий, графічний, аудіо- або відеофайл тощо.

Слід зазначити, що особистий ключ (ОК), відкритий ключ (ВК) та електронний цифровий підпис (ЕЦП, ЕП) аналогічно з ЕД, як правило, подаються в інформаційну систему, формуються і зберігаються в ній і на персональному комп'ютері в електронному вигляді як файли з двійковими даними.

Накладання ЕЦП (ЕП) на ЕД (набір електронних даних) здійснюється за допомогою ОК, який слугує параметром для криптографічного перетворення цих даних. Першим кроком цього криптографічного перетворення даних, або гешування (рос. – хеширование, англ. – hashing), яке називають також геш-функцією (функцією згортання), є отримання геш-значення (геш-коду) ЕД. При цьому геш-код має фіксовану довжину, є унікальним і однозначно представляє ЕД (набір електронних даних), які підписуються. Після цього за допомогою ОК підписувача, який також є кодом фіксованої довжини, здійснюється шифрування геш-коду ЕД і в результаті цього формується код фіксованої довжини, який власне і являє собою ЕЦП, накладений на ЕД. Цілком зрозуміло, що не існує оберненого до гешування перетворення, за допомогою якого з геш-коду ЕД (набору електронних даних) можна відтворити сам ЕД.

З урахуванням того, що ЕЦП являє собою код, тобто набір електронних даних у двійковій формі, то "прочитати" безпосередньо з нього дані про особу підписувача неможливо. Для цього існує і використовується механізм, в основу якого покладено сертифікат відкритого ключа (СВК), що формується для кожного конкретного ВК одним із суб'єктів інфраструктури відкритого ключа (ІВК), – центром сертифікації ключів (ЦСК), акредитованим центром сертифікації ключів (АЦСК) або засвідчувальним центром.

Перевірка справжності ЕЦП (ЕП), накладеного на ЕД (електронний набір даних), здійснюється за допомогою відкритого ключа (ВК).

Першим кроком цієї процедури є дешифрування коду ЕЦП за допомогою коду ВК, у результаті чого отримується первісний геш-код ЕД, тобто той геш-код, який був обчислений під час накладання ЕЦП на ЕД. Потім обчислюється геш-код ЕД, що перевіряється зараз, оскільки не відомо, чи збігається цей ЕД за вмістом із тим ЕД, який підписувався.

Після цього здійснюється порівняння цих двох геш-кодів, за позитивними результатами якого робиться висновок про справжність ЕЦП і цілісність ЕД (набору електронних даних), тобто про те, що після накладання ЕЦП на ЕД до нього не вносилося жодних змін.

Перевірка справжності ЕП, проставленої на ЕД, здійснюється за такою самою процедурою, що й перевірка ЕЦП.

Якщо після перевірки справжності ЕЦП, накладеного на ЕД, за допомогою ВК, який міститься у СВК, буде отриманий позитивний результат, то дані про підписувача у СВК якраз й ідентифікують цю особу. Таким чином і зіставляється власне код (ЕЦП) з особою підписувача.

Слід зазначити, що зміни, внесені до ЕД, точніше до відповідного набору електронних даних, можуть бути, зокрема, наслідком умисної модифікації або знищення даних, здійснених певною особою, впливу шкідливої комп'ютерної програми (комп'ютерного вірусу), збою в роботі комп'ютера тощо. Запобігати таким випадкам мають системи захисту інформації.

Захист інформації в електронному урядуванні

У сучасній системі державного управління у зв'язку з дедалі більшими потребами в інформаційному забезпеченні усіх сфер її діяльності, тобто використання всіх необхідних інформаційних ресурсів, зростає значимість та актуальність однієї з таких супутніх проблем, як *надійний захист інформації, що циркулює в системах її обробки*. Особливої гостроти ця проблема набуває у зв'язку з повсюдною та масовою комп'ютеризацією інформаційних процесів і, насамперед, у зв'язку з об'єднанням комп'ютерів в інформаційно-обчислювальні локальні та глобальні мережі, що відкриває масовий доступ до інформаційних ресурсів.

Інформатизація всіх сфер життя суспільства ставить питання про комплексний підхід до розв'язання проблеми інформаційної безпеки. Ці питання сьогодні для України стоять на одному рівні із захистом суверенітету і територіальної цілісності, забезпеченням її економічної безпеки.

Захист інформації, що обробляється в інформаційних системах, полягає в створенні і підтримці в дієздатному стані системи заходів як технічних (інженерних, програмно-апаратних), так і організаційно-правових, що дають змогу повністю запобігти виникненню загроз або мінімізувати їх можливість, а також знизити потенційні збитки.

Інформаційна загроза – це сукупність умов і чинників, що створюють потенційну або реально існуючу небезпеку порушення конфіденційності, доступності і (чи) цілісності інформації.

Інформаційна безпека – ознака стабільного стійкого стану системи органів виконавчої влади, яка в разі впливу внутрішніх та зовнішніх загроз та небезпек зберігає суттєво важливі характеристики для власного існування.

Основні засади захисту інформації визначені в Законі України "Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах".

Згідно з положеннями цього Закону *захист інформації в системі* – це діяльність, спрямована на запобігання несанкціонованим діям, що проводяться з порушенням порядку доступу до інформації в системі й при цьому призводять до негативних наслідків, а саме:

– блокування інформації в системі – дії, унаслідок яких унеможливлюється доступ до інформації в системі;

– витоку інформації – результату дій, унаслідок яких інформація в системі стає відомою чи доступною фізичним та/або юридичним особам, що не мають права доступу до неї;

– знищення інформації в системі – дії, унаслідок яких інформація в системі зникає;

– порушення цілісності інформації в системі – дії щодо інформації в системі, внаслідок яких змінюється її вміст.

Об'єктами захисту в системі є інформація, що обробляється в ній, та програмно-технічне забезпечення, яке призначене для обробки цієї інформації.

Сутність і зміст інформаційної безпеки проявляються по-особливому на кожному з рівнів системи органів влади, зокрема на стратегічному (загальнодержавному), тактичному (органів влади, установ тощо), оперативному (структурних підрозділів).

Відповідно до рівнів та завдань, що забезпечують інформаційну безпеку, виділяють групи заходів:

– нормативно-правові (закони, нормативно-правові акти тощо);

– адміністративні (дії загального характеру, що виконуються органами влади);

– процедурні (безпосереднє забезпечення інформаційної безпеки);

– програмно-технічні (конкретні заходи щодо забезпечення інформаційної безпеки).

Ужиття заходів інформаційної безпеки на стратегічному та тактичному рівнях належить до компетенції відповідних органів та підрозділів органу влади.

Серед найбільш частих та суттєвих загроз інформаційно-технічного характеру, що трапляються в організаціях, експерти виділяють такі елементи, як ненавмисні витоки (53% випадків) та крадіжка інформації (42% випадків), неякісне програмне забезпечення, хакерські атаки (зламування), СПАМ, втрата інформації через халатність співробітників. Набули поширення такі

явища, як розкрадання баз даних. Менший вплив мають апаратні і програмні збої та крадіжка устаткування.

Таким чином, експерти зазначають, що велику частину в цьому аспекті становить так званий "людський чинник", а найбільш небезпечними є ненавмисні дії персоналу через некомпетентність та недбалість.

Існуючі методи забезпечення безпеки інформації можна класифікувати на методи перешкоджання, керування доступом, маскування, регламентації, примушення, спонукання, а засоби – на формальні і неформальні. У свою чергу, формальні засоби поділяються на технічні (фізичні і апаратні) та програмні, а неформальні – на організаційні, законодавчі і морально-етичні.

Методи мають такий зміст:

– перешкоджання – фізичні перешкоди доступу зловмиснику до інформації, що захищається;

– керування доступом – захист інформації шляхом регулювання використання всіх ресурсів комп'ютерної інформаційної системи;

– маскування – захист інформації шляхом її криптографічного закриття;

– регламентація – створення таких умов автоматизованої обробки, зберігання й передачі інформації, що захищається, за яких можливості несанкціонованого доступу до неї зводилися б до мінімуму;

– примушення – захист, за якого користувачі й персонал системи змушені дотримуватись правил обробки, передачі й використання інформації, що захищається, під загрозою матеріальної, адміністративної або карної відповідальності;

– спонукання – захист, який спонукає користувача й персонал системи не порушувати встановлений порядок за рахунок дотримання морально-етичних норм, які склалися.

Розглянуті методи забезпечення безпеки реалізуються на практиці за рахунок застосування різних засобів захисту, таких як технічні, програмні, організаційні, законодавчі й морально-етичні. До основних засобів захисту, які використовуються для створення механізму забезпечення безпеки, належать такі:

– технічні – реалізуються у вигляді електричних, електромеханічних та електронних пристроїв. Уся сукупність технічних засобів ділиться на апаратні й фізичні;

- програмні – являють собою програмне забезпечення, спеціально призначене для виконання функцій захисту інформації;

– організаційні – це організаційно-технічні й організаційно-правові заходи, які вживаються в процесі створення та експлуатації обчислювальної техніки, апаратури телекомунікацій для забезпечення захисту інформації. Організаційні заходи охоплюють усі структурні елементи на всіх етапах їх життєвого циклу;

– морально-етичні – реалізуються у вигляді різних норм, які склалися традиційно або складаються в міру поширення обчислювальної техніки й засобів зв'язку в суспільстві. Ці норми здебільшого не є обов'язковими, як законодавчі заходи;

– законодавчі – визначаються законодавчими актами, якими регламентуються норми та правила користування, обробки й передачі інформації обмеженого доступу. За порушення цих правил встановлюється відповідальність.

Таким чином, забезпечення безпеки інформації є неперервним процесом, який полягає в обґрунтуванні й реалізації найбільш надійних та раціональних заходів щодо вдосконалення і розвитку системи захисту, неперервному контролі її стану, виявленні недоліків та протиправних дій.

Безпека інформації може бути забезпечена лише за умови комплексного використання всього арсеналу наявних засобів захисту в усіх структурних елементах системи і на всіх етапах обробки інформації. Найбільший ефект досягається тоді, коли всі використані засоби, методи і заходи об'єднуються в єдиний цілісний механізм – систему комплексного захисту інформації.

16.5. Надання адміністративних послуг в умовах електронного урядування

Поняття електронних адміністративних послуг

Поширення інформаційно-телекомунікаційних технологій та перші кроки щодо розбудови електронного урядування в Україні ставлять питання про запровадження не тільки технологічних компонент, а й про сприйняття відповідних принципів

і підходів до державного електронного урядування в інформаційному суспільстві. Органічність та зрозумілість, прийнятність нової концепції, створення умов для побудови електронного урядування – запорука ефективності та результативності заходів щодо запровадження комп'ютерних технологій у щоденну управлінську практику, шлях до прискореної інтеграції України до кола розвинених високотехнологічних країн.

Визначення нової місії та розробки стратегії органів влади приводить до формування нових функцій управління та нових способів надання адміністративних послуг. Останнє змушує коригувати адміністративні процеси та регламенти, шукати нові інформаційні технології надання адміністративних послуг.

Методологічним інструментом змін у наданні адміністративних послуг стала концепція держави як орієнтованої на споживача сервісної організації. Ідеологічною основою адміністративної реформи має стати впровадження доктрини адміністративних послуг. Визнання людини, її життя і здоров'я, честі та гідності найвищою соціальною цінністю потребує переосмислення ролі держави і радикальної зміни відносин між владою та громадянами. Сучасна держава не керує суспільством, а надає йому послуги. Громадяни є не прохачами у відносинах з органами публічної влади, а споживачами адміністративних послуг.

"Адміністративні послуги" і "регламенти" є важливими поняттями в рамках електронного врядування. Ідентифікація взаємозв'язків між ними це критичний фактор для успішності проекту "електронного врядування" в цілому і розробки робочої концепції електронного врядування та його архітектури. Ці взаємозв'язки та концепції визначають технічні аспекти реалізації адміністративних послуг і процесів із використанням інформаційно-комунікативних технологій.

Під будь-якою послугою розуміється діяльність, спрямована на задоволення певних потреб людини. *Адміністративні послуги* – це послуги, які надаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування (адміністративними органами) за запитом фізичної або юридичної особи та надання яких пов'язане з реалізацією владних повноважень.

Адміністративна послуга – це нормативно закріплена послуга, що надається державними органами громадянам, суб'єктам господарювання або державним органам. *Користувачами державних послуг* є громадяни, суб'єкти господарювання та державні службовці (внутрішні та зовнішні для конкретної державної установи).

Розрізняють елементарні та композитні адміністративні послуги. Під *елементарними адміністративними послугами* розуміються ті, які реалізуються та надаються в рамках взаємодії з однією установою (наприклад видача свідоцтва про народження або загальногромадянського паспорта).

Композитна адміністративна послуга складається з кількох елементарних послуг (наприклад ліцензування діяльності об'єктів господарювання, надання субсидій).

Композитні послуги пов'язані з якими-небудь життєвим епізодом або бізнес-ситуацією. Наприклад, зміна громадянином місця проживання є життєвим епізодом, з яким пов'язана необхідність виконання низки дій: зміни адреси реєстрації, перереєстрації в податкових органах за новим місцем проживання тощо.

Стандартизація форматів опису адміністративних послуг та адміністративних процесів забезпечує суттєві переваги для органів державної влади і місцевого самоврядування, споживачів державних послуг, а саме: державні установи мають загальну структуру для опису всіх своїх послуг, що спрощує процеси розробки державних інформаційних систем та управління державною інформацією, забезпечуючи при цьому найкращу сумісність та взаємодію з іншими установами; надає споживачам можливість орієнтуватися та здійснювати онлайнову навігацію в наборі різноманітних адміністративних послуг. Чим більш структурованою є інформація, тим легше людина може її зрозуміти та використати для прийняття рішень.

З погляду державної установи адміністративна послуга складається з одного або кількох процесів, які можуть бути здійснені в різних державних структурах, що наділені певними повноваженнями. При подальшій декомпозиції процес (регламент) може бути розподілений на підпроцеси (кроки) та операції. У виконанні одного процесу можуть брати участь кілька установ.

Поняття "адміністративна послуга" дуже близьке до поняття "функція". Механізмом реалізації функції є процес виконання цієї функції або регламент. Здійснення функції (надання

послуг) потребує виконання цілого комплексу часто пов'язаних між собою регламентів (бізнес-процесів).

Під процесом (регламентом) розуміється сукупність дій, яка характеризується такими атрибутами, як наявність специфічної мети; виконання дій групами людей за участю інших об'єктів (формальні правила, інформаційні технології тощо); ролі; операції (кроки) та послідовність їх виконання (workflow): виконання операцій у формі спільної роботи та скоординованих дій; відповідальність; законодавче забезпечення та обмеження, ступінь свободи прийняття рішення відповідальною посадовою особою; ресурси, які потрібні та використовуються; вхід та вихід процесу (дані та інформація, продукти); потік інформації; виконання дій над певними об'єктами (фізичними та абстрактними).

Процес відображає внутрішню політику установи. Крім того, така політика відображає організаційну фрагментацію, сфери відповідальності та сегменти експертизи організацій.

Характеристики електронних адміністративних послуг

Органи державної влади, реалізуючи концепцію електронного врядування, перебувають у процесі переосмислення взаємодії з громадянами й суб'єктами господарської діяльності, використовують офіційні веб-портали як єдині точки доступу до інформації і послуг, зрозуміле структурування інформації та послуг відповідно до потреб споживачів без роз'яснень повноважень, функцій та організаційних структур суб'єктів системи державного управління. Одним із способів структурування інформації та послуг, зрозумілих для пересічного громадянина, є "життєві епізоди" та "бізнес-ситуації". Це дає можливість органам публічної влади забезпечити для громадян та суб'єктів господарювання єдину точку входу, що є частиною процесу забезпечення прозорості влади, при цьому відпадає необхідність обізнаності громадян щодо внутрішньої структури державно-управлінського апарату.

Різні типи взаємодії та інформаційного обміну між громадянами, суб'єктами господарювання та органами публічної влади включають статичні дані (наприклад правила, закони, нормативні акти), доступ до динамічних даних (наприклад запити до баз даних), запити на послуги, трансакції тощо.

Усередині архітектури електронного уряду "життєві епізоди" та "бізнес-ситуації" розглядаються як точки входу до адміністративних послуг, реалізовані на рівні представлення відповідного порталу. При цьому під урядовим порталом розуміється централізована точка доступу через Інтернет до всієї державної он-лайнової інформації та послуг.

Наведемо характеристики адміністративних послуг, орієнтованих на "життєві епізоди" та "бізнес-ситуації":

• орієнтація на споживача: підхід з точки зору "життєвих епізодів" та "бізнес-ситуацій" спрямований на задоволення потреб користувача, пропонування адміністративних послуг в інтуїтивно зрозумілій формі без посилань на організаційні структури органів публічної влади;

• прозорість: кілька державних установ можуть бути залучені до процесу надання інтегрованої послуги, яка пов'язана з "життєвим епізодом" або "бізнес-ситуацією";

• принцип "одного вікна": оскільки послуга з точки зору "життєвого епізоду" ("бізнес-ситуації) виходить за традиційні межі державних установ, то споживачу адміністративних послуг забезпечена можливість виконати всі необхідні дії щодо отримання послуги в одному місці. Користувач має справу з державно-управлінським апаратом у цілому, не здогадуючись, які установи залучені до процесу надання потрібної йому послуги. Один "життєвий епізод" та "бізнес-ситуація" можуть бути пов'язаними з кількома адміністративними послугами – елементарними та композитними.

Забезпечуючи базові принципи надання послуг електронним урядом, необхідно мати деяку інтегруючу точку зору, яка показувала б співвідношення між зовнішнім поглядом користувача на адміністративну послугу з боку "життєвої/бізнес-ситуації" та внутрішнім поглядом державної установи, що враховує функціональний і організаційний поділ. З точки зору установи адміністративна послуга складається з одного чи кількох процесів, що можуть здійснюватися різними установами.

Відмінності між моделями послуг та процесів, з одного боку, відображають різні погляди (зовнішній погляд користувача адміністративної послуги та внутрішній погляд державно-управлінського апарату), а з другого боку – те, що адміністративна послуга, як правило, забезпе-

чується кількома (внутрішніми для установи) процесами. Однак адміністративна послуга може надаватися і в рамках якогось одного процесу – в цій ситуації відмінності між поняттями "послуга" і "процес" стають незначними.

Реалізація концепції електронного врядування диктує паритетну участь фахівців із державного управління та інформаційних технологій у розробці методики аналізу функцій державних установ. Цінність завдання створення електронних адміністративних регламентів з політичного погляду полягає у відході від фрагментарного мислення, орієнтованого на завдання установ, до мислення, орієнтованого на адміністративні послуги та процеси. А значить, запровадження електронних адміністративних регламентів – це не стільки автоматизація, скільки вироблення нових підходів до аналізу структури державних процесів та пошук нових моделей опису діяльності державно-управлінських структур.

Класифікація адміністративних послуг

Схема класифікації визначається критеріями, що описують суттєві характеристики регламентів та процедур. Класифікація має на меті: визначення загальної основи та мови, що зменшує ймовірність різних трактувань та нерозуміння між різними суб'єктами проектів щодо електронного урядування; розстановку пріоритетів реалізації; забезпечення методики первинної розстановки пріоритетів, після чого можуть обиратися конкретні адміністративні процедури та регламенти всередині кожного класу для практичної реалізації в режимі он-лайн; визначення цінності різних послуг, регламентів, процедур; можливість діалогу між політичним, функціональним керівництвом державної установи та фахівцями з ІКТ; визначення типу технологій, необхідних для забезпечення адміністративних процесів з боку інформаційних технологій.

За ступенем формалізації адміністративні процеси та регламенти можуть бути класифіковані за чотирма категоріями:

• *добре структуровані стандартні (рутинні) процеси* – характеризуються високим ступенем повторюваності та формалізованості (наприклад видача паспорта). Деякі з них можуть бути повністю автоматизованими;

• *індивідуалізовані процеси* – відповідають ситуаціям, для яких характерна певна винятковість (наприклад взяття шлюбу раніше від офіційно передбаченого віку). Такі процеси потребують більш інтерактивної взаємодії з громадянами та значної уваги з боку відповідних державних службовців;

• *переговорні процеси* – характеризуються високим ступенем інформаційного обміну між громадянами, державними службовцями, установами. Для цих процесів характерні складний, глибокий аналіз обставин та інтерпретація результатів (надання громадянства, видача дозволу на будівництво тощо);

• *слабкоструктуровані процеси* – демократичні процедури, наприклад процес напрацювання законів та ін.

Класифікація адміністративних послуг з погляду потреб користувача включає:

• *інформаційні* – послуги з надання публічно-доступної інформації через Інтернет усім, хто хоче її отримувати. Це відповідає сервісам публікації;

• *загальні (інтерактивні)* – послуги, доступні всім бажаючим, що передбачають сервіси інтерактивної взаємодії;

• *індивідуалізовані (трансакційні)* – послуги, доступні конкретним фізичним або юридичним особам тільки після їх ідентифікації та аутентифікації. Надання таких послуг пов'язане з обробкою індивідуальної та унікальної інформації, вони мають трансакційний характер.

За глибиною автоматизації процесу виділяють три типи сервісів:

• *медіа-розрив:* надання послуги передбачає використання інформаційних систем та ресурсів, але потребує трансформації даних з одного типу носія інформації на інший (друкування електронного документа, сканування паперового документа та повторне перетворення в електронну форму тощо);

• *відсутність медіа-розриву:* процес надання послуги електронного уряду повністю базується на використанні ІКТ і при цьому повністю виключена проблема медіа-розриву. Наприклад, відсутня необхідність повторного введення інформації в інформаційну систему з папе-

вого документа, але з адміністративного погляду необхідне прийняття рішення з боку державних службовців у процесі надання послуги;

• *повна автоматизація:* процес надання послуги цілком базується на використанні ІКТ, при цьому повністю виключена проблема медіа-розриву і процес здійснюється в автоматизованому режимі. Для надання послуги непотрібно ніякої додаткової участі з боку державних службовців.

Стандарти форматів опису електронних адміністративних послуг

Національний Стандарт адміністративної послуги – це акт, який видається суб'єктом відповідно до нормативно-правових актів, що визначають порядок надання адміністративної послуги, містить інформацію про адміністративну послугу і процедуру її надання, умови та відповідальних осіб. Установлювати стандартом права і обов'язки громадян забороняється (Постанова Кабінету Міністрів України від 17 липня 2009 р. № 737 "Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг" (із змінами, внесеними постановою КМУ від 11 жовтня 2010 р. № 915). Адміністративні послуги надаються згідно із Стандартами.

Стандарт має включати вимоги, що забезпечують необхідний рівень доступності і якості адміністративної послуги в цілому та на кожному етапі її надання. Стандарт повинен забезпечувати мінімізацію витрат часу та інших ресурсів одержувача; передбачати можливість звернення у письмовій та/або усній формі, а також з використанням інформаційно-комунікаційних технологій; закріплювати вимірювані вимоги до якості й доступності адміністративної послуги; враховувати думку та інтереси одержувача. Стандарт повинен містити: перелік категорій одержувачів, у тому числі уразливих верств населення; перелік документів, необхідних для надання адміністративної послуги; склад і послідовність дій одержувача та адміністративного органу, опис етапів надання послуги; вимоги до строку надання послуги; вичерпний перелік підстав для відмови в наданні послуги; опис результату, який повинен отримати одержувач; інформацію про платність або безоплатність надання адміністративної послуги та розмір плати за її надання, якщо плата передбачена; вимоги до посадових осіб, які безпосередньо забезпечують надання адміністративної послуги, включаючи вимоги до їх кваліфікації; вимоги до місця надання послуги з урахуванням його транспортної і пішохідної доступності; режим роботи адміністративного органу, порядок прийому одержувачів; черговість надання адміністративної послуги у випадку перевищення попиту на послугу над можливістю її надання без очікування.

Організаційно-управлінські засади запровадження електронних адміністративних послуг

Визначення специфікацій, розробка й реалізація інтегрованих адміністративних послуг потребують підходу, що поєднує проектування "згори донизу" та "знизу вгору". Підхід до проектування "зверху донизу" потрібен для забезпечення цілісності та єдності, підхід "знизу вгору" критично важливий з погляду практичної реалізації конкретної послуги та державного процесу. Процес проектування можна розглядати як матрицю розміром 3х3. *Горизонтальні рівні* включають: високорівневу архітектуру інформації – основу для напрацювання XML-схем опису державних документів та процесів; ідентифікацію повторно використаних елементів і шаблонів проектування, які зменшують витрати; розробку електронних послуг (функціональні вимоги, проектування структури електронних документів і повідомлень та їх реалізація на основі XML-схем). *Вертикальні рівні* включають: функціональні вимоги, що базуються на сценаріях використання; проектування в технологічно нейтральній формі; практичну реалізацію з використанням конкретних технологічних рішень та XML-схем.

Велика увага приділяється взаємодії між користувачами адміністративних послуг (громадянами, суб'єктами господарювання), фронт-офісом (інтерфейсна для користувача частина, аутентифікація, авторизація, інтеграція процесів, середовище безпечних трансакцій тощо) та бек-офісом (середовище реалізації ключових процесів).

Виділяються такі фази процесів (регламентів) надання адміністративних послуг в електронній формі:

• *інформування та визначення бажань користувача* (можна ознайомитися з інформацією про послугу, дізнатися, як подати заявку на її одержання, контакти, обов'язкові умови). Інформація може бути надана в режимі он-лайн, через одержання електронної версії формуляра,

відправлення документів звичайною поштою або особистий контакт. Фаза інформування може бути реалізованою у формі одно- чи двоспрямованої взаємодії. В першому випадку інформація публікується на порталі, в другому – передбачається інтерактивна взаємодія з установою;

• *"укладання угоди"* (заповнюються та відсилаються форми, досягнуті домовленості підписуються та стають контрактними зобов'язаннями). Після цього активізується адміністративний процес (регламент). Заява для надання послуги передається з рівня фронт-офісу на рівень бек-офісу для подальшої обробки;

• *надання та оплата послуги* (процес (регламент) виконується, результати передаються користувачу, який оплачує надану послугу). Ця фаза є найбільш складною з чотирьох, оскільки саме на ній реалізуються всі кроки та операції процесів, починаючи з простих та добре структурованих і закінчуючи слабоструктурованими етапами прийняття рішення та реалізації демократичних процедур;

• *фаза після надання послуги* (після надання послуги для державної установи процес (регламент) не закінчений). На цій фазі необхідно передбачити можливості обробки заяв із скаргами, повторного звернення. Часто потрібні певні дії щодо забезпечення юридичних вимог статистичного та звітного характеру про надані послуги.

Архітектуру середовища реалізації електронних адміністративних послуг, процесів та регламентів можна подати у вигляді схеми (рис. 16.9):

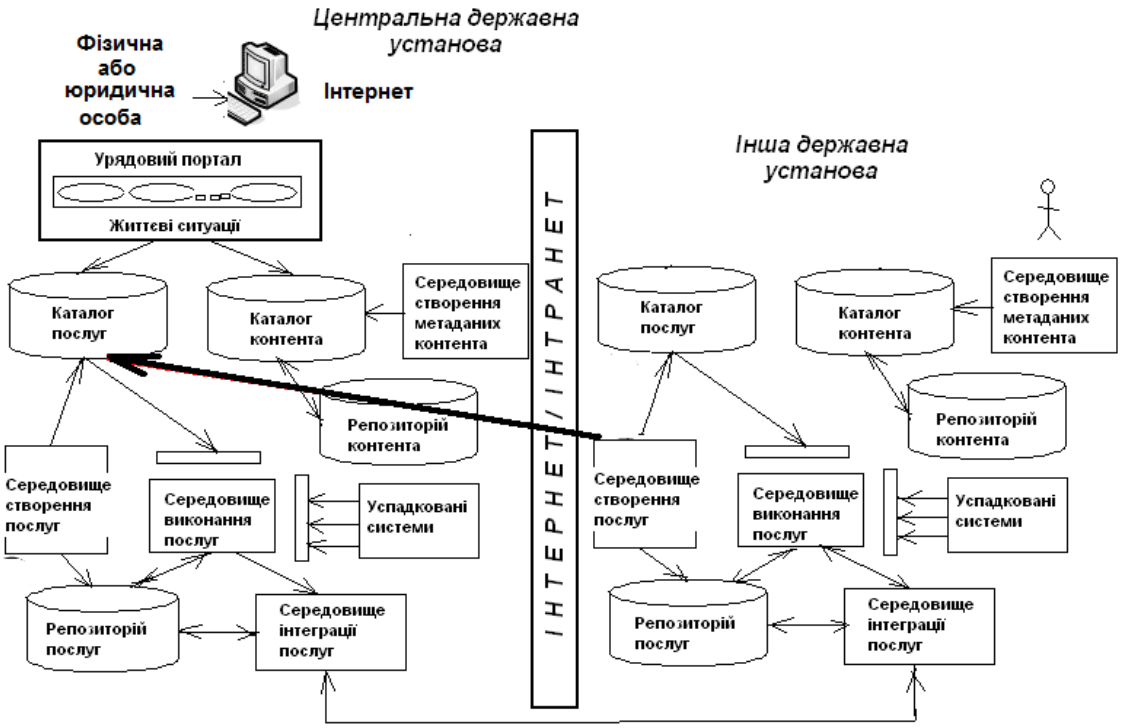

Рис. 16.9. ***Архітектура середовища реалізації електронних адміністративних послуг***

Кожний елемент архітектури має певні функції:

1. *Середовище виконання послуг та регламентів* опрацьовує запити на надання адміністративних послуг, які ініційовані з боку інформаційної системи, що робить запит про послугу, наприклад порталу. При цьому ініціюється сам процес надання послуги в рамках середовища виконання.

2. *Середовище створення послуг* вміщує інструменти для створення та супроводження послуги та відповідних процесів (регламентів).

3. *Репозиторій послуг та регламентів* слугує сховищем створених послуг та відповідних процесів (регламентів). Репозиторій вміщує інформацію про процес надання послуги державною установою разом з описом послуги та іншою інформацією, необхідною для реалізації послуги.

4. *Каталог послуг та регламентів* включає всі метадані, що стосуються послуг, які надаються. Це дає змогу установі – постачальнику послуги публікувати інформацію про цю послу-

гу, а споживачу послуги – знайти її та отримати до неї доступ, використовуючи інші компоненти архітектури. Центральний каталог послуг вміщує метадані всіх адміністративних послуг, у той час як каталог усіх окремих установ повинен вміщувати метадані послуг, які належать тільки до цієї установи. Різниця між репозиторієм послуг та каталогом послуг полягає в тому, що репозиторій зберігає інформацію, необхідну для реалізації процесу надання послуги, а каталог послуг призначений для створення бази даних послуг і їх пошуку користувачем та іншими відомчими інформаційними системами.

5. *Каталог контенту* зберігає всі метадані контенту державних установ. Під контентом розуміються будь-які інформаційні ресурси, які можуть знадобитися в процесі надання послуги та які можуть бути описані посиланням URI. Сам контент зберігається в репозиторії контенту.

6. *Репозиторій контенту* вміщує дані, що можуть знадобитися в процесі реалізації електронного адміністративного регламенту з надання адміністративної послуги. Структура цих даних описана метаданими в каталозі контенту.

7. *Середовище інтеграції* послуг забезпечує процеси інтеграції елементарних послуг та процесів у межах однієї установи, а також можливість інтеграції послуг та процесів у разі міжвідомчої взаємодії (композитні послуги).

Зарубіжний досвід упровадження електронних адміністративних послуг

У країнах Європейської Співдружності існує перелік базових адміністративних послуг в онлайновому режимі. Наприклад, для громадян він включає: прибутковий податок: декларування тощо; пошук роботи через служби зайнятості; соціальну допомогу: допомогу з безробіття, допомогу на дитину, відшкодування витрат на медичні послуги, оплату навчання; персональні документи (паспорт, водійське посвідчення); реєстрацію автомобіля (нового, б/к, імпортованого); подання заяв на будівництво; інформування поліції (наприклад у разі крадіжки); свідоцтва (про народження, шлюб): запит та надання; подання заяв на вступ до вищих навчальних закладів; інформування про зміну місця проживання. До списку базових адміністративних послуг у країнах Європейської Співдружності для суб'єктів господарювання входять: соціальні відрахування на службовців; корпоративні податки: декларування тощо; податок на додану вартість: декларування, повідомлення; реєстрація нової компанії; подання статистичних даних; митне декларування; одержання дозволів, пов'язаних з охороною навколишнього середовища; державні закупівлі.

Реалізація послуг у країнах Європейського Співтовариства має чотири фази: публікація інформації; одностороння взаємодія; двосторонній інформаційний обмін; повна реалізація трансакцій в електронній формі, включаючи надання та оплату послуг.

У Німеччині виділяється 8 типів послуг федерального уряду: збирання, обробка та надання загальної і спеціалізованої інформації; консультування; підготовка політичних рішень або законів; взаємодія між відомствами; загальні процедури обробки заяв, що надходять до державних установ; процедури надання, сприяння та допомоги (promotion) – надання різних форм фінансової допомоги, грантів студентам, грантів на наукові дослідження тощо; реалізація процедур закупівель: оголошення про тендер та реалізація закупівельних процедур; реалізація функцій нагляду та контролю з боку державних відомств (перевірки тощо). Позиція європейських країн полягає в тому, що надання послуг через електронні засоби зв'язку має доповнювати, а не заміняти собою інші канали комунікації. Традиційні способи отримання послуг (по телефону, поштою чи шляхом особистого звернення) існуватимуть і надалі, постійно удосконалюючись, із тим, щоб усі громадяни мали кращий доступ до інформації та послуг від своїх урядів. Громадяни можуть самі обирати будь-який канал комунікації з власним урядом та загальноєвропейськими структурами.

Завдання удосконалення системи надання послуг є для країн-членів Європейського Союзу політично важливим, оскільки саме через надання послуг здійснюється постійний, щоденний зв'язок між владою та громадянами. ЄС визначив чотири складові успішного державного управління, а саме: людиноцентризм, дотримання чітко визначених цінностей державної служби, управління заради досягнення результатів та забезпечення відповідального витрачання коштів. Людиноцентризм згідно зі стратегією державного управління передбачає таке вдосконалення системи надання адміністративних послуг, що може вимірюватися кількісними показниками, а

також пов'язує це вдосконалення з цілою системою управління ефективністю роботи урядових структур, яка вимірює результати діяльності окремих вищих посадовців.

Канада є лідером інновації "електронного урядування": ще в 1994 р. урядом країни було прийнято документ "Проект надання послуг державними органами за допомогою інформаційних технологій". Уряд Канади визначив такі цілі у сфері е-урядування: більш доступне урядування; краще обслуговування, яке найбільше відповідає потребам громадян; довіра громадян та впевненість у послугах он-лайн – забезпечення безпеки та захисту користувачів; послуги для всіх громадян незалежно від місця проживання – самостійний вибір каналів, мов, формату надання інформації. У вересні 2005 р. був започаткований проект Services Canada, що став універсальним пунктом надання послуг, який забезпечує багатоканальний доступ до різних послуг та орієнтується на клієнта. Вибравши один із каналів надання послуги (по телефону, особисто або за допомогою Інтернету), громадянин отримує універсальний доступ до програм та послуг уряду.

Головними завданнями проекту "Service Canada" були: створення мережі Центрів доступу "Service Canada" по всій території Канади, побудованих за системою "єдиного вікна", що надають особистий доступ до послуг і програм усіх урядових установ і організацій; розподіл усієї інформації та послуг на урядовому порталі (www.canada.gc) за трьома категоріями: послуги для громадян Канади, послуги для осіб, які не є громадянами Канади, та послуги для канадських компаній. Он-лайн-послуги становлять третину всіх урядових трансакцій між державними установами та громадянами.

Упровадження та розвиток електронних адміністративних послуг в Україні

Для України першочерговим завданням у процесі розбудови електронних адміністративних послуг є реінжиніринг функцій органів державної влади та місцевого самоврядування з метою оптимізації внутрішніх бізнес-процесів, визначення адміністративних регламентів. Основна логіка перебудови полягає в переході від аналізу функцій органів публічної влади як механізмів реалізації завдань до аналізу бізнес-процесів та адміністративних регламентів виконання цих функцій. На основі аналізу бізнес-процесів та регламентів має прийматися рішення щодо доцільності використання інформаційно-телекомунікаційних технологій для реалізації цих бізнес-процесів. Слід зазначити, що запровадження електронних адміністративних регламентів є інноваційним підходом щодо організаційної та функціональної структури органів публічної влади й розробки нових моделей опису їх функціонування. Зокрема, запровадження електронного адміністративного регламенту як механізму реалізації адміністративної послуги в режимі он-лайн має базуватися на стандарті адміністративної послуги.

Для ефективної взаємодії органів державного управління та місцевого самоврядування з громадянами та суб'єктами господарювання в контексті оперативного надання якісних електронних адміністративних послуг необхідно: забезпечити швидкісний захищений інформаційний обмін між органами публічної влади; інтегрувати державні інформаційні системи та ресурси; запровадити інтегровану систему електронного документообігу з підтримкою електронного цифрового підпису; поліпшити нормативно-правове забезпечення стандартизації та адміністрування послуг; виробити механізми залучення інвестицій для розвитку інфраструктури розгалуженої системи надання електронних адміністративних послуг; стимулювати використання інформаційних, телекомунікаційних технологій громадянами та організаціями щодо можливості отримання адміністративних послуг.

Не менш важливим при проектуванні та впровадженні електронних адміністративних послуг є забезпечення відповідальної державно-приватної взаємодії. Така взаємодія зумовлена інтеграцією національних (державних) інформаційних ресурсів, побудовою національної системи електронних державних послуг для громадян та суб'єктів господарювання, змінами технології аналізу діяльності та процесів прийняття управлінських рішень, що впливають на суспільство, громадян, бізнес та органи публічної влади. Механізми державно-приватного партнерства є значно перспективнішими, ніж система аутсорсингу, де договір регулюється формальним контрактом на вирішення вузького, рутинного завдання. Державно-приватне партнерство передбачає довготривале, відповідальне співробітництво держави та бізнес-структур щодо розробки і виконання проектів та програм, їх ресурсне забезпечення, якісний результат і відповідність очікуванням. Державно-приватне партнерство можна розглядати як дієвий та ефективний інстру-

мент запровадження електронних адміністративних послуг, особливо що стосується повністю автоматизованих послуг, тобто послуг, у яких відповідні адміністративні регламенти є рутинними та структурованими, характеризуються високим ступенем повторюваності та формалізованості, виконуються в електронній формі; особистий контакт та участь державних службовців або посадових осіб органів місцевого самоврядування при наданні подібних послуг мінімізовані або зовсім відсутні.

В Україні практично всіма центральними органами виконавчої влади та обласними державними адміністраціями визначено перелік адміністративних послуг, однак лише деякі з них реалізуються в електронному режимі. На цей час в Україні реалізовано надання таких адміністративних послуг з використанням Інтернету, як: обробка податкової звітності в електронному вигляді з використанням ЕЦП (Державна податкова адміністрація України); "Електронна громадська приймальня", електронне звернення до органу державної влади (Національне агентство України з питань державної служби); державні закупівлі (Мінекоресурсів, МНС, Мінекономіки тощо); електронні зразки документів (МНС, Мінекономіки, Державна служба фінансового моніторингу України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України тощо); реєстрація нових транспортних засобів (Державтоінспекція); замовлення закордонного паспорта (МВС).

У Законі України "Про адміністративні послуги" зазначається, що надання адміністративних послуг в електронній формі та доступ суб'єктів звернення до інформації про адміністративні послуги з використанням мережі Інтернет забезпечуються через Єдиний державний портал адміністративних послуг, який є офіційним джерелом інформації про надання адміністративних послуг в Україні. Єдиний державний портал адміністративних послуг забезпечує: 1) доступ суб'єктів звернення до інформації про адміністративні послуги та про суб'єктів надання адміністративних послуг; 2) доступність для завантаження і заповнення в електронній формі заяв та інших документів, необхідних для отримання адміністративних послуг; 3) можливість подання суб'єктами звернення заяви за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку; 4) можливість отримання суб'єктами звернення інформації про розгляд їх заяв; 5) можливість отримання суб'єктами звернення за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку результатів надання адміністративних послуг; можливість здійснення суб'єктами звернення оплати за надання адміністративної послуги дистанційно, в електронній формі (більшість функцій набирає чинності з 1 січня 2014 р.).

Концепцією Державної цільової програми розвитку державної служби на 2012–2016 роки передбачено подальший розвиток проектів електронного врядування, метою яких є побудова єдиного інформаційного простору органів державної влади, що забезпечить швидкий доступ громадян до адміністративних послуг та ефективну комунікацію всіх державних органів. Так, на період до 2014 р. заплановано такі заходи, як: забезпечення реалізації заходів щодо комплексної системи захисту інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах органів державної влади; розробка та впровадження єдиної загальнодержавної системи електронного документообігу з електронним цифровим підписом; розвиток та автоматизація функціонування системи персонального обліку державних службовців "Картка" єдиної державної комп'ютеризованої системи "Кадри"; розробка та впровадження в діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування типових організаційно-технологічних рішень у сфері електронного урядування; удосконалення ведення Реєстру адміністративних послуг; забезпечення функціонування Національного реєстру електронних інформаційних ресурсів; створення пілотних адміністративних територій із надання адміністративних послуг у режимі он-лайн. У 2014–2016 рр. передбачено: запровадження єдиного веб-порталу для забезпечення надання органами державної влади та органами місцевого самоврядування адміністративних послуг громадянам і суб'єктам господарювання з використанням Інтернету; створення районних та міських (селищних) спеціальних електронних центрів з надання адміністративних послуг населенню.

Позитивні зрушення щодо формування системи надання електронних адміністративних послуг супроводжуються такими проблемами, як: недосконалість нормативно-правової бази у сфері телекомунікацій, використання інтернет-технологій, створення та застосування системи електронних національних інформаційних ресурсів, інформаційної безпеки та захисту інформації; відомчий підхід до використання наявних інформаційних ресурсів; відсутність інтегрованої системи національних інформаційних ресурсів, єдиних форматів та протоколів електронного

цифрового підпису, а також інтегрованої системи електронного документообігу; повільне створення національної інформаційної інфраструктури для надання органами державної влади та органами місцевого самоврядування юридичним і фізичним особам інформаційних послуг із використанням Інтернету; низький рівень комп'ютерної грамотності державних службовців та їх обізнаності з наявними ресурсами електронного урядування.

Для ефективного подальшого розвитку електронних адміністративних послуг необхідно: розробити покрокову стратегію органів публічної влади щодо запровадження електронних послуг із моніторингом результативності та запитуваності громадянами; забезпечити створення загальнодержавних галузевих інформаційних систем; забезпечити удосконалення адміністративних процесів в органах державної влади з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій; прискорити створення інформаційної інфраструктури електронного урядування; розробити систему оцінювання якості надання електронних адміністративних послуг; визначити права, обов'язки і відповідальность сторін та посадових осіб, що беруть участь у процесі надання електронних адміністративних послуг; впорядкувати та розмежувати відповідальність за надання послуг користувачам між різними органами публічної влади.

Таким чином, ураховуючи наведені вище завдання та механізми реалізації електронних адміністративних послуг, слід зазначити, що побудована національна система електронних послуг забезпечить: надання широкого спектру медіа-засобів для запиту послуг, зворотний зв'язок щодо змісту і якості наданих послуг; групування послуг відповідно до їх орієнтування на різні випадки життя; організацію різнобічного аналізу інформації з різних моделей використання послуг; залучення користувачів послуг до перепроектування і модернізації послуг в електронному форматі та сегментацію ринку з урахуванням специфічних потреб різних груп населення. Якісно побудована система електронних адміністративних послуг буде позитивно впливати на розбудову соціальної держави з впливовими інституціями громадянського суспільства, особливо з тих питань, де велике значення мають методи та форми взаємодії органів державного управління з громадянами та суб'єктами господарювання. Одним із перспективних напрямів удосконалення системи електронних адміністративних послуг є розробка національної моделі державно-приватного партнерства в розбудові складових електронного врядування.

16.6. Електронна демократія та соціальні мережі

Е-демократія як механізм взаємодії влади і громадськості

Із часів античної Греції демократію гарантує лише найширша участь громадян. Але професіоналізація державного управління звужує поле для такої участі. Прийняття важливих управлінських рішень одноосібно чи навіть колегіально політиками та посадовцями послаблює інтерес громадян до публічної політики, а зниження громадянської активності дає змогу посадовцям розширювати поле своїх повноважень та створює умови для зловживання владою. Таким чином, демократія без життєвого простору для її здійснення стає суто символічною, замість того, щоб бути демократією участі.

У символічно демократичному світі основна взаємодія між громадянином і владою здійснюється в обмеженому та офіційно врегульованому просторі виборчої кабінки, де перші користуються своєю владою протягом кількох секунд. Проте відразу після цього влада, легітимізована виборами, починає діяти через посередників і залишає громадян тільки спостерігачами. Громадяни, які відмежовуються від процесу вироблення політики і лише зрідка голосують за лідерів, мають такий слабкий зв'язок із демократією, що сам політичний процес стає здебільшого адміністративно-управлінським.

Перші спроби вивести політику в режим он-лайн були зроблені інженерами-ентузіастами на замовлення органів влади з метою знайти альтернативу застарілій рутинній практиці. Такі експериментальні проекти, як "е-політика" у Мінесоті (1994) та "Онлайнова демократія для громадян" у Великобританії (1996) були першими в процесі розбудови громадських мереж та створення дискусійних форумів. Деякі місцеві органи влади Скандинавських країн, Канади та Великобританії пропагували і підтримували проекти е-демократії, але більшість із них не мала законодавчого унормування та ресурсного забезпечення. Загалом у кінці XX ст. демократичний та цифровий порядок денний розвивалися кожен окремо.

На початку XXI ст. склалися сприятливі умови для синергетичного поєднання цифрового та демократичного сценаріїв суспільного розвитку. Демократія до цього була продуктом свого часу, коли ефективне представництво було обмежене відокремленістю в часі та просторі. Сьогодні ці бар'єри долаються завдяки комунікаційним технологіям, які є асинхронними та глобальними, тому демократія може розвиватися лише за умови, якщо демократичні інституції стануть більш сприйнятливими, доступними, підзвітними та укоріненими в інформаційному просторі. Йдеться про е-демократію не як про інформатизацію адміністративних процедур, а як про силу, здатну оживити та оновити демократичний політичний процес, як про єдиний спосіб створення простору довіри та політичної взаємодії.

Джей Блумлер і **Стівен Коулман** стверджували, що "Інтернет має "уразливий потенціал" для забезпечення демократичного простору, який є відкритим для всіх і з'єднаний зі справжніми демократичними інститутами. Простір для дискурсу та обговорення слід створити, фінансувати, пропагувати та регулювати. Утримання громадських спільнот у кіберпросторі має перетворитися на публічну (державну) послугу на зразок організації чесних і справедливих виборів, утримання бібліотек чи суспільного телерадіомовлення. Простір довіри не виникне спонтанно і без зусиль".

Ключове значення для громадського онлайнового простору матиме забезпечення інструментів, придатних для консультацій та прийняття рішень. До них мають увійти: онлайнові бібліотеки, архіви та інформаційні дайджести; послуги посередництва; допомога в захисті прав; новинні групи і веб-кімнати для експертних обговорень; а також механізми для підбиття підсумків за результатами дискусій.

В епоху адміністративної модернізації інструменти е-демократії мають бути органічно вбудовані в структуру та культуру врядування. Уряд та народні обранці повинні визнати, що демократична інтерактивність передбачає двосторонній потік енергії. Без цього громадськість не довірятиме урядовим е-демократичним ініціативам та намагатиметься заснувати власні контрурядові комунікації.

Для того щоб в умовах демократії висловити свою думку, громадяни повинні мати доступ до якомога більшої кількості джерел інформації, не обмежуючи себе відредагованими повідомленнями або заголовками про обрані політиками рішення. Людям потрібен доступ до ресурсів, які давали б їм змогу самим робити певні висновки.

Таким чином, першим завданням електронної демократії у країнах, що стали на шлях демократизації, має бути посилення інформаційної прозорості.

Окремої уваги потребує питання, якими шляхами різні суспільні групи (громадяни з обмеженими можливостями, літні люди, а також ті, хто почувається невпевнено, маючи справу з інформаційними технологіями, частіше це жінки) заявляють про себе в онлайновому режимі. Щоб покращити зв'язок із політиками та урядовцями, вони мають заручитися допомогою та підтримкою. Немає сенсу використовувати новітні канали комунікації для того, щоб почути голоси тих, хто традиційно бере участь у процесі консультацій. *Головна мета е-демократії – це створення можливостей бути почутим для тих, хто зазвичай не бере участі в процесах вироблення політики*.

Демократія завжди має корені, пов'язані з культурною ідентичністю. Проте більшість онлайнових подій позбавлена такої характеристики. Часто панує думка, що світ кіберпростору одномовний і монокультурний. І все ж кіберпростір є квінтесенцією глобалізованого суспільства, він якнайкраще придатний для транснаціональних та міжкультурних дискусій, які були нездійсненними в минулому. Таким чином, стають можливими дискусії на місцевому, регіональному, національному, континентальному або глобальному рівні. Крім того, аналогічно з територіальними ознаками певні групи можна пов'язати на основі спільних інтересів або схожої діяльності. У кіберпросторі може відбуватися по-справжньому глобальна дискусія.

На думку **Пола Мартіна,** колишнього міністра фінансів Канади: "уряд повинен використовувати нові технології, наприклад Інтернет, для того щоб наділяти громадян більшими можливостями критично вивчати і впливати на рішення і дії влади". **Робін Кук,** колишній лідер Палати громад Великобританії, засвідчив свою відданість е-демократії, заявивши: "Ми не повинні миритися з такою парадоксальною ситуацією, яка дає нам більше можливостей, ніж будь-коли, висловлюватися, залишаючи у громадськості ще більше, ніж раніше, відчуття, що її думку не

чують. Нові технології здатні зміцнити нашу демократію, даючи нам більші можливості, ніж будь-коли раніше, для забезпечення більшої прозорості та більш відповідальних стосунків між владою й виборцями". Дуглас Шулер наголошує, що "настав час для поступового розмивання меж між інституціолізованими органами й іншими групами людей по всьому світу: ті, хто сьогодні здійснює владу, мають бути готовими взяти на себе більшу відповідальність у державному управлінні, таким чином повніше реалізуючи свій громадянський потенціал.

Сьогодні політики та урядовці усвідомлюють, що безпосередній зв'язок з громадянами покращує процеси вироблення політики та законотворення завдяки використанню колективного суспільного досвіду, знань і вмінь. Це сприяє формуванню нового типу відносин між політиками та громадянами, стосунків, коли політики слухають, вчаться та обмінюються своїми ідеями, використовують і узагальнюють почуте та в результаті отримують винагороду – підвищення громадської довіри до демократичних інститутів і легітимності влади.

Розробка та реалізація органами державної влади, а особливо органами місцевого самоврядування, політики е-демократії мають сенс лише за умови, коли ці органи передбачатимуть, що така політика потребує використання Інтернету та інших цифрових технологій з метою розвитку і демократичної практики. Якщо ж е-демократія буде лише символічною політикою, що розробляється владою з метою доведення своєї прихильності до інформаційних технологій та надання громадськості можливості просто висловитися з політично неважливих питань, то така політика тільки дискредитуватиме демократію та можливості інформаційних технологій.

Метою державної політики е-демократії має бути забезпечення багатовекторних інтерактивних потоків комунікації, покликаних об'єднувати громадян, обраних ними депутатів усіх рівнів та виконавчу гілку влади.

Ця політика має вирішувати такі завдання:

• постійно створювати нові публічні простори для політичної взаємодії та обговорення, насамперед онлайнове середовище, яке має значні переваги для сприяння ефективному спілкуванню влади та громадян, публічним дискусіям та обговоренням;

• зробити взаємодію між громадянами, парламентарями та урядом змістовною, тобто, якщо громадськість залучається до вироблення політики чи законотворчого процесу, необхідно цьому сприяти, вивчати та узагальнювати подані пропозиції;

• розробити механізми, які давали б можливість працівникам представницьких та виконавчих органів влади вчитися та оволодівати інструментами е-демократії;

• забезпечити наявність досить якісної онлайнової інформації, з тим щоб громадяни могли аналізувати пропоновані варіанти політики на основі знань, отриманих із достовірних джерел, а також спираючись на власний досвід. Така інформація має бути доступною, чіткою та зрозумілою, але не надмірно великою за обсягом та складною за змістом;

• докладати якомога більше зусиль для залучення якнайширшого кола громадськості до демократичного діалогу, зокрема й тих груп, які є традиційно маргінальними, соціально знедоленими, мають обмежені можливості або позбавленими можливості висловлюватися;

• ураховувати особливості економічної, територіальної, соціальної (в тому числі гендерної) структуризації в онлайновому середовищі з метою забезпечення рівного доступу до демократичного процесу в усіх сферах і для всіх громад, соціальних груп та прошарків.

Отже, е-демократія має посісти гідне місце та увійти до порядку денного радикальних політичних реформ і стати складовою державного управління.

Інструментарій електронного залучення

Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи CM/Rec(2009)1 країнам-учасникам Ради Європи з електронної демократії включають у поняття "електронна демократія" такі сектори та елементи: електронний парламент, електронне законодавство, електронне правосуддя, електронне посередництво, електронне середовище, електронну ініціативу, електронні вибори, електронний референдум, електронне голосування, електронні консультації, електронні звернення, електронну агітацію, електронний підрахунок голосів та електронні опитування; електронна демократія використовує переваги електронної участі, електронної дискусії та електронних форумів.

1. *Е-парламент* – це використання ІКТ зібраннями вибраних представників (депутатами), а також політичними та публічними службовцями з метою активізації залучення громадян

до законотворчої діяльності. Е-парламент належить до законодавчих, дорадчих і дискусійних зібрань на міжнародному, державному, регіональному та місцевому рівнях і включає багатьох зацікавлених суб'єктів: парламентарів, політичних діячів та державних службовців, виборців (громадян) і представників ЗМІ та ін.

2. *Е-законодавство* – це використання ІКТ для коментування, обговорення, складання, структурування, форматування, виправлення, голосування та видання законів і нормативно-правових актів, прийнятих представницькими органами. Е-законодавство робить законодавчі процедури більш прозорими, покращує зміст і розуміння законодавства, полегшує доступ до нього, цим самим сприяючи кращому розумінню законів громадянами.

3. *Е-правосуддя* – це використання ІКТ у реалізації правосуддя всіма зацікавленими сторонами в юридичній сфері з метою підвищення ефективності та якості державних служб, зокрема для приватних осіб і підприємств. Воно включає електронне спілкування та обмін даними, а також доступ до інформації судового характеру.

4. *Е-посередництво* – це використання ІКТ з метою пошуку засобів вирішення спорів без фізичної присутності сторін, що сперечаються: посередниками можуть служити електронні інструменти.

5. *Е-середовище* – це використання ІКТ для аналізу й захисту навколишнього середовища, просторового планування та раціонального користування природними ресурсами. Застосування ІКТ для впровадження або розширення участі громадськості вдосконалює демократичне управління в екологічній сфері.

6. *Е-вибори, е-референдуми* та *е-ініціативи* є політичними виборами, референдумами та ініціативами, в яких на одному або кількох етапах для здійснення комунікацій використовуються електронні засоби.

7. *Е-голосування* – це вибори або референдум, які передбачають використання електронних засобів як мінімум безпосередньо під час проведення голосування. Віддалене е-голосування прискорює процедури, дає змогу здійснювати е-моніторинг голосування та е-облік голосів.

8. *Е-консультація* – це засіб вивчення поглядів певних осіб або широкої громадськості з конкретного політичного питання без необхідності зобов'язувати їх діяти відповідно до його результату.

9. *Е-ініціативи* дають змогу громадянам розробляти та висувати політичні пропозиції за допомогою засобів ІКТ й тим самим брати участь у складанні політичного порядку денного.

10. *Е-звернення* – це електронна доставка зауважень чи рекомендацій: громадяни, формуючи і підписуючи звернення, можуть брати участь в обговоренні важливої суспільної теми в режимі он-лайн.

11. *Е-агітація* – це цілеспрямований вплив на переконання громадян за допомогою електронних засобів, а також їх безпосереднє залучення у виборчі та інші політичні кампанії, спрямовані на формування або реалізацію суспільної стратегії. Е-агітація включає електронну передвиборчу кампанію (е-агітацію, що стосується виборів), а також е-агітацію, пов'язану з іншими політичними питаннями.

12. *Е-підрахунок голосів/е-опитування* дають змогу неформально виявити позиції певної сукупності громадян за допомогою електронних засобів щодо певного питання та набору можливих варіантів громадської реакції на нього.

Інформаційно-комунікаційні технології в Україні стають дієвим інструментом залучення громадян до прийняття рішень органами державної влади всіх рівнів і органами місцевого самоврядування. Водночас, як свідчить досвід країн, у яких е-демократія здобула міцні позиції і розвивається, нашому суспільству слід подолати чимало перешкод на шляху утвердження цієї перспективної форми взаємодії громадян між собою, із владою та бізнесом. Висновки з практики інших країн, згадувані нами в попередньому розділі, свідчать, що обсяг наданої засобами ІКТ інформації є важливою передумовою залучення громадян, але не означає якість. Необхідні активне сприяння та компетентне посередництво, це визначальні фактори ефективних електронних комунікацій. Ширшому електронному залученню громадян до вироблення політики стоять на заваді організаційні, а не технологічні чинники.

Зрозуміло, що шлях, пройдений іншими країнами до е-демократії, відрізняється в кожному конкретному випадку. Це залежить від багатьох чинників: історичних умов і традицій держави, форми правління, рівня розвитку громадянського суспільства, економічних можливос-

тей, географічних особливостей та ін. Згідно з досвідом, виробленим різними країнами, на залучення громадян до вироблення політики впливають три чинники:

1) вибір часових рамок;

2) цільове спрямування;

3) інтегрування.

Розглянемо докладніше ці чинники.

1. *Вибір часових меж.* Чим вищий рівень обговорення проблеми на етапі визначення порядку денного, тобто вибору певної проблеми, тим більше можливостей долучитися до прийняття рішення мають громадяни. Причому не слід сподіватися, що всі громадяни відразу стануть обговорювати способи розв'язання проблеми, використовуючи механізми інтернет-технологій. Традиційні способи участі в політиці (збори, листи, публікації, особистий прийом тощо) мають сильні позиції в суспільстві, особливо серед старшого покоління і в сільській місцевості. Проте правило "чим раніше громадянин долучається – тим краще" залишається, і е-демократія в цьому разі може відігравати хоч і не головну, але важливу роль. Тим більше, що на кожному конкретному етапі вироблення політики е-демократія може відігравати свою, притаманну лише їй роль, скажімо, залучення за допомогою ІКТ молоді, яка своєю прихильністю до інтернет-спілкування підтримує розвиток інформаційного суспільства.

2. *Цільове спрямування.* Планування розвитку держави, регіонів, міст потребує обговорення проблем і завдань на багатьох рівнях. Громадяни, зацікавлені у вирішенні питань, представлятимуть різні соціальні групи залежно від масштабу потрібного рішення. Отже, залучати в кожному випадку слід певні цільові категорії суспільства, важливі при обговоренні певної проблеми. Якщо проблема загальна для конкретної території, то, відповідно, потрібне масове залучення громадян, які представляють село, місто, регіон тощо.

3. *Інтегрування.* Поєднуючи методи традиційного і електронного залучення громадян, можна досягти більших результатів. "Це важливо і для надання інформації з питань державної політики, і для самого процесу електронного залучення (через постери, буклети, місцеву пресу тощо), і для пропонування низки варіантів щодо отримання зворотного зв'язку від громадян (пошта, телефон, факс, електронна пошта або координовані традиційні та електронні дискусійні форуми). Активне пропагування електронних консультацій… також є необхідним. ІКТ можна застосовувати для збирання й аналізу спонтанних коментарів та скарг, що містять цінну інформацію…".

При залученні громадян застосовуються різні технології, але досвід свідчить про результативність "використання спеціально створеного веб-сайту з опціями електронної пошти", також застосовуються спеціальні програми "для управління електронним обговоренням у форматі дискусійного форуму", "дискусійні простори для зареєстрованих користувачів". При цьому важливою є модерація обговорення.

Визначальними елементами участі громадян в управлінні державою з використанням ІКТ є: розміщення інформації про діяльність влади на сайтах органів влади (е-інформування); інтерактивне обговорення громадянами на сайтах органів влади проблем розвитку суспільства (е-консультації); реагування влади на е-петиції громадян (е-прийняття рішень).

Інструменти електронного залучення на кожному етапі вироблення політики наведені в табл. 16.4.

Застосування інструментів електронного залучення автоматично не забезпечує дію е-демократії. Навіть якщо вважати цей інструментарій таким, що формує стосунки громадян між собою, із владою, бізнесом, то все одно суспільство має подолати труднощі іншого плану – організаційного, світоглядного, політичного тощо. Назвемо основні виклики щодо електронного залучення.

Масштаб. Громадянин зацікавлений у технологічній можливості висловитися і бути почутим іншими. "Потрібні заходи політики і технології, які сприяли б створенню та функціонуванню віртуальних публічних просторів, що дають змогу перетворити голос окремої людини на (публічний) голос громади". Влада при цьому поставлена перед необхідністю вироблення механізму реагування на обговорення.

Спроможність. Цей виклик означає потребу надавати суспільству більше інформації, ніж підвищувати спроможність громадян залучатися до управління. "Доступна і зрозуміла інформація та можливість долучатися до публічних дебатів, підкріплені такими інструментами, як

керовані дискусійні форуми, … є основними передумовами. Із цим тісно пов'язані проблеми скорочення цифрового розриву та залучення до вироблення політики груп, традиційно позбавлених громадянських прав (соціально незахищених, молоді). Виклик полягає в тому, щоб розробити такі елементи електронного залучення, які давали б громадянам можливість брати участь у колективному виробленні та ухваленні рішень, розуміти, наскільки це важливо, та займати активну громадянську позицію".

Таблиця 16.4

Інструменти залучення громадян до процесів розроблення політики

Етап циклу вироблення політики	Інформування	Консультації	Участь
Визначення порядку денного	– пошукові засоби, прив'язані до конкретного сайта; – попередження електронною поштою про нові питання політики; – підтримка перекладу на кілька мов; – фільтри стилю для видалення жаргонізмів	– електронні дослідження та опитування; громадської думки; – дискусійні форуми; – моніторинг електронних повідомлень; – дошка оголошень; – перелік запитань, що найчастіше задаються; – (FAQs)	– Е-спільноти; – е-звернення; – е-референдуми
Аналіз	– підтримка перекладу на етнічні мови; – фільтри стилю для видалення жаргонізмів	– засоби, що базуються на менеджменті фактичних даних. – складення бази даних експертів	– електронні громадські журі; – е-спільноти
Формулювання	– попередній контроль стилю для полегшення інтерпретації технічних і юридичних термінів	– дискусійні форуми; – електронні громадські журі; – інструменти е-спільнот	– е-звернення; – е-референдуми щодо змін законодавства
Впровадження	– фільтри стилю для забезпечення простої зрозумілої мови; – електронна розсилка інформаційних вісників	– дискусійні форуми; – електронні громадські журі; – інструменти е-спільнот	– списки електронної розсилки для цільових груп
Моніторинг	– електронний зворотний зв'язок; – електронна публікація річних звітів	– електронні дослідження та опитування громадської думки; – дискусійні форуми; – моніторинг електронних повідомлень; – дошки оголошень; – перелік запитань, що найчастіше задаються; – (FAQs)	

Послідовність. Етапи вироблення політики – інформування, консультування, забезпечення участі, аналіз, зворотний зв'язок і оцінювання – мають підтримуватися інтернет-технологіями. "Потрібно забезпечити, щоб позиція громадян на кожному етапі належним чином використовувалась і на інших етапах процесу, що дасть змогу краще формулювати політику та інформувати громадян".

Оцінювання е-залучення. Чинник, який показує наслідки участі громадян засобами ІКТ в управлінні: як співвідносяться цілі громади і цілі влади, чи досягнуто результатів. Проте об'єкти і критерії оцінювання ще слід розробити. Без цього об'єктивно оцінити результати дії е-демократії і вдосконалювати її дуже важко.

Готовність. Органи державної влади і органи місцевого самоврядування повинні організувати свою роботу відповідно до реалій інформаційного суспільства. Надання адміністративних послуг, консультацій, трансакцій тощо в електронному режимі повинно стати загальною практикою і постійно вдосконалюватися.

Участь громадськості як необхідна умова е-демократії

Запровадження електронної демократії має на меті налагодити ефективну комунікацію влади з громадянами. Відповідно для цього слід використовувати технології е-залучення. Проте навряд чи будуть ефективними спроби електронного залучення громадян до управління в разі, якщо суспільство не набуло достатнього досвіду щодо традиційних методів участі громадян у житті суспільства.

Кожна із складових е-демократії передбачає зацікавленість громадянина в результатах діяльності влади на всіх рівнях. Тому попереднім етапом е-залучення, очевидно, слід вважати залучення як таке. Участь громадськості "відбувається в межах громади і полягає в організації

громадян та їх цілей через діяльність недержавних організацій з метою справляння впливу на процес прийняття рішень".

Результативність взаємодії зацікавлених сторін визначається тим, що всі вони працюють заради змін у суспільстві, причому ступінь наближеності до проблеми спонукає певну категорію до ефективнішої діяльності. Скажімо, у розв'язанні проблем місцевого рівня зацікавлені (різною мірою) всі громадяни, отже, вони зацікавлені і в прийнятті певного рішення органом місцевого самоврядування.

Політичні відносини, "які передбачають залучення більшої кількості громадян до процесів управління, можуть стати одним з ефективних механізмів підвищення рівня легітимності влади", а участь громадськості у виробленні політики створює умови для демократичних перетворень у країні загалом. *Ресурсами, необхідними для участі громадськості, практики вважають час, зацікавлені сторони, інформацію та увагу з боку ЗМІ.*

Час необхідний громаді для того, щоб отримати інформацію про проблему, дослідити її, оцінити важливість, знайти способи її вирішення. Іноді необхідні місяці та роки, щоб отримати конкретні результати залучення громадськості до розробки політики.

Зацікавленим сторонам (громадянам, групам, організаціям) слід зібратися разом для вироблення шляхів розв'язання проблеми, у разі потреби залучити експертів, радників з певного питання.

Інформація надходить від влади до громадян (низхідне поширення) і від громадян до влади (висхідне). Інформація – це основа участі громадськості.

Увага з боку ЗМІ сприяє поширенню інформації масовими каналами. Це потужний чинник залучення громади до вироблення політики, особливо на місцевому рівні.

Конструктивна участь громадськості неможлива без елементів, які забезпечують результативність, а саме:

– *ініціатива та бажання здійснити зміни*. Люди повинні прагнути брати участь у процесі прийняття рішень для досягнення змін у громаді. Часто ініціатива виходить від громадян у тому разі, коли вони відчувають, що наслідки ухвалених владою рішень безпосередньо впливатимуть на їхнє життя;

– *відданість справі*. Громадяни мають бути наполегливими та відданими справі;

– *знання методів участі громадськості*. Усі зацікавлені сторони мають бути поінформовані про методи участі громадськості, особливості їх упровадження та потенційні результати;

– *обізнаність*. Громадяни повинні бути обізнаними зі своїми правами та обов'язками щодо співпраці з владою і впливу на процес прийняття рішень;

– *співпраця з місцевою владою*. Представники органів місцевої влади повинні навчитися спілкуватися з громадянами, бути неупередженими та ставитися з розумінням до їхніх потреб;

– *необхідність досягнення успіху кожного із зацікавлених сторін*. Люди активно братимуть участь у процесі розробки та впровадження політики за умови, що проблема стосується їх безпосередньо або вони отримають певні переваги від її розв'язання. Переваги ж повинні отримати як громадяни, так і місцеві влади;

– *планування та впровадження*. Усі зацікавлені сторони мають співпрацювати для того, щоб без перешкод спланувати та здійснити зміни;

– *прозорість*. Усі зацікавлені сторони повинні вести внутрішній діалог щодо заходів, яких вони вживають з метою розв'язання проблеми. Особливо прозорою у своїх діях має бути місцева влада;

– *гнучкість*. Гнучкість також є одним із основних компонентів конструктивної участі громадськості. Влада та громадськість повинні вміти домовлятися та співпрацювати з протилежною стороною;

– *залучення експертів*. Участь громадськості передбачає залучення професійних експертів, зокрема спеціалістів із громадянської просвіти, організацію громадських слухань, проведення досліджень якості послуг тощо.

Ці елементи визначені на конференції "Участь громадськості в процесі прийняття рішень на місцевому рівні в країнах Центрально-Східної Європи: теорія та практика". І хоча вона відбулася ще на початку минулого десятиліття, актуальність її для сучасної України очевидна.

Науковці зазначають, що одне із основних питань, яке постає у процесі реалізації концепції електронної демократії в Україні, полягає в тому, чи готові громадяни до цих можливос-

тей та нового, значно вищого рівня відповідальності у взаємодії з владою? Це питання торкається готовності брати на себе відповідальність, виступати актором у політичній комунікації, враховуючи рівень політичної активності, освіченості, політичної культури, "зрілості" громадян та громадянського суспільства.

Ефективність е-демократії не залежить від технологічного чи інфраструктурного чинників. Головною умовою її результативності є бажання взяти участь і сама участь громадян в управлінні для розв'язання місцевих, регіональних та загальнонаціональних проблем.

З боку влади такою умовою виступає її готовність до відкритості й модернізації системи управління. Як наслідок, підвищується відповідальність обох сторін за прийняті рішення.

Громадянське суспільство перебуває в постійному пошуку кращих форм політичної комунікації з владою. Розвиток глобальної мережі сьогодні відкриває надзвичайно широкі можливості для обговорення як між громадянами, так і між громадянами та владою існуючих і передбачуваних проблем незалежно від їх масштабу. Це сприяє виробленню більш зважених рішень. У зв'язку з цим доречно навести 10 основних тенденцій розвитку е-демократії у світі (Огляд Phil Noble&Associate).

1. Розвивається взаємна співпраця і спільне використання загальної для всіх сторін інформації.

2. Зростає використання електронної пошти, незважаючи на те, що онлайнові урядові сайти, на відміну від політичних і правових, поки що ухиляються від її масового використання.

3. Активізується використання порталів порівняно з веб-сайтами, а також створюються інтернет-товариства.

4. Кібер-обслуговування сьогодні – саме те, чого потребують громадяни.

5. Постійно збільшуються інновації і можливості щодо реагування на потреби користувачів.

6. У майбутньому уряди стануть усе більше використовувати інтегровані послуги.

7. Відбувається прискорений розвиток суспільного ринку ідей. Інтернет стає справді громадським ринком, на якому громадяни можуть спільно використовувати успіхи й вивчати помилки для розвитку демократії (онлайнові дебати, протести, голосування, петиції).

8. Відкритість прискорюватиме процеси з покращення демократії (поки що це стосується очікувань, а не є чинним правилом).

9. Стрімко зростають інвестиції в електронні уряди (інвестиції в цю галузь приводять до серйозного заощадження коштів).

10. Найближчим часом зросте кількість е-лідерів.

Таким чином, запровадження е-демократії вимагає, як уже згадувалось, безпосередніх учасників, зацікавлених у змінах. Лише тоді, коли у громадян буде прагнення впливати на вироблення політики, прийняття управлінських рішень, може йтися про поступ електронної демократії. Дослідники зазначають, що розвиток електронної демократії з центру на першому етапі в прямому вигляді неможливий. Розвиток із рівня селищ та сіл також неможливий. У цьому разі досить низьким є рівень матеріально-технічної бази та недостатньо активна громада. Найбільш дієвим видається впровадження електронної демократії на рівні регіонів та великих міст із наступним поширенням на рівень селищ і сіл.

Водночас зауважимо, що громада якнайбільше зацікавлена у розв'язанні проблем насамперед місцевого рівня, де найгостріше постають питання житлово-комунального господарства, охорони здоров'я, освіти, благоустрою. Саме в селах спостерігається безпосередній контакт виборців із місцевою владою, і залучення громади до прийняття рішень у сільській місцевості можна вважати найбільш реальним. Тому й е-залучення, природно, могло бути успішним там, але на заваді цьому стоїть технологічний (точніше фінансово-економічний) чинник.

Список використаних джерел

1. *Армстронг Ч.* Зростаюча демократія / Ч. Армстронг // Відкрите урядування: колективна робота, прозорість і дієва участь / за ред. Даніела Латропа і Лорел Руми ; пер. з англ. Андрія Іщенка. – К. : Наука, 2011. – С. 227–240.

2. *Войнова Е. О.* Електронна демократія як форма політичної комунікації [Електронний ресурс] / Е. О. Войнова. – Режим доступу : fpps.onua.edu.ua/index.php

3. *Данилин А. В.* Электронные государственные услуги и административные регламенты: от политической задачи к архитектуре "электронного правительства" / А. В. Данилин. – М. : ИНФРА-М, 2004. – 336 с.

4. Електронна демократія: сподівання та проблеми : пер. з англ. / Джоан Кедді, Крістіан Вергез та ін. – К. : Центр адаптації держ. служби до стандартів Європ. Союзу, 2009. – 164 с. – (Серія "Б-ка молод. держ. службовця").

5. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011.

6. *Клименко І. В.* Технології електронного врядування / І. В. Клименко, К. О. Линьов. – К. : Центр сприяння інституц. розвитку держ. служби, 2006. – 192 с. – (Серія "Б-ка молод. держ. службовця").

7. Концепція Державної цільової програми розвитку державної служби на 2012-2016 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.rada.gov.ua

8. Концепція проекту Закону України "Про адміністративні послуги" [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 черв. 2009 р. № 682-р. – Режим доступу : www.kmu.gov.ua

9. *Коулман С.* Майбутнє інтернету та демократії: подалі від метафор і ближче до політики / Стівен Коулман // Електронна демократія: сподівання та проблеми / Джоан Кедді, Крістіан Вергез [та ін.] ; [пер. з англ. С. Соколик, О. Оржель, К. Гомма]. – К. : Центр адаптації держ. служби до стандартів Європ. Союзу, 2009. – С. 143–162.

10. *Мещеряков В. С.* Електронна демократія [Електронний ресурс] / В. С. Мещеряков. – Режим доступу : http://kds.org.ua/blog/elektronna-demokratiya]

11. Окинавская хартия информационного общества (G8) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.iis.ru/eve №ts/oki №ava/charter.ru.html

12. Питання впровадження системи електронної взаємодії органів виконавчої влади : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 груд. 2011 р. № 1363-р // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 5. – Ст. 180.

13. Питання реалізації пілотного проекту впровадження технологій електронного урядування [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 берез. 2010 р. № 360-р. – Режим доступу : www.kmu.gov.ua

14. Посібник з участі громадськості / за ред. Джини Г. Холдар та О. Захарченко. – К. : [б. в.], 2001.

15. *Почепцов Г. Г.* Інформаційна політика : навч. посіб. / Г. Г. Почепцов, С. А. Чукут. – 2-ге вид., стер. – К. : Знання, 2008. – 663 с.

16. Про адміністративні послуги [Електронний ресурс] : Закон України від 6 верес. 2012 р. № 5203-VI. – Режим доступу : www.rada.gov.ua

17. Про вимоги до форматів даних електронного документообігу в органах державної влади. Формат електронного повідомлення : Наказ М-ва освіти і науки, молоді та спорту України від 20 жовт. 2011 р. № 1207 // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 91. – Ст. 3321.

18. Про державні цільові програми : Закон України від 18 берез. 2004 р. № 1621-IV// Відом. Верхов. Ради України. – 2004. – № 25. – Ст. 352.

19. Про Доктрину інформаційної безпеки України [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 8 лип. 2009 р. № 514. – Режим доступу : www.prezident.gov.ua

20. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січ. 2011 р. № 2939-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 314.

21. Про електронний обмін службовими документами в органах виконавчої влади [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 17 лип. 2009 р. № 733. – Режим доступу : www.kmu.gov.ua

22. Про електронний цифровий підпис : Закон України від 22 трав. 2003 р. № 852 // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 36. – Ст. 276.

23. Про електронні документи та електронний документообіг : Закон України від 22 трав. 2003 р. № 851-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 36. – Ст. 275.

24. Про затвердження плану заходів з виконання завдань, передбачених Законом України "Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки" [Елект-

ронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 серп. 2007 р. № 653-р. – Режим доступу : www.kmu.gov.ua

25. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку електронного урядування в Україні [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 26 верес. 2011 р. № 1014-р. – Режим доступу : www.kmu.gov.ua

26. Про затвердження Порядку застосування електронного цифрового підпису органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями державної форми власності : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовт. 2004 р. № 1452 // Офіц. вісн. України. – 2004. – № 44. – Ст. 2894.

27. Про затвердження Правил забезпечення захисту інформації в інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних системах : Постанова Кабінету Міністрів України від 29 берез. 2006 р. № 373 // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 13. – Ст. 878.

28. Про затвердження Типового порядку здійснення електронного документообігу в органах виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовт. 2004 р. № 1453 // Офіц. вісн. України. – 2004. – № 44. – Ст. 2895.

29. Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах : Закон України від 5 лип. 1994 р. № 80194-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1994. – № 31. – Ст. 286.

30. Про захист персональних даних : Закон України від 1 черв. 2010 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2010. – № 34. – Ст. 481.

31. Про заходи із забезпечення додержання прав фізичних та юридичних осіб щодо одержання адміністративних (державних) послуг [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 3 лип. 2009 р. № 508. – Режим доступу : www.prezident.gov.ua

32. Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи "Електронний Уряд" [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 24 лют. 2003 р. № 208. – Режим доступу : www.kmu.gov.ua

33. Про заходи щодо упорядкування державних, у тому числі адміністративних послуг [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 17 лип. 2009 р. № 737 (зі змінами, внесеними Постановою Кабінету Міністрів України "Деякі питання надання адміністративних послуг" від 11 жовт. 2010 р. № 915). – Режим доступу : www.kmu.gov.ua

34. Про звернення громадян : Закон України від 2 жовт. 1992 р. № 393/96 ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.

35. Про інформацію : Закон України від 2 жовт. 1992 р. № 2657-XII (зі змінами) // Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.

36. Про національну програму інформатизації [Електронний ресурс] : Закон України від 4 лют. 1998 р. № 74/98-ВР, зі змінами, внесеними згідно із Законом № 2684-III (2684-14) від 13 верес. 2001 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2002. – № 1. – Ст. 3.

37. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19 черв. 2003 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.

38. Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки [Електронний ресурс] : Закон України від 9 січ. 2007 р. № 537-V. – Режим доступу : www.zakon.rada.gov.ua

39. Про першочергові завдання щодо впровадження новітніх інформаційних технологій [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 20 жовт. 2005 р. № 1497. – Режим доступу : www.zakon.rada.gov.ua

40. Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 7 лют. 2008 р. № 109. – Режим доступу : www.prezident.gov.ua

41. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації [Електронний ресурс] : Закон України від 23 верес. 1997 р. № 539/97-ВР (зі змінами). – Режим доступу : www.zakon.rada.gov.ua

42. Про порядок оприлюднення в мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 4 січ. 2002 р. № 3. – Режим доступу : www.kmu.gov.ua

43. Про ратифікацію Конвенції про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних та Додаткового протоколу до Конвенції про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних стосовно органів нагляду та транскордонних потоків даних : Закон України від 6 черв. 2010 р. № 2438-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2010. – № 46. – Ст. 542.

44. Про Реєстр адміністративних послуг [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 5 груд. 2011 р. № 1274. – Режим доступу : www.kmu.gov.ua

45. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 8 черв. 2012 р. "Про нову редакцію Стратегії національної безпеки України" [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 8 черв. 2012 р. № 389. – Режим доступу : www.prezident.gov.ua

46. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 груд. 2010 р. № 2250-р // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 97. – Ст. 3443.

47. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лют. 2006 р. № 90-р. – Режим доступу : www.kmu.gov.ua

48. Про схвалення Концепції створення та функціонування інформаційної системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 5 верес. 2012 р. № 634-р // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 67. – Ст. 2753.

49. Про схвалення плану дій з впровадження в Україні Ініціативи "Партнерство "Відкритий Уряд" [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 5 квіт. 2012 р. № 220-р. – Режим доступу : www.kmu.gov.ua

50. Про телекомунікації : Закон України від 18 листоп. 2003 р. № 1286-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2004. – № 12. – Ст. 155.

51. *Робінсон Д.* Інновації для залучення громадськості / Д. Робінсон, Ю. Гарлан, Е. Фелтен // Відкрите урядування: колективна робота, прозорість і дієва участь / за ред. Даніела Латропа і Лорел Руми ; пер. з англ. Андрія Іщенка. – К. : Наука, 2011. – С. 123–133.

52. *Сороко В. М.* Надання публічних послуг органами державної влади та оцінка їх якості : навч. посіб. / В. М. Сороко. – К. : НАДУ, 2008. – 240 с.

53. *Шахт С.* Демократія як загальна основа / С. Шахт // Відкрите урядування: колективна робота, прозорість і дієва участь / за ред. Даніела Латропа і Лорел Руми ; пер. з англ. Андрія Іщенка. – К. : Наука, 2011. – С. 209–226.

54. *Шулер Д.* Обговорення в Інтернеті і громадянський розум / Д. Шулер // Відкрите урядування: колективна робота, прозорість і дієва участь / за ред. Даніела Латропа і Лорел Руми ; пер. з англ. Андрія Іщенка. – К. : Наука, 2011. – С. 134–150.

55. Digital government [electronic resource] : building a 21st century platform to better serve the American people. – Washington, D.C. : Executive Office of the President, 2012. – i, 31 p. : ill.

56. E-governance and civic engagement : factors and determinants of e-democracy / A. Manoharan, M. Holzer. – Hershey, PA : Information Science Reference, 2012. – xvi, 655 p.

57. Managing Strategic Change : learning from Program Review / ed. by P. Aucoin, D. J. Savoie. – [S.L.] : Canad. Centre for Management Development, 1998. – 292 p.

58. *Andy Brack.* E-Democracy around theWorld: A Survey for the Bertelsmann Foundation / Andy Brack, Phil Noble. – [S. l. : s. n.], 2001.

Контрольні запитання до розділу

1. Наведіть конкретні приклади адміністративних послуг для моделей електронного урядування G2G, G2B та G2C.

2. Поясніть такі принципи розвитку інформаційного суспільства та електронного урядування, як деконцентрація та децентралізація, стандартизація та уніфікація, принципи постійного навчання, єдиних технічних стандартів та взаємної сумісності, принцип першої особи.

3. За допомогою Інтернету та інших джерел інформації знайдіть конкретні приклади інструментів "електронної демократії" в Україні, інших країнах світу та розкрийте їх зміст.

4. Визначіть необхідні умови для успішної реалізації "електронної демократії" в Україні.

5. Проаналізуйте тенденції та особливості впровадження електронного урядування в країнах-лідерах розвитку е-урядування і країнах пострадянського простору.

6. Здійсніть порівняльний аналіз стану впровадження електронного урядування з вищезазначеними країнами та визначіть основні причини успіху цих країн у сфері електронного урядування.

7. За допомогою сайту www.nc.gov.ua проаналізуйте успішні, на Ваш погляд, проекти впровадження технології електронного урядування.

8. Побудуйте спрощену функціональну модель електронного уряду України та проаналізуйте, які чинники стримують її розбудову.

9. Досвід яких західних країн може бути корисним для України щодо впровадження е-урядування? Обґрунтуйте, чому "механічне" копіювання Україною організаційно-технічних та законодавчих рішень щодо впровадження е-урядування може мати негативний результат.

10. Зробіть власний прогноз місця України у світових рейтингах розвитку е-урядування на 2013, 2015 р.

11. Обґрунтуйте та побудуйте ієрархічну систему нормативно-правових документів, що визначають розвиток в Україні електронного документообігу з використанням електронного цифрового підпису (електронних інформаційних ресурсів, захисту інформації, інформаційно-комунікаційних систем тощо).

12. Оцініть стан чинної нормативно-правової бази з електронного документообігу з використанням електронного цифрового підпису (електронних інформаційних ресурсів, захисту інформації, інформаційно-комунікаційних систем тощо) і шляхи її вдосконалення.

13. Обґрунтуйте та побудуйте структурну схему центральних органів виконавчої влади, які відповідають за впровадження електронного документообігу з використанням електронного цифрового підпису (електронних інформаційних ресурсів, захисту інформації, інформаційно-комунікаційних систем тощо).

14. Проаналізувавши національну нормативно-правову базу розвитку інформаційного суспільства та впровадження електронного урядування, визначіть, на якому етапі розвитку е-урядування перебуває Україна (Ваш регіон, орган влади).

15. Наведіть основні характеристики адміністративних послуг. Розкрийте їх зміст. Проаналізуйте стан нормативно-правової бази з надання електронних адміністративних послуг. Зробіть висновки щодо її повноти, якості, відповідності міжнародному законодавству в цій сфері.

16. Обґрунтуйте на основі власного досвіду та аналізу джерел інформації проблеми в Україні та її регіонах, які гальмують упровадження електронних адміністративних послуг.

17. Охарактеризуйте вимоги до веб-сайта органу виконавчої влади щодо інформаційної відкритості (зручності інформування) або зручності надання адміністративних послуг громадянам та бізнес-структурам.

Питання з підготовки до іспиту

1. Який зв'язок між інформаційним суспільством, електронним урядуванням, електронним урядом та електронною демократією?

2. У чому відмінність процесу електронного урядування від комп'ютеризації й інформатизації?

3. Чи можна розглядати інформатизацію як процес, що забезпечує створення інфраструктурної складової електронного урядування?

4. Що означає цифрова нерівність у міжнародному, національному та регіональному масштабах?

5. Які загрози особі, суспільству, державі криють у собі інформаційно-комунікаційні технології, у тому числі упровадження електронного урядування?

6. Які країни, на Ваш погляд, є найбільш готовими до розвитку інформаційного суспільства та мають найкращі результати з упровадження електронного урядування?

7. Які політичні, інфраструктурні й інші передумови є обов'язковими для успішного впровадження електронного урядування?

8. Які базові технології створюють технологічну основу інформаційного суспільства?

9. Які нормативно-правові акти визначають розвиток інформаційного суспільства та впровадження електронного урядування в Україні?

10. Які існують інструменти електронної демократії?

11. Які з інструментів електронної демократії є найбільш поширеними в Україні?

12. Які нормативно-правові акти визначають позиції щодо розвитку інформаційного суспільства та впровадження електронного урядування в окремих галузях (медицина, освіта, податкова служба, митниця тощо)?

13. Які міжнародні системи показників (індикаторів) із розвитку інформаційного суспільства можуть бути, на Ваш погляд, використані при створенні Національної системи індикаторів України з розвитку інформаційного суспільства?

14. Які проблеми перешкоджають упровадженню адміністративних послуг в електронній формі?

15. Які особливості застосування електронного урядування в умовах криз, надзвичайного стану (надзвичайної ситуації, особливого періоду)?

16. Які приклади надання адміністративних послуг в електронній формі Ви можете навести?

17. Що означає одно-, двостороння взаємодія та трансакційні послуги?

18. Що означає надання адміністративних послуг у режимі "єдиного вікна"?

Теми творчих робіт

1. Електронне урядування як новітня форма державного управління.

2. Зарубіжний та вітчизняний досвід упровадження електронного урядування.

3. Проблеми та перспективи розвитку електронного урядування в Україні.

4. Передумови впровадження електронного урядування.

5. Електронне урядування в галузях державного управління (економіка, фінанси, промисловість, е-освіта, е-здоров'я тощо).

6. Електронне урядування на місцевому рівні.

7. Державна політика розвитку інформаційного суспільства й електронного урядування: сутність, мета, стратегія і механізми реалізації.

8. Надання державних послуг засобами сучасних інформаційно-комунікаційних технологій.

9. Архітектура електронного уряду.

10. Організаційне і кадрове забезпечення електронного урядування.

11. Теоретико-методологічні засади впровадження електронного урядування в Україні.

12. Система інформаційних ресурсів органу державної влади в контексті впровадження електронного урядування.

13. Розвиток електронної демократії в Україні та світі.

РОЗДІЛ 17. УПРОВАДЖЕННЯ МЕНЕДЖМЕНТУ В ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

17.1. Технології менеджменту в державному управлінні

Генеза і сутність технологій менеджменту

Технології менеджменту, як показує аналіз, набули значного поширення у сфері державного управління, де проблема раціоналізації й оптимізації управлінської діяльності є особливо гострою. Історичний досвід свідчить, що саме в цій сфері протягом багатьох тисячоліть концентрувалися досвід і знання про технологізацію управлінської діяльності.

Технологізація державного управління є процесом оптимізації управлінських рішень і дій, подолання їх розбалансованості на основі використання інноваційних методів, які дають змогу включати в цей процес не тільки засоби пізнання й діагностики державного управління, а й активні способи його зміни, зокрема мотивації, навчання та опанування нововведеннями як керуючих суб'єктів, так і керованих об'єктів.

Варто зазначити, що процес *технологізації* державного управління (й управлінської діяльності) – не що інше, як строго послідовний і чіткий виклад правил (або приписів), які слід спрямовувати на перетворення вихідних даних у бажаний результат вирішення управлінського завдання. Основними характеристиками процесу технологізації державного управління є: *детермінованість* – однозначність результату перетворення вихідних даних; *дискретність* – розподіл управлінської технології на окремі стадії, процедури і операції, *масовість* – можливість забезпечення використовуваним алгоритмом управлінської технології вирішення будь-якого завдання з класу однотипних завдань і вихідних даних. Технологізація державного управління пов'язана, як правило, з визначенням процедури вироблення управлінських рішень і дій.

Під технологією менеджменту, яка застосовується у сфері державного управління (або *управлінською технологією*), в загальному плані розуміють певне мистецтво, майстерність або вміння здійснювати послідовні управлінські дії для вибору доцільних процедур інформаційних перетворень і організаційних впливів, спрямованих на перетворення соціальної діяльності або переведення її в бажаний стан.

Інакше кажучи, управлінська технологія – це певний набір засобів і методів, за допомогою яких справляється цілеспрямований управлінський вплив на соціальний об'єкт або процес соціальної діяльності для підтримки якісної специфіки, оптимального режиму функціонування й бажаного розвитку. *Технологія державного управління* – це також сукупність прийомів виконання управлінських дій (робіт) з метою встановлення раціональної схеми взаємодії лінійних і функціональних структурних підрозділів, а також інших ланок системи управління соціальною організацією. Ця технологія характеризується процесами руху, обробки та аналізу інформації в діючій системі управління.

Це дає підстави тлумачити технологію менеджменту в державному управлінні як комплекс методів з обробки управлінської інформації з метою ухвалення, фіксації та реалізації управлінських рішень. При цьому управлінська технологія містить у собі сукупність методів і засобів збирання й обробки інформації, прийомів ефективного впливу на працівників, принципів, законів і закономірностей організації й управління, а також систему контролю.

Взагалі сфера державного управління як самостійний вид професійної людської діяльності базується, як правило, на застосуванні певних технологій менеджменту. Основними об'єктами цих технологій виступають людина, соціальна група, організація, інститут або будь-яка соціальна система в цілому. На відміну від технократичних технологій, наприклад машинобудування, металообробки та ін., об'єкти управлінських технологій у системі державницько-управлінської діяльності жорстко не детерміновані. Тому знаходження загального (певного) і особливого (невизначеного) у сфері державного управління є найважливішим завданням будь-якого керівника (менеджера) соціальної організації чи державної установи.

Технології менеджменту як особливий вид технологій найбільш інтенсивно стали розвиватися на початку XX ст. завдяки засновникам наукового менеджменту (**Фр.Тейлор, А.Файоль, Г.Емерсон, Г.Форд** та ін.), кожний з яких зробив істотний внесок не тільки в обґрунтування принципів наукового управління, а й у розробку раціональних підходів до технологізації управ-

лінської діяльності. Так, **Фр.Тейлор** сформулював наукові підходи до раціоналізації трудової діяльності й управління нею, створивши, по суті, ефективну технологічну систему цехового менеджменту. У свою чергу, **А.Файоль** визначив сутність технологій адміністративного управління, основні ідеї якої залишаються актуальними й донині. **Г.Емерсон**, що відкрив свої знамениті 12 принципів продуктивності управлінської праці, запропонував досить великий перелік управлінських технологій. Значним є внесок і **Г.Форда** в практичну технологізацію виробничого менеджменту. Він не тільки сформував науково-технічні принципи управління, а й створив першу успішно керовану потужну промислову компанію.

Тим часом розвиток технологій управління в колишньому СРСР (до складу якого входила й Україна) деякою мірою стримувався адміністративно-командною системою, що ігнорувала принципи ринкового регулювання економічних процесів, а також ефективні технології управління західного менеджменту. Проте управлінські технології в нашій країні розвивалися переважно у сфері адміністративно-державного управління.

Нині в умовах ринкових трансформацій та розвитку демократичних засад життєдіяльності українського суспільства формуються нові передумови технологізації у сфері державного управління. Перед вітчизняними науковцями й керівниками державних установ і організацій постають досить важливі й серйозні завдання створення ефективної системи державного управління й приведення її у відповідність із досягненнями світової організаційно-управлінської думки.

Адже сучасна *технологія державного управління* – це, насамперед, цілеспрямована послідовність дій (робочих операцій), яка шляхом впливу на предмет праці (за допомогою методів і засобів) дає змогу забезпечити ефективну взаємодію суб'єкта і об'єкта державного управління. Отже, така технологія характеризує взаємодію суб'єкта і предмета праці в управлінському процесі. Як суб'єкт праці виступає людина (колектив людей, орган управління), а як предмет – інформація; свідомість, психіка та поведінка людини, відносини або взаємодії в будь-якому колективі, соціальному утворенні чи суспільстві в цілому.

В *управлінській діяльності* використовуються, як правило, такі засоби: влада, апарат управління, нормативні акти, слово, традиції, моральні норми, засоби масової комунікації, інформаційно-аналітична та організаційна техніка тощо. Для *досягнення цілей* будь-якої діяльності використовуються адміністративні, правові, організаційні, економічні, соціальні, соціально-психологічні методи управлінського впливу, а також специфічні прийоми роботи з управлінською інформацією (збирання, інтерпретація, аналіз, узагальнення тощо).

Управлінська діяльність суб'єктів державного управління передбачає виконання цілої низки різноманітних процедур і операцій, які можуть бути об'єднані в певні процеси (або функції) відповідно до рівня ієрархії та специфіки об'єкта державного управління. Усі ці процеси (функції) виконуються конкретними людьми в певних соціальних утвореннях, що свідчить про існування цілої системи технологій виконання управлінських процедур і операцій у будь-якій державній установі чи організації.

Натомість незалежно від типу (чи виду) технології державного управління мають відповідати таким *вимогам: єдності технологічного процесу* в організації (установі), тобто повного виключення будь-яких перешкод при виконанні різних видів робіт; *мінімальної вартості* та трудомісткості виконання роботи; *найменшій складності процесу*, яка впливає на якість, надійність і собівартість робіт; *рівномірності навантаження* на структурні підрозділи та окремих працівників організації чи установи.

Приступаючи до класифікації технологій менеджменту в державному управлінні, необхідно зазначити, що їх типологічна розмаїтість зумовлена насамперед широкою технологізацією сфери державного управління загалом, у якій соціальні технології досягли найбільш інтенсивного розвитку. Це зумовлено також і тим, що ефективне державне управління є нині основним рушієм сучасного суспільного розвитку. Так, за підрахунками західних фахівців, цінність ефективної системи державного управління становить для суспільства понад 80%, а цінність капіталів і робочої сили – лише 10%.

Класифікація технологій державного управління

Державне управління (порівняно з іншими сферами громадського життя) є найбільш технологізованою сферою в сучасному суспільстві. У цьому зв'язку як *підстава для* найбільш загальної *класифікації технологій менеджменту*, які застосовуються і у

сфері державного управління, доцільно, на наш погляд, використати: особливості об'єктів і суб'єктів державного управління; специфіку механізмів державного управління; види організаційних структур державного управління; ступінь охоплення елементів управлінського циклу; особливості стилю управлінської діяльності; типологію процесу управління, а також етапи його технологізації (табл. 17.1).

Таблиця 17.1

Класифікація загальних технологій державного управління

№ з/п	Підстава класифікації	Основні види технологій державного управління
1	За об'єктом управління	• Технології управління економічною сферою. • Технології управління політичною сферою. • Технології управління соціальною сферою. • Технології управління соціально-культурною або духовною сферою
2	За суб'єктом управління	• Технології діяльності органів державної влади й управління. • Технології діяльності органів місцевого самоврядування. • Технології діяльності органів політичного управління. • Технології діяльності органів економічного управління
3	За механізмом управління	• Технології соціально-економічного управління, тобто за допомогою використання ринкових механізмів. • Технології соціально-політичного або адміністративно-державного управління, що припускають використання механізмів влади. • Технології соціально-культурного управління, що припускають використання механізмів культури й суспільної думки
4	За видами організаційних структур управління	• Технологія лінійного управління, коли управлінська діяльність ґрунтується на лінійній структурі організації. • Технологія функціонального управління, коли управлінська діяльність ґрунтується на функціональній структурі організації. • Технологія лінійно-функціонального управління, коли поєднуються лінійна й функціональна структури організації
5	За ступенем охоплення елементів управлінського циклу	• Загальні (або цілісні) технології управління, які охоплюють усі елементи управлінського циклу. • Спеціальні (або часткові) управлінські технології, які охоплюють окремі елементи управлінського циклу
6	За видами стилю управлінської діяльності	• Технології авторитарного управління, що встановлюють єдиноначальність суб'єкта управління. • Технології ліберального управління, що відкривають широкі можливості для діяльності підлеглих. • Технології демократичного управління, що забезпечують поєднання демократії і єдиноначальності
7	За типом процесу управління	• Технології детермінованого управління, які характеризуються чіткою послідовністю виконання управлінських дій. • Технології ефективного управління, що припускають постійне коригування управлінських дій на основі вивчення ефективності отриманих результатів. • Технології антикризового управління, які орієнтовані на зміцнення позицій соціального об'єкта й недопущення кризових ситуацій. • Технології ситуативного управління, які ґрунтуються на аналізі ситуацій при виборі організаційної структури й механізму управління за трьома такими параметрами: відносини між керівником і співробітниками, структура завдання, чинність влади керівника. • Технології пошукового управління, які застосовуються тоді, коли відсутня чіткість щодо мети й розвитку ситуації у сфері управління
8	За етапами технологізації управлінської діяльності	• Технології проектування процесу організації управління (раціональна послідовність управлінських робіт у часі й у просторі, послідовність і щільність зв'язків і т. ін.). • Технології перевірки й упровадження управлінських технологій у практику управління соціальними об'єктами й процесами. • Технології здійснення процесу управління, які моделюють сам процес управлінської діяльності з позицій його раціоналізації, продуктивності й результативності

Перш ніж приступити до аналізу технологій державного управління, необхідно згадати деякі аспекти загальної теорії управління: що таке управління, які функції й структура управлінської системи. Після цього на підставі діяльнісного підходу до управління можна представити структуру управлінського циклу, що включає такі етапи: 1) формулювання цілей і визначення завдань; 2) розробка й прийняття управлінських рішень; 3) реалізація управлінських рішень; 4) організація контролю й коригування управлінських впливів. Така структура, по суті, й визначає основний зміст технологій управління.

Іншими словами, будь-яка соціально-управлінська технологія будується на основі управлінського циклу і являє собою своєрідну єдність формалізованих та неформалізованих дій. Основним тут є те, як знайти найефективніші шляхи трансформації наукового знання в соціально-управлінські технології і програми практичних дій людей, соціальних установ і організацій. Виходячи з цього стандартизована схема соціально-управлінської технології у загальних рисах може мати такий вигляд (див. рис. 17.1).

1. І процедура. Формулювання мети
2. Операції: діагноз, прогноз, формулювання кінцевої мети, стратегія дій, визначення конкретних завдань
3. ІІ процедура. Прийняття рішення 4. Операції: виявлення проблемної ситуації, обґрунтування варіантів дій, вибір оптимального варіанта, затвердження рішення
5. ІІІ процедура. Організація дії 6. Операції: розподіл завдань між виконавцями, ідеологічне забезпечення діяльності, координація та регулювання процесу виконання, контроль
7. IV процедура. Аналіз результатів
8. Операції: зіставлення запланованих та досягнутих результатів, визначення нових проблемних ситуацій, попереднє формулювання нової мети

Рис. 17.1. ***Схема соціально-управлінської технології***

У цьому зв'язку всі технології менеджменту, які можуть застосовуватися у сфері державного управління, можна поділити на *два види*: загальні (або цілісні) і спеціальні (або часткові). Загальні технології державного управління (див. табл. 17.1), у свою чергу, містять у собі кілька часткових управлінських технологій, зокрема технологію цілепокладання (наприклад побудова дерева цілей), вироблення управлінських рішень (наприклад методом "мозкового штурму"). До часткових технологій державного управління відносять технології прийняття управлінських рішень (наприклад методом голосування), контролю (наприклад методом вибіркового контролю); планування (наприклад методом планових завдань), організації (наприклад методом організаційного проектування), формування кадрового потенціалу (наприклад методом рольових ігор) і т. ін. (табл. 17.2).

Таблиця 17.2

Класифікація спеціальних (або часткових) технологій державного управління

№ з/п	Підстава класифікації	Основні види технологій державного управління
1	За способом визначення цілей і завдань управління	• Технології цілепокладання або побудови дерева цілей. • Технології стратегічного, тактичного або оперативного планування
2	За способом розробки й ухвалення управлінського рішення	• Технології прийняття рішень методом "мозкового штурму". • Технології прийняття рішень методом нарад. • Технології прийняття рішень на основі управління ризиками. • Технології колективного або індивідуального прийняття рішень
3	За ступенем організації об'єкта управління	• Технології проектування й побудови організацій. • Технології функціонування організацій. • Технології розвитку організацій
4	За способом управлінського контролю	• Технології управлінського контролінгу. • Технології управлінського аудиту
5	За ступенем забезпеченості кадровим потенціалом	• Технології управління персоналом. • Технології відбору й підготовки персоналу. • Технології розміщення й просування персоналу. • Технології формування ефективної управлінської команди. • Технології нарощування й реалізації людського капіталу
6	За використанням управлінських документів та інформації	• Технології документування й документообігу у сфері управління. • Технології побудови й функціонування інформаційних систем управління
7	За видами ресурсів, що використовуються у сфері управління	• Технології фінансового менеджменту. • Технології управління оподаткуванням. • Технології інноваційного менеджменту. • Технології маркетингового менеджменту. • Технології управління матеріальними ресурсами й витратами (логістика). • Технологія організаційного менеджменту. • Технології кадрового або персонал-менеджменту. • Технології мотиваційного менеджменту. • Технології інвестиційного менеджменту. • Технології інформаційного менеджменту
8	Залежно від ступеня організації об'єкта управління	• Технології управління за цілями. • Технології управління за результатами. • Технології управління на базі потреб та інтересів. • Технології управління шляхом постійних перевірок і вказівок. • Технології управління в екстремальних випадках. • Технології управління на базі штучного інтелекту. • Технології управління на базі активізації діяльності персоналу

Використання технологій менеджменту в державному управлінні

Важливо зазначити, що в рамках великої соціальної системи (наприклад соціальна організація, соціальний інститут або суспільство в цілому) можуть застосовуватися різні технології управління або їх поєднання. При цьому основним регулятором практичного використання управлінських технологій є, як правило, різні способи цільового управління соціальною організацією або установою. На рис. 17.2 наведені варіанти спільного використання управлінських технологій у сфері будь-якої соціальної діяльності, в тому числі й у сфері державного управління.

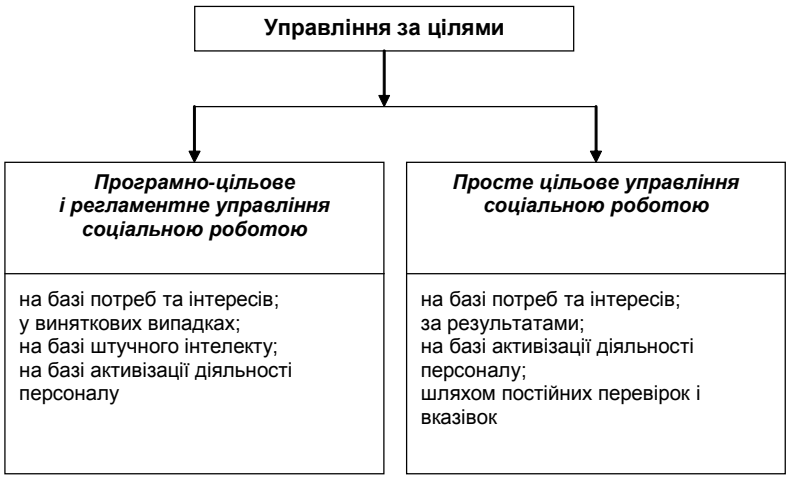

Рис. 17.2. ***Розподіл управлінських технологій у сфері державного управління***

Спеціальні (або часткові) технології державного управління, що виділяються залежно від стану справ об'єкта державного управління, а також від ступеня його організації, є на сьогодні найпоширенішими в соціально-управлінській практиці. Тому видається доцільним спинитися детальніше на роз'ясненні їх суті.

Технології управління за цілями в державній організації та установі спрямовані на запобігання (або передбачення), в основу яких покладено стратегічний план, що розробляється як для організацій у цілому, так і для кожного її працівника окремо. Існує три варіанти управління за цілями: 1) просте цільове управління; 2) програмно-цільове управління; 3) регламентне управління.

Просте цільове управління, наприклад, передбачає визначення керівником установи соціальної роботи тільки строків і кінцевої мети управління без вказівки на механізм її досягнення. При цьому мета може бути досягнута у передбачуваний термін або раніше, а може бути й не досягнута. Таким чином, просте цільове управління соціальною організацією дає підлеглим великий простір для ініціативних рішень, однак досягнення мети за такого способу управління не гарантується.

Програмно-цільове управління соціальною організацією чи установою, у свою чергу, передбачає розробку керівником цілей управління й механізму їх реалізації, а також строків процесу досягнення цілей. Мета в цьому разі досягається в передбачуваний термін.

Регламентне управління соціальною організацією чи установою, на відміну від попередніх видів, передбачає розробку керівником цієї установи кінцевої мети управління й обмежень за параметрами і ресурсами, наприклад рух тільки в напрямі до мети при заданому обмеженні ресурсів. За таким варіантом управлінська мета буде обов'язково досягнута, але в строки, які важко заздалегідь визначити.

Зауважимо, що технології програмно-цільового й регламентного управління державною організацією чи установою належать до сфери наукового управління, у той час як просте цільове управління – до управління на рівні здорового глузду ("хотів зробити як краще"). Пріоритетне використання того чи іншого варіанта цільового управління залежить від типу об'єкта управління (див. табл. 17.3).

Таблиця 17.3

Пріоритети варіантів цільового управління

№ з/п	Об'єкт управління		Пріоритети цільового управління
	Тип	Чисельність, осіб	
1	Товариство з обмеженою відповідальністю	3-5	• Просте цільове управління • Регламентне управління • Програмно-цільове управління
2	Товариства з обмеженою й додатковою відповідальністю	100-500	• Програмно-цільове управління • Регламентне управління • Просте цільове управління
3	Акціонерні товариства всіх типів	1–5 тис.	• Програмно-цільове управління • Регламентне управління • Просте цільове управління
4	Економіка України		• Регламентне управління

Технології управління за результатами становлять окремий вид технологій менеджменту, що базуються на очікуванні майбутніх результатів, тобто управлінські рішення при їх використанні приймаються після одержання результатів за попередніми (або раніше прийнятими) рішеннями. Така управлінська технологія добре зарекомендувала себе під час використання в середніх і невеликих державних організаціях або установах чи підрозділах великих державних установ і організацій, у яких час між прийняттям рішень і результатом їх виконання є мінімальним (від кількох годин до кількох днів). Ця технологія базується, як правило, на використанні загальної функції координації.

Відомо, що для успішного управління будь-якою державною організацією чи установою часто беруться до уваги або досить відомі фактори, або ті, які важко визначити. Ці фактори належать як до зовнішнього, так і до внутрішнього середовища установи чи організації. Наприклад, іноді важко заздалегідь розрахувати й підібрати персонал для досягнення ефекту синергії (тобто різкого підвищення продуктивності праці і якості державних послуг, що надаються громадянам). Тому керівник організації чи установи повинен поступово проводити ротацію й добір кадрів виходячи з досягнутих результатів або результатів, яких передбачається досягти. Така сама ситуація спостерігається і з життєвим циклом державної послуги, що надається громадянину, який можна розрахувати лише орієнтовно, а її коригування має здійснюватися постійно на всіх етапах.

Для реалізації *технологій управління за результатами* керівництву державної організації чи установи необхідно здійснити таку організаційну й функціональну підготовку: у рамках відділу маркетингу (або знову створеного відділу) сформувати аналітичну групу із двох-трьох фахівців у сфері менеджменту, психології, соціології чи маркетингу; створити для цієї групи матричну організаційну структуру управління. Основними завданнями цієї групи будуть такі: аналіз поточної інформації, проведення опитувань, визначення проблем і підготовка пропозицій щодо коригування тактичних і стратегічних рішень, створення інформаційної бази. Така технологія буде також досить корисною при самонавчанні керівників державних організацій чи установ на власних помилках і досягненнях.

Технологія управління державною організацією чи установою на базі потреб та інтересів базується на стимулюванні діяльності персоналу через їхні потреби й інтереси. Така технологія забезпечує ефективну взаємодію керуючої і керованої підсистем системи державного управління. Вона рекомендується для тих державних служб і організацій, що функціонують у невеликих регіонах (містах, селищах і т. ін.), діяльність яких істотно впливає на формування позитивного соціально-психологічного клімату муніципальних утворень завдяки наданню якісних державних і соціальних послуг відповідно до потреб та інтересів населення, особливо найбільш незахищених його верств.

На рис. 17.3 наведена технологія управління на базі потреб та інтересів, що забезпечує ефективну взаємодію керуючої (керівник) і керованої (підлеглі) підсистем менеджменту державної організації. Виходячи з теорії потреб керівникам варто формувати управлінські відносини тільки з урахуванням інтересів і потреб підлеглих (лінія 2 на рис. 17.3), оскільки інші керуючі впливи (лінії 1, 3, 4) призводять до протидії з боку підлеглих. Перелік основних потреб та інтересів наведений у табл. 17.4.

Рис. 17.3. ***Технологія управління на базі потреб та інтересів***

Таблиця 17.4

Перелік потреб та інтересів

Для людини	Для суспільства
1. *Основні, або базові, потреби*: у їжі, житлі, одязі, відпочинку; здоров'ї; у продовженні роду	1. *Основні, або базові, потреби:* у праці; у безпеці; додатковому продукті; у керівництві
2. *Соціальні потреби:* у творчій праці; у любові, родині; в інформації, знанні; у спілкуванні; у вірі; в організації; у порядку, стабільності	2. *Соціальні потреби:* у стабільності; у вірі; саморозвитку
3. *Інтереси:* матеріальні; соціальні; духовно-життєві	3. *Інтереси:* у милосерді; у розвитку культури; в сучасному виробництві

Технології управління державною організацією чи установою шляхом постійних перевірок і вказівок базуються на жорсткому плануванні діяльності підлеглих працівників і постійній увазі з боку керівника до їхніх поточних справ. Така технологія ефективна для невеликих державних організацій чи установ, у яких авторитет і професіоналізм керівника не підлягає сумніву. Наприклад, ця технологія буде досить успішною для нових наукомістких або навчальних установ, нових видів державних або соціальних послуг, а також для тих державних або соціальних служб, де на договірній основі працюють консультанти-менеджери. Ця технологія передбачає в основному лінійну структуру управління підрозділами державної організації чи установи, а цикл процесу управління включає поступову зміну ситуації при незмінній меті таким чином, щоб проблема була мінімальною за рахунок поступової реалізації комплексу заходів або управлінських рішень (рис. 17.4 і 17.5).

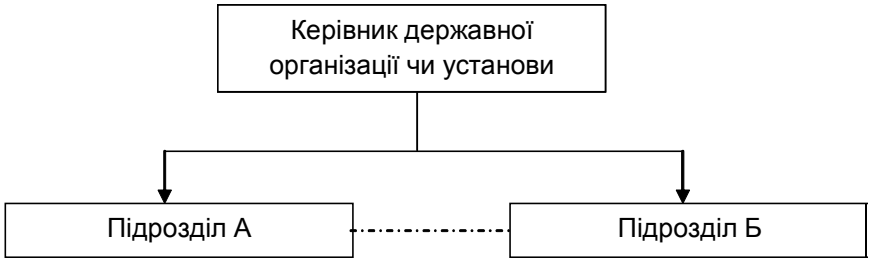

Рис. 17.4. ***Лінійна структура управління підрозділами в державній організації (установі)***

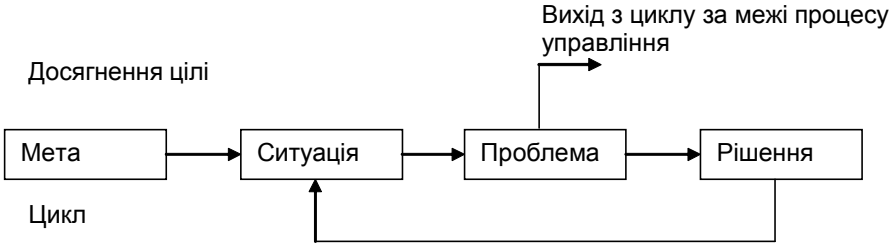

Рис. 17.5. ***Схема циклу процесу управління державною організацією (установою)***

Слід зазначити, що ця управлінська технологія реалізується в основному в трьох формах: 1) наставництва (постійне перебування працівника під контролем свого безпосереднього керівника; 2) групового навчання з індивідуальним контролем; 3) періодичного контролю (здійснюється керівником методом регламентних перевірок, бесід або розбору ситуацій). Звичайно, ця технологія має тимчасовий характер і застосовується доти, поки відповідний персонал державної організації чи установи не досягне необхідного рівня професійної кваліфікації.

Технології управління державною організацією чи установою у виняткових ситуаціях рекомендуються для використання в державних утвореннях, які працюють за жорстко регламентованою виробничою технологією або мають довірчу (функціональну) структуру управління. При цьому жорстко регламентована виробнича (обслуговуюча) технологія передбачає чіткий розподіл усіх виробничих (службових) та управлінських функцій, а також чітку взаємодію з постачальниками й споживачами. Довірча структура управління як феномен ринкової економіки, формується при створенні нової організації у формі товариства з обмеженою відповідальністю (акціонерного товариства або інших організаційних форм підприємницької діяльності), у яких: 1) засновники пов'язані між собою дружніми (або сімейними стосунками); 2) засновники (або працівники) можуть професійно виконувати всі види діяльності.

Ця управлінська технологія найбільш успішно реалізується в державних організаціях за умови використання кільцевої схеми організаційно-управлінських відносин (рис. 17.6).

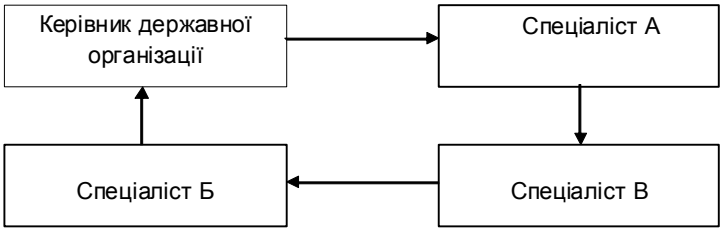

Рис. 17.6. ***Кільцева схема організаційно-управлінських відносин***

Технології управління державною організацією чи установою шляхом активізації діяльності персоналу реалізуються в основному за допомогою його морального й матеріального стимулювання, а також шляхом мобілізації зусиль на виконання визначених функцій і завдань (див. рис. 17.7). Взагалі *технології управління персоналом* являють собою сукупність прийомів, способів, форм і методів пливу на персонал у процесі його наймання, використання, розвитку і звільнення з метою отримання кращих результатів трудової діяльності. Ці технології регламентуються, як правило, спеціально розробленими нормативно-методичними документами: нормами і нормативами, положеннями, посадовими інструкціями, організаційними схемами управління, схемами документообігу, схемами функціональних взаємозв'язків та іншими документами.

Як видно з рис. 17.7, стимулювання персоналу державної організації чи установи шляхом задоволення основних матеріальних потреб (харчування, одяг, житло) демонструє мінімальну ефективність його трудової діяльності. На цьому етапі моральні стимули практично не відіграють ніякої ролі. Стимулювання шляхом задоволення основних соціальних потреб, у свою чергу, вирішує завдання підвищення ефективності праці персоналу до критичної точки *А*, зумовленої фізичними можливостями людини. Моральні стимули тут відіграють другорядну роль, лише

мінімально підвищуючи ефективність праці. Тим часом стимулювання персоналу шляхом задоволення його матеріальних і соціальних потреб та інтересів істотно змінює емоційний стан кожного працівника, завдяки чому в нього відкривається ніби "друге дихання".

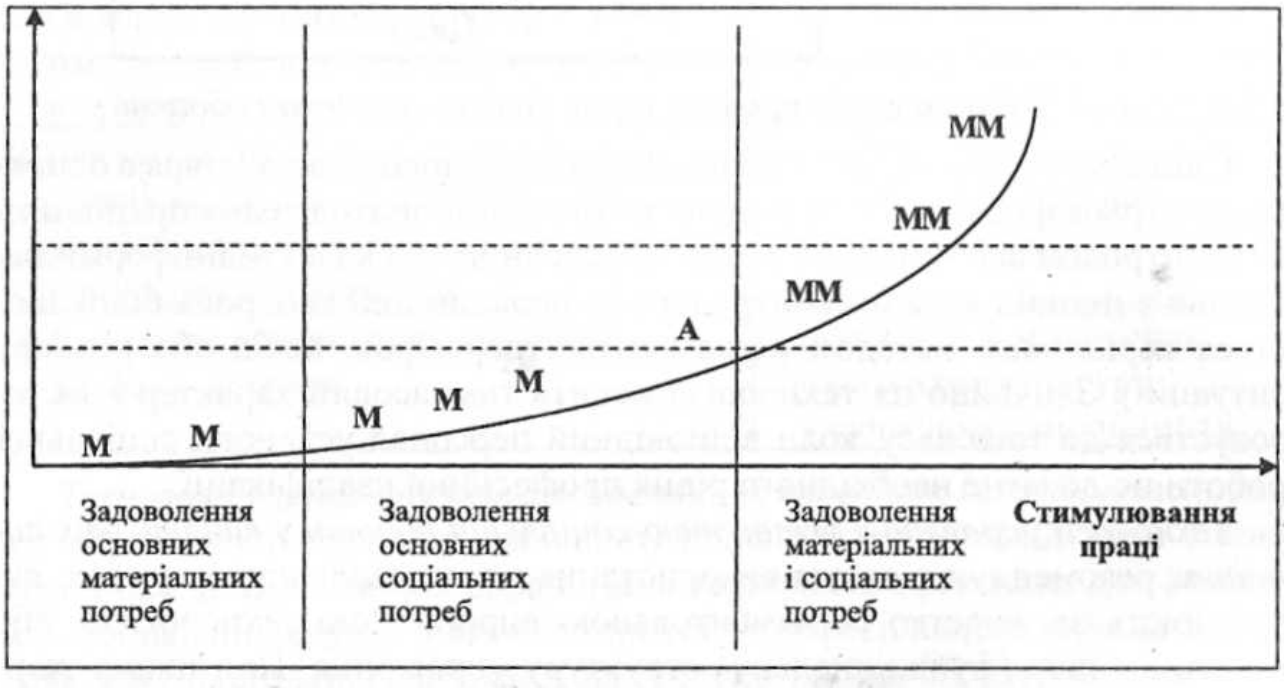

Рис. 17.7. ***Залежність ефективності праці від її стимулювання:***
М – тільки матеріальне стимулювання;
ММ – поєднання матеріального й морального стимулювання;
А – критична межа матеріального стимулювання

Що стосується проблеми *мобілізації* персоналу, то під нею розуміється процес формування у працівників (на базі загальнолюдських моральних цінностей) такого ставлення до своєї організації (установи), що сприяє виникненню нових рушійних сил, спрямованих на досягнення поставлених цілей і завдань. Адже продуктивність праці людини багато в чому залежить від її внутрішнього емоційного стану, настрою. Тому ефективно керувати цим станом – основне завдання управлінської технології активізації діяльності персоналу.

Завершуючи розгляд технологій менеджменту в державному управлінні, зазначимо, що кожна державна організація (установа) накопичує власний технологічний досвід, який становить деяку сукупність як загальних, так і часткових (специфічних) технологій управління, утворюючи тим самим свою неповторну "фірмову" технологію управління керованими об'єктами і процесами.

Як показав аналіз, процес розвитку сучасних технологій державного управління дає підстави виділити кілька важливих *тенденцій*. По-перше, підвищення уваги до людського капіталу (людських ресурсів), який розглядається нині як основна цінність будь-якої державної організації (установи), а сам підхід до управління з позицій людського капіталу – як найважливіший чинник розробки сучасних технологій управління. По-друге, технології управління розглядаються нині як ефективні інструменти впровадження управлінських інновацій, що забезпечують стійку динаміку розвитку державних органів та установ у складних умовах перманентних і глобальних змін. По-третє, у сфері прийняття управлінських рішень керівники (менеджери) державних установ чи організацій все частіше орієнтуються на ієрархію цільових міжфункціональних груп, використання формальних правил і процедур, а також стратегічних планів і безпосередніх горизонтальних зв'язків, які в сукупності й становлять новітні технології прийняття управлінських рішень. По-четверте, демократизація системи державного управління сприяє розширенню практики автономізації підсистем управління, делегування повноважень, прав і відповідальності на нижні рівні державного управління, що надає сучасним управлінським

системам партисипативних рис й орієнтує їх на ефективне виробництво необхідних товарів і якісне надання різноманітних державних і соціальних послуг населенню.

Таким чином, технології державного управління набувають дедалі більш гнучкого, варіативного і ситуаційного характеру, поступово переборюючи тим самим жорсткий детермінізм їх побудови й реалізації. Більше того, сучасні управлінські технології все більше перетворюються на специфічні різновиди інформаційно-комунікативних технологій, які оперують значними масивами соціальної інформації й потужними банками даних, використовуючи при цьому складні інформаційно-аналітичні і технічні системи, ефективну організаційну техніку для значного підвищення якості державних та соціальних послуг, що надаються різними державними організаціями чи установами.

17.2. Інструменти адміністрування

Сутність адміністрування

Адміністрування (від лат. administro – управляю, керую) як стиль або форма організації державного управління здійснюється шляхом видання наказів і розпоряджень, а також застосування жорстких процедур контролю за їх своєчасним і правильним виконанням. Натомість механізм адміністрування – це система важелів та інструментів взаємодії суб'єктів і об'єктів державного управління різного рівня, що цілеспрямовано функціонує. Ця система досить складна за природою, інтегральна за формою і така, що динамічно функціонує, організація. Отже, основою механізму адміністрування є певні важелі та інструменти, на яких, власне кажучи, і базується взаємодія керуючих суб'єктів і керованих об'єктів у сфері державного управління. При цьому важіль як невід'ємний елемент механізму адміністрування історично сприймається як основний принцип цілеспрямованого впливу суб'єкта управління на певний керований об'єкт, у той час як інструмент (від лат. instrumentum – знаряддя) трактується як універсальна форма організації зовнішнього впливу.

Важелі та інструменти адміністрування

Водночас між важелями та інструментами (як складовими механізму адміністрування) існують певні відмінності. Вони визначають, що як важелі, так і інструменти можуть входити до одного й того самого механізму адміністрування, встановлюючи при цьому принципово різний ступінь інтеграції та різні форми організаційної взаємодії. Якщо важіль безпосередньо утворює механізм адміністрування, то інструмент, на відміну від нього, універсально адаптується, зумовлюючи своє цілеспрямоване застосування. Інструмент скоріше за все розуміється та використовується як уніфікований засіб, наприклад реконструкції одного й того самого механізму, на відміну від вмонтованого в нього й адаптованого важеля, що конструктивно є невід'ємною внутрішньою частиною цього механізму. Так, як внутрішній важіль господарського механізму будь-якої установи чи організації досить ефективно використовується матеріальна відповідальність працівників за те майно, що перебуває в їхньому розпорядженні. Натомість зовнішнім, таким, що доповнює дію цього механізму інструментом організаційного впливу на випадок втрати такого майна може слугувати адміністративна чи кримінальна відповідальність працівників організації.

Варто зазначити, що в практиці адміністрування поняття важеля позиціонується та використовується не тільки як внутрішній елемент (частина) механізму, а й у цілому самої установи (чи організації) як такої. На сьогодні, оцінюючи форму і зміст системи державного управління, все більше використовують такі важелі впливу, як тиск, примус, що відображають конкретну дію механізму адміністрування. Власне, первинний важіль, наприклад у вигляді лома, використовується як інструмент зовнішнього впливу, але, інтегруючись у механізм, наприклад відбійного молотка, стає його невід'ємною внутрішньою частиною. Отже, важіль, на відміну від інструмента, є безпосередньою складовою частиною механізму адміністрування. Він формується і адаптується спеціально для цього механізму та використовується, як правило, з метою саме його функціонування. В різних механізмах адміністрування можуть використовуватись важелі, що функціонують за одними й тими самими принципами, але завдяки їх об'єктивній адаптації та безпосередній інтеграції такі конструкції є досить унікальними. Так, система стимулювання

персоналу, що використовується в кожній установі (організації), незважаючи на наявність типового механізму, разом з тим передбачає застосування специфічних комбінацій, що базуються на індивідуальному підході до працівника. При цьому стимулювання кожного працівника, що визначає основні засади трудової мотивації персоналу, формувалося під впливом універсальних для всього суспільства інструментів виховання.

Класифікація важелів адміністрування

Таким чином, безпосередня композиція важелів у механізмі адміністрування конкретної установи (організації) виключає можливість перерахування всього їх розмаїття, але, втім, дає змогу визначити критерії класифікації цих важелів (табл. 17.5).

Таблиця 17.5

Критерії класифікації важелів адміністрування

Критерії/ групи	Важелі адміністрування		
	Індивідуальні	Корпоративні	Комбіновані
Ідентифікації	Іміджу	Бренда	Представництва
Оцінки	Персоналізації	Співвідношення	Позиціонування
Участі	Спеціалізації	Кооперації	Взаємодії
Мобілізації	Ініціативи	Співробітництва	Підприємництва
Порівняння	Пріоритету	Переваги	Конкурентоспроможності
Змагання	Змагальності	Суперництва	Конкурентного середовища
Відносини	Внеску	Співучасті	Належності
Конкретизації	Відповідальності	Зіставлюваності	Відповідності

На основі наведених у таблиці критеріїв групування в механізмі адміністрування складаються досить стійкі та ефективні агрегати важелів, що забезпечують безперервний процес вирішення персоналом установи (організації) скоординованих завдань, спрямованих на досягнення поставлених цілей власного функціонування й подальшого розвитку.

Що стосується інструментарію адміністрування, то він базується на використанні широкої палітри різноманітних комбінацій зовнішнього знаряддя, засобів, способів і процедур безпосереднього та опосередкованого впливу на формування й розвиток організаційних відносин у системі державного управління. Цей інструментарій формується і використовується суб'єктами державного управління у вигляді складних універсальних конструкцій (комплексів), які об'єднують окремі складові в чітко опрацьований механізм адміністративного впливу. Базові процедури такого механізму постійно модернізуються і доповнюються інноваційними конфігураціями, які в багатьох випадках визначають сутність і зміст організаційних змін та розвитку організаційних утворень (установ, організацій тощо). Зазначимо, що в теорії та практиці державного управління все розмаїття інструментів адміністрування поділяють на два типи або комплекси: 1) інструменти безпосереднього адміністрування; 2) інструменти опосередкованого адміністрування.

Комплекс інструментів оперативного адміністрування

Якщо розглядати комплекс інструментів безпосереднього, тобто оперативного, адміністрування, то їх застосування в системі державного управління забезпечує пряму і чітко визначену дію. Конкретний суб'єкт державного управління обирає, комбінує, адаптує і справляє сформований за допомогою зазначених інструментів адміністративний вплив на певний керований об'єкт (або групу об'єктів), забезпечуючи цим чітке виконання ними передбачених дій і процедур. Така модель має дещо спрощену композицію, яка відображає склад, зміст і найбільш поширене поєднання інструментів адміністрування на основі структуризації комплексу на колонки, рівні і ступені (див. рис. 17.8). Комплекс інструментів адміністрування є вихідною базою формування і справляння суб'єктами управління будь-якого організаційного впливу, побудованого на певному поєднанні позиціонованих в такому комплексі інструментів. Так само як художник, уявляючи собі образ, комбінує у визначений спосіб ті чи інші фарби, кожний керівник (менеджер), виробляючи та здійснюючи організаційний вплив, має обирати і поєднувати необхідні адміністративні засоби для досягнення поставленої мети.

Рис. 17.8. ***Комплекс інструментів безпосереднього (або оперативного) адміністрування***

Методичні засади такого підходу зрозумілі кожному, оскільки використовують добре знайомий та широкозастосовуваний у практичній адміністративній діяльності спосіб "вибору із меню". Для більшості з поданих на рис. 17.8 інструментів адміністрування цілі та можливості їх застосування звичні та відомі кожному керівнику (менеджеру), оскільки багаторазово сприймалися та використовувалися ними. Так, позиціонований у першій колонці на першому рівні наказ уже своїм статусом визначає жорсткість регламентації та чіткість розмежування наявних у ньому вимог щодо здійснення певних дій. Горизонтально-вертикальне транспонування цієї моделі розвивається за низхідною та висхідною ступеневою залежністю, що відображає не тільки можливі контури модульної компоновки інструментів адміністрування, але, що особливо важливо, їх змістову і якісну спадкоємність. Такі періодично повторювані комбінації окремих складових або їх цілі ланцюжки складаються в досить стійкі процедури, які модульно компонуються та застосовуються в різних організаційних механізмах у вигляді важелів та інструментів адміністрування. Більше того, наведена в першій колонці комплексу послідовність: наказ–вимога–припис–постанова–рішення–дозвіл–усунення–затвердження–розпорядження–обтяження–закріплення–реєстрація–виконання–вплив відображає підвищення дієвості адміністрування, а отже, й ефективності державного управління.

Причому результат застосування такого вибору інваріантно розвивається відповідними ланцюжками послідовної спеціалізації, деталізації та адаптації інструментів адміністрування, позиціонованих у трьох наступних колонках розглядуваного комплексу. При цьому суб'єкт державного управління, обираючи та компонуючи інструменти адміністрування, має чітко розрізнити особливості, зміст і можливості застосування кожного з них. Наприклад, тимчасове

делегування повноважень конкретного суб'єкта (органу) державного управління відрізняється від структурно закріпленої на постійній основі передачі його функцій другому суб'єкту чи підрозділу. Розуміння відмінностей і суті того чи іншого інструменту необхідно ще й тому, що саме вони забезпечують вибір адекватних засобів адміністрування. Так, накази і розпорядження (як адміністративні методи впливу), що домінують у вітчизняній практиці керівництва (близько 70%), істотно впливають на централізацію державного управління. Вони не тільки перевантажують верхні рівні структури управління розробкою змісту певних дій (які згодом істотно деформуються виконавцями), а й, що є більш небажаним, звільняють нижні рівні управління від участі в розробці та відповідальності за результати виконання прийнятих нагорі рішень.

Комплекс інструментів стратегічного адміністрування

На відміну від наказів і розпоряджень, використання вказівок і рекомендацій (менше від 15%) дає можливість делегувати повноваження з розробки, прийняття і реалізації рішення безпосередньо виконавцю, що фактично зумовлює необхідність його самоорганізації. У цьому разі кваліфікаційний рівень виконавця і всієї установи набуває стійкої тенденції до підвищення, на відміну від наказної централізації, яка послідовно знижує професійний потенціал як керівництва, так і персоналу організації. Наведене порівняння не тільки актуалізує проблему перерозподілу питомої ваги застосування більш "м'яких" інструментів адміністрування, але й ілюструє дію однієї з основоположних закономірностей децентралізації державного управління. Актуалізація такої закономірності найбільш контрастно виявляється при формуванні комплексу опосередкованого, тобто стратегічного адміністрування, наведеного на рис. 17.9.

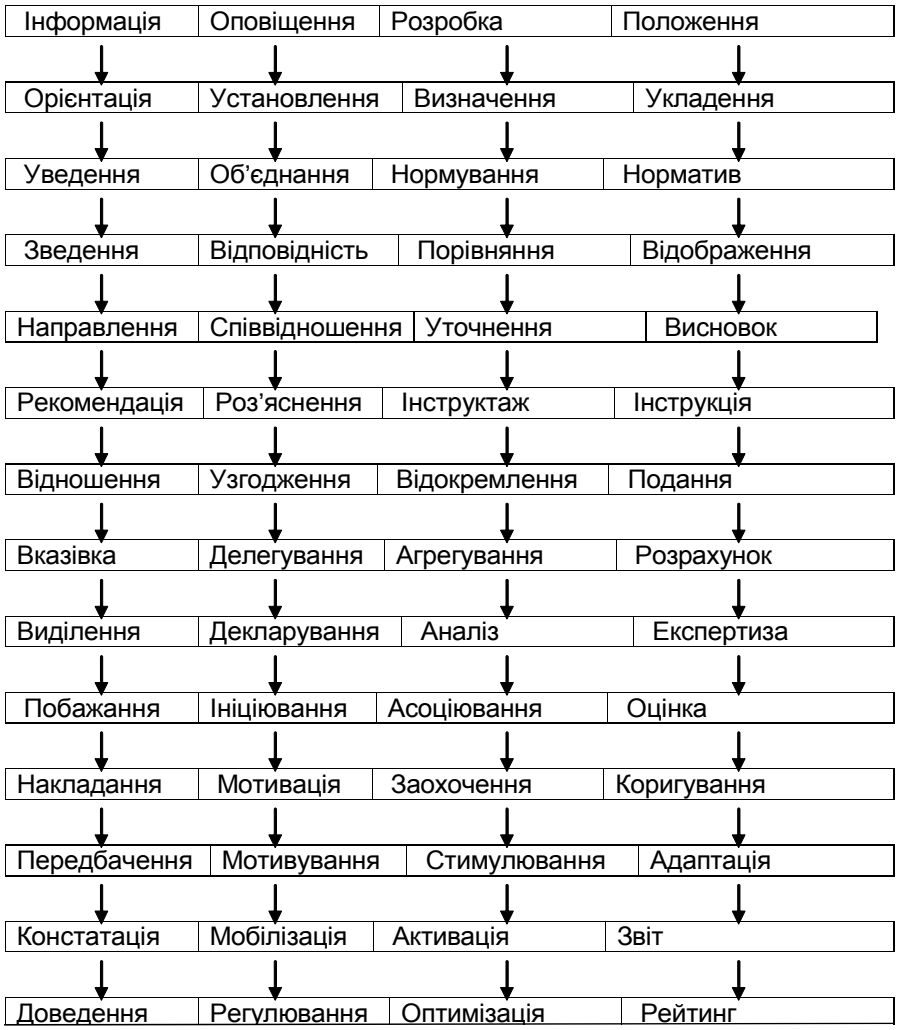

Рис. 17.9. ***Комплекс інструментів опосередкованого (або стратегічного) адміністрування***

Як бачимо, у формуванні конфігурації позиціонування інструментів опосередкованого адміністрування використовується спільна з попереднім інструментарієм модель. Комплекс інструментів опосередкованого адміністрування (на відміну від попереднього комплексу прямої дії) орієнтований на формування необхідних умов, які в стратегічній перспективі мають забезпечити стале функціонування й розвиток установи (організації). Він покликаний створювати в організації передумови для встановлення та самовдосконалення конструктивних і стійких корпоративних відносин. Ці відносини виявляються, насамперед, у належних умовах функціонування, атмосфері, сприятливій для всебічного підвищення професіоналізму працівників, конкурентному середовищі та змагальності діяльності персоналу, а також у системі цілеспрямованого і результативного стимулювання та ініціювання. Природно, що такі соціальні агрегації інструментів опосередкованого адміністрування істотно відрізняються від аналогів безпосереднього адміністрування, оскільки вони спрямовані на поглиблення професійно-індивідуальної адаптації персоналу за допомогою більш "м'яких" і гнучких засобів адміністративного впливу. Наприклад, оперативний характер роботи диспетчера зумовлює високу напруженість, динамічність та інтенсивність її організації, яка можлива лише на основі мобілізації індивідуальних ресурсів працівника щодо змісту й особливостей технологічного, виробничого, комерційного або іншого процесу.

Таким чином, формування та закріплення адекватного комплексу опосередкованого адміністрування в структурах державного управління забезпечує стійку систему виявлення, мобілізації, розвитку та використання індивідуальних психофізіологічних, інтелектуальних і комунікативних якостей персоналу. Опосередкований характер впливу інструментів цього комплексу на персонал організації є значно складнішим і різноманітнішим. На практиці це виражається у використанні таких адміністративних способів інтенсифікації та самоорганізації праці персоналу, як чергування видів діяльності, процедурна індивідуалізація, гуманізація та комп'ютеризація виробничих процесів, активізація саморелаксації, засвоєння аутотренінгу тощо. Звичайно, що постановка та вирішення цих завдань потребують не оперативного, а стратегічного адміністрування. Справа в тому, що цілеспрямоване та ефективне функціонування органів державного управління може бути забезпечене тільки завдяки органічному поєднанню інструментів безпосереднього та опосередкованого адміністрування. Це об'єктивно зумовлено єдністю стратегії і тактики управління, стабілізуючого та розпорядницького адміністративного впливу в процесі функціонування будь-якої державної установи, організації чи органу державного управління будь-якого рівня.

17.3. Антикризове управління

Визначення поняття "криза"

Криза – це крайнє загострення суперечностей у соціально-економічній системі, що загрожує її життєздатності в навколишньому середовищі.

На думку відомого російського вченого **Е.М.Короткова,** ***криза*** – це специфічна фаза розвитку, що характеризується різкою зміною усталеного способу життя системи і порушенням її рівноваги, що призводить або до переходу системи в якісно новий стан, або до її руйнування.

Криза – закономірний стан розвитку будь-якої соціальної системи, що формується упродовж усіх попередніх її етапів. Це послаблення життєвих сил соціальної системи, її нездатність зберігати стан рівноваги, а також досягати поставлених цілей, тобто окремі її складові (підсистеми) відхиляються від мети та формують власні цілі або існують безцільно, а місія системи стає декларативною, втрачаючи свою соціальну опору. Усі епохи соціальних криз характеризуються загальною розслабленістю населення – посиленням егоїзму, прагненням до насолод, розкошу тощо.

Криза являє собою єдність двох процесів: руйнування та створення. Через неї одні елементи, структури та функції руйнуються і виникають інші.

Як зазначає відомий вітчизняний учений **Ю.П.Сурмін**, соціальна криза спонтанно складається у власне суспільному організмі.

Криза державного управління

На думку вітчизняного дослідника **В.І.Шарого**, ***криза державного управління*** є об'єктивним виразом нездатності державної влади управляти соціально-економічним та суспільно-політичним розвитком держави й суспільства, надмірною заполітизованістю та пов'язаними з цим конфліктами між законодавчою, виконавчою та судовою гілками влади, що призводить до втрати владою легітимності. Виходячи із цього ***кризове явище*** є об'єктивним виразом соціально-економічного та суспільно-політичного розвитку держави й суспільства, що суттєво впливає на зміну або знищення існуючої системи, не надаючи їй нової якості в умовах, які постійно змінюються.

Причини криз

Причини кризи за напрямами *можна поділити на такі види*:

– *зовнішні*, що пов'язані з тенденціями та стратегією макроекономічного розвитку, розвитку світової економіки, конкуренцією, політичною ситуацією в країні;

– *внутрішні*, пов'язані із ризиковою стратегією маркетингу, внутрішніми конфліктами, недоліками в організації виробництва, недосконалістю управління, інноваційною та інвестиційною політикою;

– *змішані*, що зумовлені зовнішніми та внутрішніми факторами.

Причини економічних криз в різних теоріях тлумачаться по-різному (**Пол Самуельсон**):

– *грошова теорія* пояснює цикл експансією (стисненням) банківського кредиту (**Хоутрі** та ін.);

– *теорія нововведень* тлумачить цикл використанням у виробництві важливих нововведень (**Шумпетер**, **Хансен**);

– *психологічна теорія* трактує цикл як наслідок, який охоплює населення хвилями песимістичного та оптимістичного настроїв (**Пігу, Беджгот**);

– *теорія недоспоживання* вбачає причину циклу в надто великій частці доходу, який надходить багатим і заощадливим людям порівняно з тим, що може бути інвестовано (**Гобсон, Фостер, Кетчінгс**);

– *теорія надмірного інвестування* причиною рецесії вважає швидше надмірне, ніж недостатнє інвестування (**Хайєк, Мізес**);

– *теорія "сонячних плям"* пояснює настання криз через погоду, урожайність тощо (**Джевонс, Мур**).

На думку російського вченого **Е.М.Короткова**, ***аналізуючи зовнішні фактори кризового розвитку***, слід ураховувати:

1. *Стан національної економіки*. При цьому прояви кризових факторів полягають у тому, що: уряд намагається пом'якшити наслідки погіршення економічної політики шляхом регулювання податків, грошової маси, ставки банківського процента.

Можливі наслідки кризи можуть бути такими: зростання податків, підвищення ставки кредитів; зростання витрат.

2. *Політичні фактори кризового розвитку, що виражаються через*: ставлення держави до підприємницької діяльності заборонного чи обмежувального змісту; нестабільність діяльності уряду.

Можливі наслідки можуть бути такими: погіршення інвестиційного клімату, вивезення капіталу за межі держави.

3. *Правові фактори кризового розвитку, які виражаються в*: недостатньому антимонопольному регулюванні; обмеженому регулюванні зовнішньоекономічної діяльності; нерозвиненості законодавчої бази.

Можливі наслідки можуть бути такими: зростання доходів підприємств-монополістів за рахунок підвищення цін на продукцію; спад виробництва; відсутність необхідної законодавчої бази; складності з виходом на зовнішні ринки.

4. *Соціальні фактори кризового розвитку, що виражаються через:* традиції, життєві цінності; менталітет управління; відсутність навичок управління фінансами; невисокий рівень культури.

Можливі наслідки можуть бути такими: низький управлінський рівень; схильність до марнотратства; зростання злочинності; підвищення рівня корупції.

5. *Технологічні фактори кризового розвитку, що виражаються через:* недостатні витрати держави на науку й техніку; низький технічний і технологічний рівні промислового виробництва.

Можливі наслідки можуть бути такими: технологічний застій, низька якість і висока собівартість продукції; низька продуктивність та конкурентоспроможність підприємств.

6. *Взаємовідносини з покупцями та постачальниками в контексті кризового розвитку, що виражаються через:* повільні темпи зростання фінансових надходжень; затримку поставок сировини і продукції.

Можливі наслідки можуть бути такими: зростання неплатежів; зниження обсягів виробництва та якості продукції.

Наслідки кризи визначаються не лише сутністю, а й антикризовим управлінням, що знижує або поглиблює кризу.

Крім того, наслідки кризи можуть бути:

– *інноваційними*, що зумовлюються процесами оновлення соціальної системи;

– *руйнівними*, що повністю знищують існуючу систему;

– *консервуючими*, що зберігають відсталу чи нежиттєздатну форму існування соціальної системи.

Можливості управління в цьому відношенні залежать від мети, професіоналізму, мистецтва управління, мотивації, розуміння причин і наслідків кризи, відповідальності.

Подолання криз

На думку **Ю.П.Сурміна** та **Н.В.Туленкова**, подолання криз – це керований процес. Успіх державного управління цим процесом залежить від вчасного розпізнавання криз (кризи), ознак їх настання, що диференціюються за типологічною належністю: масштабами; проблематикою; гостротою; сферою розвитку; причинами; можливими наслідками; фазою прояву.

Як зазначає **В.І.Шарий**, ***антикризове управління*** означає надання конфліктному процесу форми, що забезпечує мінімізацію невідворотних політичних, соціальних, економічних втрат. Звідси стратегічна установка відносно соціально-політичних конфліктів формулюється як перетворення деяких масштабних, гострих, небезпечних конфліктів у численні дрібні, негострі та безпечні.

Необхідне максимально можливе виключення з життя суспільства конфліктів із підвищеним рівнем невизначеності і, відповідно, з низьким відсотком контрольованості.

Антикризове управління має врегульовувати, розв'язувати, "придушувати" або ініціювати деякі конфлікти в інтересах суспільства чи окремих його суб'єктів.

Російська дослідниця **Н.О.Казакова** виділяє ***фактори маркетингового середовища, що мають контролюватися в антикризовому управлінні***:

– *у міжнародному маркетинговому середовищі*: економічні кризи в окремих регіонах і країнах; демографічні вибухи; соціальні конфлікти та війни в окремих регіонах світу; екологічні явища, стихійні лиха; порушення міжнародних договорів;

– *у макроекономічному середовищі*: соціально-економічна політика; науково-технічна та промислова політика; ресурсний потенціал країни; цінова та податкова політика; кредитно-грошова політика; митна політика; громадянське та комерційне законодавство;

– *у мікроекономічному середовищі*: сутність конкурентного середовища; параметри попиту: стабільність та обсяги; характеристики споживачів (сегментація за групами); кон'юнктура ринку ресурсів (сировинних, матеріальних, трудових, фінансових); конкурентні переваги та слабкі сторони конкурентів;

– *у регіональному (територіальному) середовищі*: динаміка особливих рис регіону, що цікавлять бізнес; динаміка інвестицій; рівень і сутність зайнятості населення та динаміка її структури; рівень і динаміка доходів населення; рівень розвитку інфраструктури.

Групи антикризових технологій

Антикризові технології поділяються на дві групи:

– *технології подолання кризи*, що використовуються, коли система вже перебуває в кризі, а їх завдання – забезпечення виходу соціально-економічної системи із кризи з мінімальними втратами;

– *технології профілактики кризових процесів*, що передбачають виявлення та ліквідацію кризових процесів і явищ.

Блоки дій технології подолання кризи

Технології подолання кризи включають чотири блоки дій:

– *діагностику кризи*: виявлення її типу, етапу та механізму;

– *оцінку можливостей виходу з кризи* щодо внутрішніх факторів, умов і ресурсів системи, зовнішніх умов, факторів і ресурсів, прихильників і антагоністів реформ, можливостей команди реформаторів;

– *формування передумов виходу з кризи*, які передбачають: створення антикризової команди, розроблення концепції, програми й відповідних технологій, вибір оптимальної форми організації, формування ресурсів тощо;

– *вихід із кризи*, тобто реалізація програми й технології, розширення соціальної бази реформ, моніторинг проблем і змін, коригування програми, а також технологій.

Етапи технології профілактики криз

На думку російських учених **В.В.Іванова** та **А.М.Коробової**, технології профілактики криз включають чотири етапи:

– *діагностика ситуації* в соціально-економічній системі, що полягає у формулюванні проблеми, концепції діагнозу, визначенні методів діагностики, збиранні необхідної інформації, її аналізі та підготовці звіту;

– *планування дій із нормалізації ситуації*: пошук ідей щодо можливих рішень, розробка та оцінка альтернатив, а також власне планування дій з нормалізації ситуації;

– *упровадження плану діяльності з нормалізації ситуації*, що складається з таких пунктів: створення робочої програми, формування та навчання команди, організація вжиття стабілізаційних заходів і контроль виконання;

– *перевірка ефективності реалізації плану дій* (виявлення відповідності дій, що реалізуються, запланованим), оцінка ефективності реалізованих дій, а також внесення в разі необхідності доповнень до робочої програми.

Технологія антикризового управління

Технологія антикризового управління – це комплекс заходів, що послідовно здійснюються з метою запобігання кризі, її профілактики, подолання, зниження негативних наслідків. Технологія передбачає складну дослідницько-аналітичну та соціально-організаційну роботу. Технологію антикризового управління не можна зводити лише до пошуків варіантів поведінки. Це технологія активної управлінської діяльності, що включає повний комплекс усіх її функцій, ролей та повноважень.

Пропонуємо *технологічну схему антикризового управління*, що складається з 11 етапів. Вони характеризують зворотно-поступальну послідовність різноманітних операцій і їх груп у процесі розробки та здійснення управлінського рішення і, таким чином, забезпечують оптимальний варіант виходу держави з кризової ситуації, яка передбачається або вже існує.

На *першому етапі* антикризового управління необхідно створити спеціалізовану робочу групу. До її складу слід обов'язково включити урядовців та спеціалістів-науковців, які будуть брати участь у вирішенні чи врегулюванні кризової ситуації. Ці спеціалісти мають володіти знаннями з таких сфер: теорія криз, прогнозування, конфліктологія, розробка управлінських рішень, дослідження систем управління, макроекономіка, мікроекономіка тощо.

Спеціалісти також мають володіти мистецтвом вирішення проблем у процесах антикризового управління та практичною методологією ефективного управління в умовах ризику і невизначеності, мати спеціальну управлінську підготовку, розуміти та враховувати специфіку ситуації, функціональну специфіку управління державою, суспільством, технологіями, інформаційними потоками тощо.

На думку українських дослідників **Ю.П.Сурміна** та **Н.В.Туленкова**, для врегулювання конфліктних і кризових ситуацій необхідно, щоб вони, а також інші окремі суперечності визнавалися всіма учасниками взаємодії такими, яких не можна уникнути і більше того, як виправдані й доцільні. Той, хто не допускає конфліктів, які зазвичай породжують певні кризові явища, розглядає їх як патологічне відхилення від уявного нормального стану, не може оволодіти ними.

Робочу групу доцільно виділити в окрему структурну одиницю або надати їй статусу консультативного органу при Адміністрації Президента України чи Секретаріаті Кабінету Міністрів України. Так, на думку вітчизняного вченого **А.Д.Чернявського**, фахівці з антикризового управління повинні володіти знаннями та навичками із загальної теорії управління, основ конфлік-

тології; методами та технологіями прийняття управлінських рішень, методами передкризового управління; інноваційним та інвестиційним менеджментом.

Уважаємо, що до критеріїв відбору в групу спеціалістів з антикризового управління слід додати такі як: специфіка особистості, досвід практичної діяльності, спрямованість освіти та соціально-психологічна спрямованість діяльності.

На *другому етапі* технології антикризового управління слід визначити тип кризи (фінансова, економічна, соціальна, системна тощо), а також ступінь її інтенсивності, що безпосередньо стимулює діяльність керуючої системи.

На *третьому етапі* технології антикризового управління пропонуємо визначити сутність впливу зовнішніх загроз керуючій системі, що провокують її зворотну реакцію. Безпосередньо такий вплив може виражатися в зростанні напруженості в керуючій системі під час здійснення нею конституційних обов'язків; у загрозі для функціонування її окремих структур або життєво важливих функцій; в загрозі цілісності керуючої системи; в небезпеці взаємовідносин керуючої системи із суспільством чи міжнародними та іншими організаціями, що ставлять під питання існування відповідного політичного режиму.

Залежно від установлення характеру кризових загроз керуюча система з урахуванням дефіциту часу може формувати дії, що відповідають вимогам адекватності й оперативності. Така ситуація значно стимулює керуючу систему до використання різноманітних засобів впливу: від "мінімальних" акцій, у процесі яких віддається пріоритет природним механізмам саморозвитку ситуації, до заходів примусового впливу, які суттєво знижують можливості об'єкта управління загрожувати станові й інтересам керуючої системи і, відповідно, знижують і ризик неточно передбачених наслідків рішення.

На *четвертому етапі* антикризового управління мають бути визначені фактори, що справляють несприятливий, конфліктний та екстремальний вплив на ситуацію. Визначивши їх сутність, спрямованість та інтенсивність, можна уточнювати зміст практичних дій керуючої системи на етапах діагностування, визначити цілі та механізм їх конкретної реалізації.

На *п'ятому етапі* слід перевірити доцільність і своєчасність вжиття заходів антикризового управління. У разі недоцільності відбувається повернення до вихідної ситуації – пошуку нових цілей, планування відповідно до них спеціальних заходів. Якщо доцільність та своєчасність "включення" антикризового управління обґрунтовано, то слід перейти на шостий етап.

На *шостому етапі* необхідно розробити управлінські рішення антикризового спрямування в кілька етапів. Основними з них є збирання вихідної інформації про ситуацію, що склалася, структурно-морфологічний аналіз ситуації, пошук шляхів виходу держави з кризової ситуації, визначення необхідних ресурсів, перевірка можливості досягнення поставлених цілей.

На *сьомому етапі* слід створити систему реалізації управлінських рішень з подолання кризової ситуації. При цьому групою спеціалістів, які підготували ці рішення, визначаються їх конкретні виконавці. Останні повинні мати необхідні та достатні ресурси для виконання антикризового управлінського рішення, а також за кваліфікацією мають відповідати рівню та складності поставлених перед ними завдань. Інакше вжиття заходів з антикризового управління відбуватиметься за іншою схемою, що не збігатиметься із запланованою, або стане неможливим.

На *восьмому етапі* антикризового управління має здійснюватися організація виконання управлінських рішень. Це конкретні організаційно-практичні заходи, вжиття яких у чітко визначеній послідовності дасть змогу досягнути цілей, що поставлені в антикризовому управлінні.

Дев'ятий етап передбачає оцінку та аналіз якості виконання управлінських рішень за показниками діяльності держави чи конкретних державних органів.

Якщо виконання рішення не привело до змін (позитивних чи негативних), необхідно дослідити причини, через які рішення не виконані або отримані результати відрізняються від запланованих. Після визначення причин незадовільного виконання управлінського рішення слід підготувати нове з урахуванням отриманих результатів від раніше вжитих заходів щодо антикризового управління.

Якщо виконання управлінського рішення забезпечило отримання власних позитивних результатів, тобто в державі намітилися тенденції до поліпшення показників стабільності, але не в тому обсязі, який необхідний, слід внести зміни в систему реалізації управлінських рішень.

Якщо ж виконання управлінського рішення відповідає критеріям ефективності, а саме: воно виконане й отримані необхідні результати, в діяльності держави відбулися зміни на краще, слід перейти до наступного етапу антикризового управління.

Десятий етап має передбачати доцільність вжиття подальших заходів щодо виведення держави з кризової ситуації, яка полягає у визначенні того, на якому щаблі виконання перебуває антикризова програма.

Якщо антикризова програма виконана, а зовнішня ситуація в державі змінилася, систему антикризового управління необхідно адаптувати до нових умов функціонування. Для виведення держави з кризової ситуації слід провести підготовку додаткових управлінських рішень антикризового спрямування.

На *одинадцятому етапі* доцільно розробити заходи щодо прогнозування майбутніх кризових ситуацій. Це обов'язковий захід технології антикризового управління, що дає можливість підготуватися до кризової ситуації та мінімізувати її наслідки.

Таким чином, ***технологія державного антикризового управління*** – це цілеспрямований, специфічний, нестандартний процес, що передбачає виконання в логічній послідовності взаємопов'язаних управлінських функцій з розв'язання конкретних проблем із використанням форм, методів, принципів, засобів, ресурсів державного управління. Вирішальне значення для застосування конкретних технологій і визначення типів реакції керуючої системи на види й фази розвитку кризової ситуації має цільова орієнтація органів державного управління.

17.4. Інноваційний менеджмент

Визначення змісту категорії "інноваційний менеджмент"

Зміст категорії "інноваційний менеджмент" розкривається, принаймні, у трьох аспектах: 1) як галузь науки управління і економічної науки, якими досліджується управління інноваційними процесами та їх ресурсне забезпечення; 2) як вид професійної діяльності щодо досягнення цілей інноваційного розвитку будь-якою організаційною структурою шляхом раціонального управління ресурсами забезпечення реалізації відповідних інноваційних процесів; 3) як спеціальність освітньо-професійної підготовки кадрів для управління інноваційними процесами.

Інноваційний менеджмент являє собою один з різновидів функціонального менеджменту, безпосереднім об'єктом якого виступають *інновації* та *інноваційні процеси* в усьому їх різноманітті, що реалізуються в усіх галузях національної економіки.

Теоретико-методологічною основою *інноваційного менеджменту як галузі науки* є положення *економічної науки, теорії управління, загального менеджменту,* а також *інноватики* як галузі знань, що досліджує питання теорії інновацій та практичної організації інноваційної діяльності. Звідси науковий розвиток інноваційного менеджменту певною мірою пов'язано з розвитком цих наукових дисциплін. Водночас інноваційний менеджмент використовує міждисциплінарні підходи, що сформувалися завдяки використанню методологічних підходів, розвинених у низці прикладних, спеціальних і професійних дисциплін за напрямом функціонального менеджменту (виробничий менеджмент, інвестиційний менеджмент, маркетинг, стратегічний менеджмент, управління проектами, управління ризиками, фінансовий менеджмент та ін.), з якими інноваційний менеджмент тісно пов'язаний і які мають з ним загальні теоретико-методологічну базу, термінологію, програмно-цільовий підхід до управління.

Проблеми і завдання інноваційного менеджменту як галузі економічної науки полягають у розробці ефективних специфічних методів, механізмів, форм та засобів управління ресурсним забезпеченням інноваційних процесів. Інноваційний менеджмент як окрема галузь науки управління являє собою систему знань про способи найбільш раціональної організації управління інноваційними процесами для інноваційного розвитку організації.

Змістом *інноваційного менеджменту як виду професійної практичної діяльності* є обґрунтоване цілепокладання інноваційного розвитку будь-якої організаційної структури, розроблення організаційних проектних форм реалізації забезпечення інноваційного процесу відповідними ресурсами (інвестиційними, інформаційними, людськими, фінансовими, матеріаль-

но-технічними тощо, необхідними для реалізації інноваційного процесу) з метою оптимального досягнення цілей впровадження інновації.

Інноваційний менеджмент передбачає виконання таких завдань: розробку і впровадження єдиної науково-технічної та інноваційної політики організації; розробку інноваційних проектів та програм; інвестиційне, кадрове матеріально-технічне, фінансове забезпечення реалізації інноваційних проектів та програм; підготовку та навчання персоналу організації інноваційної діяльності, організацію моніторингу реалізації інноваційного процесу.

Інноваційний процес охоплює весь складний комплекс науково-технічних і технологічних проблем, трансакції об'єктів прав інтелектуальної власності, маркетингових досліджень та інших суспільно-виробничих і фінансово-економічних відносин, пов'язаних з реалізацією кожного з його зазначених етапів у циклі: *"інтелектуальна діяльність (зародження інноваційної ідеї) – наукова розробка ідеї у форматі НДДКР (сфера наукової та науково-технічної діяльності) – трансфер наукової розробки до сфери виробництва (серійне виробництво інноваційного продукту) – просування інноваційного продукту до сегменту ринку його споживання (застосування)"*.

Структурно-функціональна матрична модель інноваційного процесу від генезису інноваційної ідеї до її матеріалізації в інноваційному продукті, яка наведена у загальному вигляді в табл. 17.6, дає змогу визначити предметно-об'єктне спрямування інноваційного менеджменту на кожний елемент матриці (позначення ІПіі) інноваційного процесу та його ресурсне забезпечення.

Таблиця 17.6

Структурно-функціональна матрична модель

№ з/п	Складові інвестиційного (інноваційно-інвестиційного) процесу	**ІННОВАЦІЙНА СФЕРА ДІЯЛЬНОСТІ**		
1	Сфера перебігу інноваційного процесу	**Науково-технічна** $ІП_{11}$	**Виробництва** $ІП_{12}$	**Споживання** $ІП_{13}$
2	Об'єкти інноваційного процесу	**Інноваційна ідея, результат НДДКР** $ІП_{21}$	**Технологічна документація** $ІП_{22}$	**Інноваційний продукт** $ІП_{23}$
3	Суб'єкти інноваційного процесу	**Науково-дослідна установа, науково-дослідний підрозділ організації** $ІП_{31}$	**Підприємство, організація, галузь** $ІП_{32}$	**Маркетингові, збутові організації** $ІП_{33}$
4	Зміст етапу інноваційного процесу	**Проведення НДДКР, розробка технологічної документації** $ІП_{41}$	**Упровадження у виробництво інноваційної технології, продукту** $ІП_{42}$	**Просування інноваційного продукту** $ІП_{43}$
5	Форма організації інноваційного процесу	**Науково-технічний проект** $ІП_{51}$	**Інноваційно-інвестиційний проект** $ІП_{52}$	**Маркетинговий план (складова інноваційно-інвестиційного проекту)** $ІП_{53}$
6	Форма ресурсного забезпечення інноваційно-інвестиційного процесу	**Безпоповоротне фінансування** $ІП_{61}$	**Інвестиційні та фінансово-кредитні ресурси** $ІП_{62}$	**Видатки на просування інноваційного продукту та його післяпродажне обслуговування** $ІП_{63}$
		Інформаційні ресурси		
7	Кадрове забезпечення інноваційно-інвестиційного процесу	**Підготовка наукових та науково-педагогічних кадрів за пріоритетними напрямами розвитку науки і техніки** $ІП_{71}$	**Підготовка та підвищення кваліфікації фахівців за пріоритетними напрямами інноваційної діяльності** $ІП_{72}$	**Підготовка та підвищення кваліфікації фахівців в галузі маркетингу** $ІП_{72}$
		Підготовка та підвищення кваліфікації кадрів за напрямом спеціальностей "Інноваційний менеджмент"		

Суб'єктами інноваційних процесів та об'єктами інноваційного менеджменту виступають: установи, організації наукової та науково-технічної сфери; підприємства, установи, організації виробничої сфери; інфраструктура підтримки інноваційних процесів як технологічні парки, спеціальні економічні зони та території пріоритетного розвитку, інноваційні центри, бізнес-інкубатори, консалтингові та інжинірингові підприємства, фінансово-кредитні установи, інноваційні та венчурні фонди тощо.

Цілі практики інноваційного менеджменту включають: знаходження науково-технічної розробки, яка має перспективи набути властивості інноваційної продукції у своєму сегменті ринкового або суспільного споживання, організацію серійного виробництва цієї науково-технічної розробки (або впровадження у сферу послуг чи сферу управління) з одночасною підготовкою збуту виробленої інноваційної продукції і закріплення на ринку завдяки її високій якості і

конкурентоспроможності. Досягнення таких цілей передбачає врахування різних факторів, основними серед яких є такі: орієнтація науково-технічних розробок на ринок та їх інноваційні перспективи, спроможність організації до інноваційного розвитку (технологічна база, кваліфікація персоналу, фінансово-економічне обґрунтування відбору та фінансування інноваційного проекту, креативність менеджменту організації та його спроможність забезпечити ефективне управління інноваційним проектом).

Інноваційний процес має певну форму організації, якою є комплементарні між собою науково-технічний та інноваційний проекти.

Науково-технічний проект – розроблений план досліджень та розробок, спрямованих на вирішення актуальних теоретико-методологічних та практичних завдань, що мають наукове, суспільне значення. Результат виконання науково-технічного проекту (науково-технічна розробка, документація на технологію, дослідний зразок та інше) стає об'єктом інноваційного менеджменту за умов інноваційної перспективи впровадження у виробництво.

Інноваційний проект – комплекс взаємопов'язаних організаційно-економічних заходів інвестиційного характеру щодо впровадження науково-технічних розробок і нових технологій у виробництво, його технічне переоснащення, освоєння випуску нових конкурентоспроможних видів продукції. Інноваційний проект обов'язково повинен мати відповідний комплект документів опису цих заходів на основі бізнес-плану проекту та інноваційні ознаки кінцевих результатів виконання проекту.

Серед численних науково-технічних та інноваційних проектів державна ресурсна підтримка надається пріоритетним науково-технічним та інноваційним проектам, які розроблені за встановленими законодавством пріоритетними напрямами розвитку науки і техніки та інноваційної діяльності або в рамках державних цільових науково-технічних програм.

Державну підтримку отримають також національні проекти як проекти із пріоритетних напрямів соціально-економічного розвитку, що мають стратегічно важливе значення для забезпечення технологічного оновлення та розвитку окремої галузі реального сектору економіки, розвитку регіону, розв'язання соціальних проблем, і які здійснюються з використанням коштів державного бюджету та із залученням коштів приватних інвесторів у форматі державно-приватного партнерства.

Інноваційний менеджмент інноваційних процесів, за якими розроблені ці пріоритетні проекти, набуває ознак державно-управлінського інноваційного, і характерним для якого є програмно-цільовий і проектно-орієнтований підходи до управління інноваційними процесами. Характеристики цих підходів наведені в табл. 17.7.

Таблиця 17.7

Основні характеристики програмно-цільового і проектно-орієнтованих підходів в інноваційному менеджменті

Ознака	Зміст
Необхідність застосування	Сприяють дотриманню єдиного підходу до формування, раціонального розподілу та освоєнню обмежених державних ресурсів за законодавчо встановленими пріоритетними напрямами інноваційно-інвестиційних процесів, забезпечують прозорість розподілу державних ресурсів
Суть методу	Передбачають розробку на основі методів техніко-економічного прогнозування ієрархії цілей та пріоритетних напрямів інноваційно-інвестиційних процесів, формування за цими напрямами державних цільових програм на основі розроблених за цими програмами інноваційно-інвестиційних проектів з визначеними термінами виконання. При цьому відбір таких проектів має здійснюватися на конкурсних засадах і за результатами проведених комплексних експертиз. Проектне фінансування та управління проектами
Залучені механізми	Організаційні,економічні, фінансові, інформаційні
Об'єкти	НДДКР, інноваційний процес, упровадження інноваційного продукту, державна підтримка інноваційного процесу та ін.
Особливості	Забезпечують виконання в повному обсязі діючих зобов'язань відповідно до цілей і очікуваних результатів реалізації інноваційних процесів, концентрацію ресурсів на проведення робіт на конкретних об'єктах, запобігаючи їх розпорошенню. Контроль за цільовим використанням ресурсів забезпечення реалізації програм, інноваційних проектів
Переваги методу	Дають змогу реалізувати системний підхід, розподіл повноважень і відповідальності, раціональне планування і моніторинг результатів реалізації інноваційних процесів, забезпечити ефективне розв'язання проблем за рахунок реалізації комплексу заходів, взаємопов'язаних за цілями, пріоритетними напрямами, ресурсами і термінами
Структурні одиниці методу	Науково-технічний проект, розроблений у форматі державної цільової науково-технічної програми, інноваційний проект, розроблений за пріоритетним напрямом інноваційного процесу і включений до державної інноваційної програми, при цьому має бути досягнута компліментарність науково-технічного та інноваційного проектів
Порядок розподілу ресурсів	Передбачає застосування інструментів проектного кошторисного планування обсягу ресурсів, необхідних для реалізації державної цільової програми та включених до цієї програми, а також застосування проектного фінансування
Часовий лаг	Орієнтований на перехід до середньо- або довгострокового управління з установленням чітких правил зміни обсягу і структури асигнувань за часом і підвищенням передбачуваності обсягу ресурсів

Інноваційний менеджмент включає сукупність функцій та процедур, які утворюють алгоритм управління інноваційним процесом. Ураховуючи, що переважною організаційною формою реалізації інноваційного процесу є науково-технічний проект та комплементарний з ним інноваційний проект, то загальні функції менеджменту, такі як планування, організація, мотивація та контроль, що є функціями інноваційного менеджменту, набувають специфічних ознак проектно-орієнтованого управління.

Реалізація функцій інноваційного менеджменту здійснюється через конкретні управлінські рішення, які залежать від предмета рішення, його повторюваності і форми прийняття рішення.

Досягнення цілей інноваційного менеджменту забезпечується шляхом практичної реалізації його функцій, що набувають, на відміну від загальних функцій менеджменту, специфічних характеристик у сфері управління інноваційних процесів (табл. 17.8).

Таблиця 17.8

Функції інноваційного менеджменту у сфері управління інноваційними процесами

Сутнісні функції ДУ	Зміст, методи реалізації сутнісних функцій інноваційного менеджменту (ІМ) у сфері інноваційної діяльності (СІД)
1	2
Цільова	Передбачає визначення змісту, структури, методів формування системи оптимальних рівнів цілей, пов'язаних з цілями державної інноваційної політики, оцінкою реальності шляхів їх досягнення та ресурсного забезпечення (функціонально-цільовий аналіз). Процес реалізації цільової функції включає два етапи: цілепокладання та цілездійснення. Він поділяє цілі системи на головні (стратегічні), які визначають процес її функціонування в цілому і спрямовують діяльність окремих підсистем та елементів у рамках загальної орієнтації на головні цілі. Цілепокладання в стратегічному плані передбачає визначення пріоритетних напрямів інноваційних процесів з використанням методів технологічного передбачення (foresight), науково-технічного прогнозування. Цілездійснення в практиці **ІМ** пов'язано з упорядкуванням та ранжуванням цілей управління інноваційними процесами у просторовому та часовому вимірах, для чого використовується методи побудови дерева цілей, сітьових графіків, пов'язаних з ресурсним забезпеченням у форматі науково-технічного та інноваційного проектів
Планування	Пов'язана з формуванням та плануванням ресурсного забезпечення державних науково-технічних та інноваційних програм, а також у складі цих програм або окремо науково-технічних та інноваційних проектів для реалізації відповідно пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки та пріоритетних напрямів інноваційної діяльності при забезпеченні їх оптимальної узгодженості між собою. Це включає запровадження: – наскрізного стратегічного планування для реалізації пріоритетних інноваційних процесів та забезпечення комплементарності їх етапів, тобто науково-технічний проект має продовжуватися інноваційним; – програмно-цільових, індикативних та проектних методів планування, зорієнтованих на кінцевий результат. Побудова програми як комплексу взаємопов'язаних проектів, реалізація яких забезпечується комплексом взаємозалежних заходів різних видів і рівнів діяльності органів, що здійснюють державне управління
Організаційна	Передбачає за умов певних повноважень структурами **ІМ**: – координацію суб'єктів інноваційного процесу для забезпечення комплементарності його етапів й оптимізації ресурсного забезпечення цих етапів шляхом використання технологій розроблення інноваційних проектів та управління ними; – залучення необхідних ресурсів (інвестиційні, матеріально-технічні, фінансово-кредитні, трудові, організаційні ресурси тощо) для забезпечення розвитку інноваційних процесів, зокрема розподіл цих ресурсів за пріоритетними інноваційними процесами; – залучення для генерації та підтримки інноваційних процесів відповідної структури інститутів та інфраструктури (технологічні парки, інноваційні центри, консалтингові та інжинірингові підприємства) тощо
Мотивації	Включає мобілізацію чинників економічної та неекономічної стимуляції суб'єктів інноваційних процесів для їх залучення до участі в пріоритетних інноваційних процесах шляхом запровадження спеціального правового режиму оподаткування та митного регулювання, прискореної амортизації тощо (економічні чинники), а також формування інноваційної культури та системи цінностей інноваційного та технологічного розвитку у суб'єктів інноваційних процесів (неекономічні чинники)
Аналітична та контролю	Є неодмінними та найбільш тісно взаємопов'язаними атрибутами управління, зокрема **ІМ**. Аналітична функція передбачає, зокрема, оцінювання умов досягнення поставлених цілей **ІМ** шляхів розв'язання проблем, що виникли, відхилень від реалізації завдань **ІМ** від запланованих, результативності та ефективності досягнення поставлених цілей тощо. Контрольна функція **ІМ** передбачає постійне відслідковування й коригування різних його заходів, зокрема стану виконання державних цільових інноваційних програм, ресурсного забезпечення заходів програмно-цільового та проектно-орієнтованого підходів, використання виділених ресурсів за цільовим призначенням тощо. Реалізація аналітичної функції та функції контролю ґрунтується на запровадженні: – постійного моніторингу реалізації пріоритетних інноваційних процесів і розроблених за ними науково-технічних та інноваційних проектів і цільових програм; – статистичного обстеження та звітності суб'єктів інноваційних процесів; – організації наукової та науково-технічної експертизи пропозицій науково-технічних проектів і комплексної інноваційної експертизи інноваційних проектів для їх кваліфікування. Аналітична функція та функція контролю необхідні для розроблення та впровадження управлінських рішень **ІМ**. Від якості та релевантності реалізації цих функцій залежить реалізація інших функцій ІМ та в цілому ефективність **ІМ**

Закінчення табл. 17.8

1	2
Інформаційно-комунікаційна	Відіграє роль когнітивного та інтегративного фактора інноваційних процесів, а також системи **ІМ** в цілому. Інформаційна-комунікаційна функція має забезпечити: – зв'язок етапів інноваційних процесів та їх моніторинг; – позиціонування запланованих до реалізації пріоритетних інноваційних процесів з метою залучення для їх підтримки недержавних фінансових та інвестиційних ресурсів; – координацію та цілеспрямованість заходів **ІМ**; – внутрішні зв'язки системи **ІМ**, а також зв'язки системи з об'єктами **ІМ**. Реалізація цієї функції пов'язана насамперед із створенням системою державного управління ефективної системи продукування релевантних та розподілених інформаційних ресурсів щодо законодавства, об'єктів та суб'єктів у **СІД**, акумуляції цих ресурсів у банках даних побудованої спеціальної інноваційної інформаційної корпоративної мережі, а також забезпеченням оперативного доступу до цих ресурсів суб'єктів інноваційних процесів. Така корпоративна мережа, що побудована з використанням Інтернет та інтранет-технологій, має забезпечити доступ своїм користувачам до веб-сайтів інноваційної тематики через глобальну мережу Інтернет. Необхідно також передбачити інкорпорацію цієї мережі в заплановану до побудови мережу "електронний уряд"
Формування, прийняття та реалізація державних управлінських рішень (ДУПР)	Пов'язано з реалізацією сутнісних функцій **ІМ**, для якого управлінське рішення відіграє роль інтегративного фактору, а також часто є передумовою для їх реалізації. Формування та прийняття управлінського рішення **ІМ** базується на цільовій, аналітичній та інформаційно-комунікаційній функціях, а реалізація управлінського рішення визначається, крім зазначених функцій, ще налагодженою функцією контролю. Через багатовимірність інноваційного процесу, побудову структури суб'єктів **ІМ** за лінійно-функціональною схемою, що розмежована за окремими фазами інноваційного циклу, і високі ступені ризиків притаманних інноваційної діяльності, а також обмеженість засобів державного впливу на суб'єктів інноваційних процесів, які не належать до форм державної та комунальної власності, формування управлінського рішення **ІМ** є багатофакторною проблемою, яка розв'язується в результаті застосування принципів оптимуму, а також інших методів вирішення багатокритеріальних задач

Інноваційний менеджмент як навчальна дисципліна запроваджена в Україні за спеціальністю 8.050209 "Менеджмент інноваційної діяльності" галузі знань "Економіка, комерція та підприємництво" напряму підготовки 0502 "Менеджмент" для освітньо-професійної підготовки кадрів для управління інноваційними процесами. Структурно-логічна схема викладання циклу нормативних дисциплін за освітньо-професійною програмою підготовки магістра за спеціальністю "Менеджмент інноваційної діяльності" забезпечує професійну та практичну підготовку фахівця для управління інноваційним процесом в усіх предметних сферах його генезису та поширення, а також управління ресурсами забезпечення його реалізації. Так, цей цикл включає такі дисципліни: Методологія наукових досліджень (для формування вміння організації дослідницької діяльності); Інноваційна економіка (для формування системних знань щодо сутності інноваційного розвитку економіки та суспільства і практичних навичок щодо спроможності їх реалізації в різних сферах людської діяльності); Інтелектуальна власність (для оволодіння знаннями та практичними навичками у сфері охорони, захисту та використання об'єктів інтелектуальної власності); Трансфер технологій (для оволодіння знаннями та практичними навичками у сфері технологічного аудиту, трансферу технологій, вступу до господарського обороту об'єктів права інтелектуальної власності); Стратегічне управління інноваційним розвитком підприємства (для оволодіння знаннями та практичними навичками щодо розробки та реалізації стратегій у швидко змінюваному середовищі, розвитку інноваційного потенціалу підприємства); Фінансовий менеджмент (для формування знань і навичок щодо комплексного управління фінансовими аспектами інноваційної діяльності підприємства); Креативний менеджмент (для формування інноваційної культури, креативного мислення, оволодіння інструментарієм творчого підходу до вирішення інноваційних завдань, набуття знань і навичок у галузі креативного середовища і створення креативної організації); Інформаційні системи в інноваційній діяльності (для оволодіння знаннями про сучасні інформаційні технології і формування уміння їх використання в управлінні інноваційними процесами); Управління інноваційними проектами (для набуття знань та вмінь щодо управління інноваційним проектом, використання інструментальних засобів щодо його управління та проведення експертизи); Управління процесом розробки і освоєння виробництва нових продуктів (для формування комплексних знань та умінь управління процесом наукових досліджень, розробок та організації виробництва нових продуктів); Маркетинг інновацій (для формування знань у галузі маркетингу інноваційних продуктів та практичних вмінь щодо просування нововведень на ринок товарів і послуг).

Наведений зміст навчальної дисципліни "Інноваційний менеджмент" повністю відображає проблематику інноваційного менеджменту як виду практичної діяльності.

З урахуванням визначення утвердження інноваційної моделі розвитку пріоритетом національних інтересів (Закон України "Про основи національної безпеки України) і, відповідно,

пріоритетним завданням державної політики, що відображено у низці програмних документів Президента України і уряду, то з цих позицій вбачається значущість інноваційного менеджменту в контексті застосування напрацьованих методологічних підходів інноваційного менеджменту в державному управлінні для виконання завдань щодо інноваційного розвитку національної економіки, а також включення елементів навчальної дисципліни інноваційного менеджменту до програми підготовки кадрів для системи державного управління і місцевого самоврядування з метою формування у державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування інноваційної культури, креативних підходів до розроблення управлінських рішень і вмінь здійснювати організацію формування та управління інноваційними програмами і проектами, які мають державну підтримку.

17.5. Муніципальний менеджмент

Визначення муніципального менеджменту

Муніципальний менеджмент – це:

– засіб муніципального управління;

– напрям наукових досліджень, що формує теоретичні засади та практичні пропозиції щодо ефективного управління розвитком муніципальних утворень;

– система спеціальних важелів та інструментів забезпечення економічного й соціального розвитку муніципальних утворень;

– механізм ефективної реалізації місцевого самоврядування;

– навчальна дисципліна, яка оперує низкою категорій, до яких належать: питання місцевого значення – питання безпосереднього забезпечення життєдіяльності муніципального утворення, віднесені до них законом; муніципальне господарювання (за **Л.А.Велиховим**) – діяльність муніципального утворення в особі його представницьких органів, спрямована на розвиток адміністративно-територіальної одиниці.

Муніципальний менеджмент розглядають у вузькому та широкому розумінні. У першому випадку йдеться про практику регулювання соціально-економічних та суспільно-політичних процесів у містах і районах, населених пунктах силами та засобами органів місцевого самоуправління в межах їх компетенції, у другому – муніципальний менеджмент розкривається як вся сукупність організаційно-економічних відносин, що реалізуються в цих територіальних системах державними, регіональними, муніципальними органами влади і управління, економічними недержавними структурами, політичними партіями та іншими суспільними громадськими організаціями населення, конфесіями, засобами масової інформації.

Муніципальний менеджмент – це відносно нове поняття для вітчизняної науки, ще не сформульовано його загальноприйнятого визначення, неоднозначно тлумачаться його зміст, співвідношення з поняттями "муніципальне (місцеве) управління", "місцеве самоврядування", "комунальне (муніципальне) господарство" тощо.

Муніципальний менеджмент виникає внаслідок відносного відокремлення та інтеграції інтересів мешканців поселень для реалізації цих інтересів та пов'язаний з появою специфічного виду управлінської праці, спрямованої на задоволення потреб територіальних спілок.

Муніципальному менеджменту понад 200 років, він діє практично у всіх країнах. Становлення цих відносин пов'язане з дією багатьох факторів і відбувалося в різних формах. В історії Росії, наприклад, серйозною мотивацією була місцева самоорганізація, яка полягає в необхідності підтримки членів громади похилого віку спільними зусиллями сімей, навчання дітей, самооборони і т.ін. У Німеччині головним було виховання енергійної нації, здатної вирішувати глобальні та місцеві проблеми ініціативно та відповідально. Переважно побутова основа характерна для генетичної природи англійської муніципальної організації; вона спирається не стільки на формально-юридичну базу, скільки на правосвідомість населення, яке цінує місцеві звичаї, зберігає їх та беззастережно їх дотримується.

За допомогою муніципального менеджменту забезпечуються всі основні умови життєдіяльності і потреби населення: в житлі, комунікаціях, суспільному порядку, освітніх та медичних послугах. Через муніципальний бюджет перерозподіляються 20–40% валового національ-

ного прибутку (ВНП), в структурі місцевої влади занято до 20–30% працюючого населення, перебуває до 1/3 власності міст та районів.

Муніципальний менеджмент окремими вченими розглядається як така наукова дисципліна в системі економічних знань, що вивчає управління регіональними соціально-економічними системами (**Т.Г.Морозова**).

Муніципальний менеджмент ототожнюється з муніципальним управлінням (**В.Б.Зотов, З.М.Макашева**) або ж розглядається в управлінському аспекті як процес муніципального управління (управління муніципальним утворенням, або територіальною громадою) (**Н.Шумянкова**).

Вітчизняний вчений **М.О.Пухтинський** вважає, що ***муніципальний менеджмент*** як система наукових знань тісно пов'язаний з муніципальним правом і являє собою його особливу частину.

Наведені та інші приклади свідчать про те, що в основу визначення терміна **"муніципального менеджменту"** передусім намагаються покласти зміст терміна **"менеджмент"**, який, у свою чергу, має американське походження і дослівно його досить важко перекласти на українську мову.

У Сполучених Штатах Америки на початку XX ст. набули поширення і терміни **"муніципальний менеджер (сіті-менеджер)"**, **"муніципальний менеджмент"** та ін., що було зумовлено спробою реформістського руху прогресистів запровадити в муніципальну практику нову організаційну форму муніципального управління **"рада–менеджер"**, метою якої мало б стати звільнення міського управління від впливу босизму та партійно-політичного тиску на муніципальну адміністрацію.

Уперше така форма була закріплена хартією американського міста Самтер (Південна Кароліна) в 1912 р., хоча на практиці вона була запроваджена ще в 1908 р. у місті Стаунтон (штат Вірджінія). А сьогодні вона застосовується не лише в США, а й у Канаді, ФРН (Північний Рейн – Вестфалія та Нижня Саксонія), Ірландії, Норвегії, Фінляндії, Швеції та інших країнах.

Головною відмінною рисою організаційної форми ***"рада-менеджер"*** є діловий, прагматичний підхід до питань муніципального управління.

Традиційна система муніципального управління поки ще мало змінилася з радянських часів і часто не в змозі забезпечити надання послуг на належному рівні. Адміністративна реформа сьогодні, яка має на меті створення результативної, спрямованої на людину системи управління, здійснюється під впливом ідеології бізнес-менеджменту, який в умовах ринкової економіки розробив відповідні підходи та інструменти.

Це привело до появи терміна **"муніципальний менеджмент"**, який в Україні вживається часто дуже вільно і таким чином, що неможливо усвідомити його якісно нову сутність.

Функції муніципального менеджменту

Муніципальний менеджмент реалізує такі функції:

– аналіз, оцінку, розробку прогнозів, сценаріїв, програм та планів соціально-економічного розвитку міст районів;

– стимулювання збільшення та використання трудового потенціалу муніципальних утворень, їх науково-технічного та інтелектуального ядра;

– підтримку і розвиток соціальної та виробничої інфраструктур;

– ініціювання конкурентної боротьби з надання послуг населенню, в тому числі муніципальними структурами;

– наповнення місцевого бюджету і його раціональне використання;

– отримання позабюджетних ресурсів;

– володіння та розпорядження муніципальною власністю, її раціональне використання;

– створення умов для розвитку ринкового середовища, його інфраструктури та підприємництва;

– організацію робочих місць, оптимізацію зайнятості і демографічного навантаження на економіку муніципальних утворень та економично активне населення;

– налагодження та зміцнення економічних і виробничих зв'язків з іншими містами і районами;

– взаємодія місцевої влади з комерційними банками, інвестиційними, страховими та іншими структурами, в тому числі розміщеними в інших регіонах і за кордоном.

Розглядаючи сутність ***муніципального менеджменту,*** науковці виділяють два концептуальних підходи до управління розвитком муніципальних утворень:

– перший, який базується на адміністративно-управлінській реалізації владних повноважень та нормативно-правових актів. Такий підхід був характерним для системи Рад народних депутатів, що існувала в СРСР, та відповідає державницькій теорії місцевого самоврядування. Його елементи продовжують домінувати в країнах пострадянського простору, що об'єктивно гальмує впровадження демократичних ринково орієнтованих технологій управління економічним і соціальним розвитком муніципальних утворень;

– другий, який ґрунтується на концепції муніципального менеджменту. Такий підхід характерний для країн Західної Європи та США. Він дає змогу розглянути управління розвитком територіальних спільнот низового рівня не як адміністративно створених територіальних одиниць, а як муніципальних утворень, що є суб'єктами економічних, соціальних і політичних відносин. Метою управління їх розвитком має стати забезпечення інвестиційної привабливості через використання факторів, що визначають конкурентні переваги території, зумовлюють її конкурентоспроможність порівняно з іншими муніципальними утвореннями. Муніципальне утворення як суб'єкт, що володіє певними ресурсами, в процесі реалізації своєї місії, яка полягає в наданні комплексу послуг територіальній громаді та забезпеченні стандартів життя населення, має використовувати їх ефективно. Здебільшого для здійснення функцій управління муніципальними утвореннями за такого підходу залучаються професійні менеджери.

17.6. Тенденції розвитку кадрового менеджменту в органах державної влади

Поняття кадрового менеджменту

Кадрова політика знаходить безпосередній вияв у кадровому менеджменті, його технологіях та інструментах.

Розвиток кадрового менеджменту пов'язаний із загальносвітовими тенденціями розвитку цивілізації, процесами глобалізації та регіоналізації у світі, розбудовою громадянського суспільства. Демократичні процеси в Європі та світі зумовили нове розуміння ролі людини: вона була поставлена в системі управління на перше місце. Дістали поширення різні форми участі людини в процесах організації праці (наприклад робочі наради, ради працівників на підприємстві). Людський фактор, а також його раціональне використання на виробництві стали стратегічним фактором ефективного функціонування підприємства в складних і нестабільних умовах ринку.

Знання основ кадрового менеджменту, його основних принципів і методів стали невід'ємною складовою управлінських знань вищої ланки керівництва, що сприяло підвищенню ефективності використання людського потенціалу на виробництві.

Вимоги до роботи з персоналом зумовили підвищення ролі кадрових служб підприємств у використанні творчого потенціалу особистості кожного працівника, перетворення їх у науково-практичні центри активізації людського фактора. Це спричинило появу нової галузі знань – кадрового менеджменту, і відповідно, нової професії – менеджера з кадрів.

Кадровий менеджмент – це система взаємопов'язаних організаційно-економічних і соціальних заходів щодо створення умов нормального функціонування, розвитку та ефективного використання потенціалу робочої сили на рівні організації. Ця сфера діяльності є характерною для всіх організацій, а головне завдання полягає у забезпеченні організації персоналу і його цілеспрямованому використанні.

Менеджмент як система організаційно-управлінських відносин передбачає реалізацію чітко визначених функцій, головною з яких є мотивація. У мотивації кадрового складу вирішальну роль відіграють усвідомлені фактори, які пов'язані з корпоративною культурою менеджменту персоналу. Управлінський процес завжди орієнтований на мотивацію, але мотивація має подвійне вираження: по-перше, як функція, що здійснюється керівниками стосовно працівників, а, по-друге, – як особисті переконання і трудова поведінка власне керівників та спеціалістів (кадрів організації).

Механізм мотивації особистості в організації з погляду кадрового менеджменту вважається найбільш впливовим, адже мотивація кадрового складу є основою формування корпоративної культури менеджменту. Корпоративна поведінка керівників і спеціалістів організації виражає мотивацію, яка в процесі їх діяльності створює передумови ефективності. Мотивація кадрів

опосередковує цілеспрямовану діяльність особистості та створює клімат для мотиваційного управління, спрямованого на становлення поведінки особистості в контексті цілей організації. Створення сприятливого клімату поведінки кадрово-управлінського персоналу є запорукою його раціональної поведінки, яка опосередковує максимальне використання знань керівників на благо фірми. Таким чином, мотивація об'єктивно виступає ефективним і найбільш дієвим інструментарієм впливу на працівника, а також на колектив в аспекті забезпечення мотиваційного поля, адаптованого до потреб організації.

Кожна організація будує систему мотивації працівників залежно від фінансово-економічних характеристик, загальних організаційних цілей, а також трудового потенціалу зайнятих, причому особливо це стосується кадрів – керівників і спеціалістів.

У кожній галузі управління здійснюється відповідно до певного середовища і пов'язане з різними факторами та особливостями виробничого процесу. Отже, забезпечення достатнього для потреб виробництва кадрового потенціалу є однією з основних умов успішного господарювання підприємств будь-якої форми власності.

Важливого значення набуває питання планування кадрів, особливо перспективне планування в системі управління кадрами на підприємствах. Саме тому актуальним моментом кадрового забезпечення є добір кадрово-менеджерського персоналу, що, як і оцінка кадрів, управління, має здійснюватися на науковій основі. Підвищення вимог до управлінців, у тому числі щодо їх компетентності, зумовлює необхідність планування підвищення рівнів підготовки і кваліфікації спеціалістів та ефективного використання набутих знань, а економічна підготовка є однією зі складових системи формування сучасного керівника.

Освіта керівного складу сучасних підприємств має велике значення, тому висновки про необхідність визначення і законодавчого врегулювання розміщення спеціалістів на певних рівнях управлінської вертикалі в економіці є досить актуальними. При зарахуванні кандидатів до керівного резерву формуються індивідуальні плани теоретичної та практичної підготовки з урахуванням їх базової освіти. В подальшому має контролюватися виконання намічених заходів з підготовки керівного резерву та якість (ефективність) засвоєння і використання отриманих знань.

Систематичне проведення моніторингу дає змогу виявити недоліки в системі кадрового забезпечення керівниками і спеціалістами, а також негативні фактори, які впливають на плинність та високий рівень змінюваності, деформації ціннісних орієнтацій. Сучасна кадрова служба не може обмежувати свою діяльність оформленням наймання або звільнення персоналу, оформленням відпустки, "доведенням" наказу. Її функції полягають у координації організації та мобілізації трудового колективу на досягнення поставлених завдань, а для цього потрібна тривала робота щодо залучення всього персоналу за допомогою відповідної інформації, постійної організаційної роботи, управлінських заходів. Однак головним пріоритетом у діяльності кадрової служби сучасного підприємства є розробка кадрової політики організації, що передбачає випереджальну підготовку кадрів, прагнення до оволодіння суміжними спеціальностями.

Важливу роль кадровий менеджмент відіграє в процесі реструктуризації підприємств, що дає змогу проводити її з найменшими втратами для основного складу працівників відповідно до законодавства України. Вивчення цього досвіду є корисним в аспекті подальшого реформування державної служби і раціоналізації структури органів публічного управління та скорочення кадрового складу державних службовців.

У цілому у сфері приватного сектору забезпечено комплексний підхід до вирішення проблеми оптимального використання кадрового ресурсу в різних галузях виробництва.

Розгляд кадрового менеджменту з позицій бізнес-управління є актуальним в аспекті модернізації державного управління, практичної реалізації нового публічного менеджменту, розбудови сервісної держави, впровадження концепції належного врядування в діяльність органів державної влади. На сучасному етапі розвитку державного управління деякі управлінські аспекти є запозиченими з приватного сектору та адаптованими до засад публічного управління. Це пов'язано з тим, що бізнес-сектор швидше розвивається, адаптується до динамічних умов розвитку суспільства, виявляється тим інноваційним середовищем, в якому управлінські технології вже пройшли апробацію та сприяли покращенню та вдосконаленню цього сектору економіки. Таким чином, пошук шляхів удосконалення державного управління пов'язаний з вивчен-

ням не лише позитивного зарубіжного досвіду, а й досвіду приватного сектору. В часи глобалізації та світових криз неможливо управляти за старими технологіями та методами.

Формування системи управління персоналом

Якщо розглядати систему управління персоналом, яка може впроваджена в органах публічного управління, то можна виділити такі етапи її формування.

1. Розробка ефективної системи кадрового менеджменту (визначення предмета, завдань та змісту, основних напрямів, принципів і методів для конкретної організації).

2. Формування механізму управління персоналом (розробка штатного розпису, оптимальної структури кадрової служби, навчання та підвищення кваліфікації).

3. Планування людських ресурсів (складання планів і прогнозів у роботі з персоналом, планування чисельності та складу працівників, створення автоматизованих систем управління людськими ресурсами).

4. Набір персоналу (знання та вміле використання всіх існуючих джерел задоволення потреби в кадрах).

5. Профорієнтація та адаптація (введення прийнятих співробітників в організацію, формування у них розуміння того, чого очікує від них організація і яка праця в ній отримує заслужену оцінку).

6. Формування кадрового потенціалу управління (аналіз якісного складу управлінських кадрів, організація наймання і постійної роботи з молодими спеціалістами, розробка науково-практичних основ добору та розстановки керівних кадрів).

7. Оцінка кадрів та їх діяльності (організація оцінки кадрів управління, розробка принципів і методів роботи з резервом, організація конкурсів фахівців, атестація, розробка ефективних методик оцінки).

8. Організація навчання персоналу (розробка і здійснення програм професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників).

9. Управління трудовою дисципліною і плинністю кадрів (розробка структури заробітної плати і пільг із метою залучення, наймання і збереження персоналу, а також процедур підвищення, пониження в посаді, переведення і звільнення працівників).

10. Організація діловодства та оцінка ефективності роботи кадрових служб (ведення особових справ працівників, обліку та звітності з кадрів, використання оргтехніки та персональних комп'ютерів в автоматизації процесів управління людськими ресурсами, оцінка ефективності діяльності підрозділів по роботі з персоналом).

В основу сучасного кадрового менеджменту покладено принцип меритократії, тобто управління, що базується на заслугах. Формування меритократичних механізмів є однією з ключових проблем для інституціональних, колегіальних та індивідуальних суб'єктів управління. Цей принцип є одним з основоположних принципів справедливості у кадровій політиці та кадровому менеджменті як суспільства, так і державної служби. Практична реалізація цього принципу є умовою модернізації та реформування суспільства.

Водночас удосконалення кадрового менеджменту на державній службі в аспекті адаптації засад бізнес-управління пов'язано із власне специфікою державного управління. Адже на державне управління та державну кадрову політику вирішальний вплив справляють фактори, які відрізняються від факторів, які впливають на розвиток бізнес-сектору: політичний, соціальний, культурний, ментальний тощо.

Одним з важливих є політичний чинник. Політичні зміни у суспільстві вже досить тривалий час пов'язані з використанням адміністративного ресурсу та політичними переконаннями державних службовців. Після політичних виборів та зміни політичної еліти змінюється кадровий склад державних службовців на центральному рівні та на рівні облдержадміністрацій. Для того, щоб утриматись на посаді, державні службовці мають демонструвати політичну відданість провладній політичній еліті. Трохи по-іншому складається ситуація в райдержадміністраціях, оскільки кількість населення, яке проживає на території районного міста, невелика і не дає змоги проводити якісні заміни основного кадрового складу цих адміністрацій. Таким чином, проблема розмежування політичних та адміністративних посад все ще залишається досить актуальною.

Проблему переведення основного складу державних службовців на професійну політично нейтральну службу практично не розв'язано.

Соціальний чинник пов'язаний із соціальним забезпеченням та престижем державної служби у суспільстві. У державних службовців фактично немає стимулів бути конкурентоспроможними, як це відбувається в бізнес-середовищі. Це пов'язано, по-перше, з матеріальними стимулами – низькою заробітною платою та великою різницею в оплаті праці керівників вищої ланки та керівників середньої і низової ланок, спеціалістів. По-друге, – з такими ганебними явищами, як корупція, кумівство, що негативно впливає на професійний склад державних службовців, особливо на регіональному рівні. Виконання своїх посадових обов'язків – це ще не ознака професійності, більшість службовців, наприклад, не розуміє процесів реформування в країні, не володіє аналітичними здібностями, не готова вносити пропозиції щодо вирішення наявних проблем регіону у своїй вузькій галузі управління тощо. Також це впливає на систему моніторингу та оцінки професійної діяльності. Такі інструменти кадрового менеджменту, як щорічна оцінка та атестація, виявилися формальними. Майже відсутні приклади, коли через непроходження атестації чи щорічної оцінки службовця звільняли із займаної посади або направляли на підвищення кваліфікації. Таким чином, і механізм ротації кадрів та просування по службі фактично не спрацьовує.

Це далеко не повний перелік факторів, які впливають на розвиток державної служби України, але вони виявляються першопричиною відсутності повноцінного кадрового менеджменту в діяльності органів публічної влади.

Слід зазначити, що кадрові служби органів державної влади як суб'єкти кадрової політики та кадрового менеджменту є досить професійними і готовими до реалізації реформ у сфері державної служби. Водночас невирішеність наведених вище проблемних питань уповільнює реалізацію кадрового менеджменту в публічному секторі.

Технології кадрового менеджменту мають запроваджуватися активніше у сфері державного управління, оскільки забезпечення держави висококваліфікованими спеціалістами – складний безперервний процес, який передбачає вдосконалення державної кадрової політики, спрямованої на послідовне здійснення низки науково-дослідних, організаційно-управлінських, політичних та законодавчих дій.

Метою кадрової політики в державному управлінні на сучасному етапі розвитку України є уникнення надмірної політизованості кадрових призначень, квотних принципів та традиційної лояльності, що призводить до відвертого обслуговування посадовцями корпоративних інтересів, послаблення кадрового потенціалу владних структур, корупційних проявів і, як наслідок, до дискредитації інститутів державної служби та служби в органах місцевого самоврядування.

Серед цілей державної кадрової політики в Указі Президента України "Про стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 роки" визначено розроблення та впровадження моніторингу людського розвитку, зокрема кадрових ресурсів, детінізація ринку праці, усунення зловживань при найманні працівників, організація трудового процесу та оплати праці; створення системи і технологій залучення інвестицій у людський капітал. Таким чином вказані цілі визначають напрями розвитку кадрового менеджменту державної служби.

Тенденції розвитку кадрового менеджменту

Подальші тенденції розвитку кадрового менеджменту пов'язані із забезпеченням професіоналізації державної служби, формуванням відповідної нормативно-правової бази щодо реалізації нового Закону України "Про державну службу", які повинні визначати основі засади практичної роботи в галузі кадрового забезпечення, з прогнозуванням та плануванням потреби в кадрах на всіх управлінських рівнях, запровадженням ефективної системи мотивації праці, розробленням критеріїв та інноваційних технологій і методик моніторингу ефективності та результативності праці.

Покращенню роботи з кадровим складом має сприяти запровадження профілів професійної компетентності як комплексної характеристики посади державної служби. Профіль професійної компетенції має містити визначення змісту виконуваної за посадою роботи та перелік спеціальних знань, умінь і навичок, необхідних державному службовцю для виконання посадових обов'язків. Ці характеристики є інструментом для планування людських ресурсів, набору та просування по службі, професійного навчання й підвищення кваліфікації, планування кар'єри та її розвитку, оцінки результатів діяльності.

Іншим напрямом реформ щодо покращення кадрового менеджменту в публічному секторі є вдосконалення кадрової політики в органах місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування є особливим складовим елементом публічної служби, проте питання кадрового менеджменту в цих органах також потребують конкретизації. На початок 2012 р. в органах місцевого самоврядування працювало 99 783 посадові особи, з них: 46,7% – посадові особи сільських та селищних рад, 46,6% – міських та районних у містах рад, 5% – райдержадміністрацій, 1,7% – обласних рад, тобто найбільший відсоток становлять працівники сільських, селищних та міських рад. Формування їх якісного складу тісно пов'язано із реформами місцевого самоврядування, запровадженням принципу субсидіарності, наділенням цих органів самостійністю. Водночас непроста ситуація з кадровим складом цих органів викликає сумніви щодо здатності їх посадових осіб вирішувати питання місцевого значення, пропонувати нове бачення врегулювання проблемних ситуацій у кожному регіоні, тим більше нести відповідальність за прийняті управлінські рішення. Очевидно, поліпшення ситуації вимагає запровадження якісного кадрового менеджменту, що дасть змогу обирати найбільш професійних та здібних посадових осіб місцевого самоврядування, вирішувати питання наповнення професійними кадрами сільських та селищних рад, розробляти плани ротації кадрів та професійної кар'єри тощо. До основних напрямів реформування служби в органах місцевого самоврядування відносять:

– створення ефективної системи оцінювання професійної діяльності посадових осіб місцевого самоврядування;

– інформування громадськості про потребу в кадрах;

– підвищення адміністративної культури посадових осіб місцевого самоврядування;

– оптимізацію системи оплати праці посадових осіб місцевого самоврядування;

– запровадження системи індикаторів стану розвитку місцевого самоврядування.

Зазначені вище тенденції свідчать про необхідність комплексного вирішення проблеми запровадження кадрового менеджменту в діяльності органів як виконавчої влади, так і місцевого самоврядування в Україні.

17.7. Менеджмент людського капіталу

Генеза теорії людського капіталу

В історії соціальної управлінської думки останніх десятиліть, як показує аналіз, найбільш значимою подією стала розробка теорії менеджменту людського капіталу. Це зумовлено не стільки тим, що людський капітал визнано найціннішим ресурсом будь-якого суспільства (тобто набагато важливішим, ніж природні ресурси, накопичене багатство), скільки тим, що саме людський капітал, а не матеріальні засоби суспільного виробництва є наріжним каменем його конкурентоспроможності, а також ключовим фактором економічного зростання та підвищення ефективності суспільного розвитку в цілому.

Виникнення концепції управління людським капіталом пов'язане і з тим, що і в другій половині XX ст. науково-технічний прогрес висунув нові вимоги до діяльності людини, її особистісних якостей та ролі в системі соціально-економічного життя. На сьогодні склалася думка, що здатність до праці не є вирішальним чинником у процесі виробництва – важливою є наявність підприємницьких здібностей та творчого підходу до справи. Саме їх інтенсивне застосування приводить до швидких змін у техніці й технології суспільного виробництва. Поряд із позитивними наслідками науково-технічного прогресу існують і негативні моменти, пов'язані з нівелюванням гуманізації трудових відносин та надлишкової формалізації професійної соціалізації людей.

Таким чином, використовуючи теорію управління людським капіталом, можна логічно пояснити і глибше дослідити такі кардинальні проблеми, як людський розвиток, економічне зростання, розподіл доходів, роль і значення освіти та професійної соціалізації в суспільному відтворенні, вікова динаміка заробітків, мотивація трудової діяльності. Більше того, це теорія дає змогу визначити доцільність витрат, наприклад на навчання або зміну місця роботи залежно від розміру майбутнього приросту доходів і тривалості їх одержання. Одне слово, ця теорія стала своєрідною ідеологією значних інвестицій в освіту та професійну соціалізацію людей,

оскільки вони розглядаються як ефективне джерело економічного зростання та суспільного розвитку.

Досліджуючи передумови виникнення теорії менеджменту людського капіталу, можна виділити дві основні причини, що сприяли її бурхливому розвитку. По-перше, це загальні закономірності розвитку сучасної науки в цілому, які виявляються в концентрації уваги вчених на комплексному дослідженні проблем людини, а, по-друге, визнання того, що активізація творчого потенціалу людини, розвиток висококваліфікованої робочої сили є найефективнішим засобом економічного зростання. У такому разі теорії менеджменту людського капіталу як галузь наукового знання досліджує залежність доходів працівника, підприємства і суспільства від набутих знань, умінь і навичок та природних здібностей людей.

Поряд із цим згадана теорія вивчає також процеси формування, розвитку та відтворення людського потенціалу, що впливають на зміну доходів людини, підприємства і суспільства в цілому, а також процеси інвестування в професійну освіту персоналу та визначення залежностей між ефективністю інвестицій в людський капітал і ефективністю суспільного розвитку. Принципові ідеї такої залежності, як свідчить аналіз, висловлював ще **А.Сміт**, а заклали основи цієї теорії стали наукові праці академіка **С.Струміліна**, який теоретично обґрунтував значення розвитку освіти для народного господарства і одним із перших дав кількісну оцінку впливу освіти на ефективність праці та суспільного виробництва.

Натомість бурхливого розвитку теорія менеджменту людського капіталу набула в другій половині XX ст. завдяки роботам американських вчених **Г.Беккера, Я.Мінсера, Т.Шульца** та ін. Офіційною датою народження цієї теорії традиційно вважається 1962 р., коли було опубліковано низку статей, присвячених виключно проблемам людського капіталу. Однак за цей недовгий час нова теорія здобула багато прихильників і загальне наукове визнання. Підтвердженням цього стало присудження в 1992 р. Нобелівської премії в галузі економіки професорам **Г.Беккеру** та **Т.Шульцу** за значний внесок у розробку і популяризацію ідей теорії людського капіталу.

Таким чином, з позицій теорії менеджменту людського капіталу (яка посіла чільне місце в структурі соціально-економічних і управлінських знань) доходи людей є закономірним підсумком раніше прийнятих рішень. Інакше кажучи, людина, приймаючи те чи інше рішення, може безпосередньо впливати на розмір своїх майбутніх доходів. Можна значно підвищити майбутні доходи, вкладаючи кошти у свою освіту і професійну підготовку, здоров'я, культуру, збільшуючи тим самим власний (приватний) людський капітал. Отже, продуктивні якості і характеристики людини завдяки цій теорії визнані особливою формою капіталу на підставі того, що їх розвиток потребує значних витрат часу і матеріальних ресурсів, і що вони, подібно до фізичного капіталу забезпечують своєму власнику грошовий дохід.

Базовим методологічним чинником теорії менеджменту людського капіталу, як свідчить аналіз, є системний підхід до аналізу найрізноманітніших явищ людської діяльності, зокрема соціальних, демографічних, психологічних та ін. Системний підхід, що базується на принципах раціональної оптимізуючої (макимізуючої) поведінки індивідів, використовується для аналізу проблем економічного зростання, розподілу доходів, інвестицій у людину, економіки, освіти, планування сім'ї, ведення домашнього господарства, соціально-економічних аспектів злочинності і кримінальної діяльності, процесів міграції, дискримінації на ринках праці тощо.

Важливе значення концепція менеджменту людського капіталу має також для вивчення комплексу питань із забезпечення раціональної зайнятості населення та оптимального функціонування ринку праці. Аналіз ролі та місця людини в соціально-трудовому процесі передбачає розгляд працівника з позицій не лише використання його трудових здібностей, а й важливості відтворення та накопичення його фізіологічних та інтелектуальних можливостей. З огляду на це поняття "людський капітал", яке виникло в ринковому середовищі, відображає не лише новий підхід до аналізу ролі людини у суспільно-виробничому процесі, а й значення, що зростає, інтелектуальної діяльності та неречового нагромадження для відтворення суспільного життя, визнання необхідності та ефективності вкладень у розвиток людини.

Використання категорії людського капіталу передбачає, що продуктивні здібності людини є невід'ємним особистим надбанням, які набувають форми капіталу в результаті історичного розвитку суспільних відносин з приводу використання цих здібностей на сучасному етапі розвитку людської цивілізації.

Зміст категорії "людський капітал"

Водночас, як показує аналіз, серед представників теорії людського капіталу поки що немає єдиного погляду на визначення змісту і структури поняття "людський капітал" та його складових. Так, **Г.Беккер** і **Т.Шульц** вважають, що людський капітал базується на розвитку знань і здібностей людини, які здобуваються шляхом освіти і зміцнення здоров'я. Інше визначення цього поняття пропонують **Е.Долан** і **Д.Ліндсей**, які трактують його як капітал у формі інтелектуальних здібностей, здобутих завдяки формальному навчанню, освіті та практичному досвіду. Російський дослідник **С.Дятлов** визначає "людський капітал" як "сформований у результаті інвестицій та накопичений людиною певний запас здоров'я, знань, навичок, здібностей і мотивацій, які доцільно використовувати в тій чи іншій галузі суспільного відтворення, що сприяють підвищенню продуктивності праці та ефективності виробництва і впливають на зростання заробітків (доходів) конкретної людини".

Звідси випливає, що людський капітал – це актуальний запас набутих знань, навичок і компетенцій людини, який вона отримує переважно шляхом навчання та трудового досвіду. Це також частина інтелектуального капіталу людини у вигляді накопичених нею знань, практичних навичок, творчих і розумових здібностей і культури праці. Якщо ж виходити з класичного тлумачення капіталу як вартості, що приносить додаткову вартість, то його слід розуміти як капітал, що втілений у людях у формі їхньої освіти, кваліфікації, професійних знань, досвіду тощо.

Разом з цим варто відрізняти від поняття людського капіталу таке близьке поняття, як людський потенціал, під яким розуміється довготривалий запас знань, навичок та компетенцій індивіда, які отримуються шляхом навчання і набуття трудового досвіду та можуть бути ним використані в процесі суспільної життєдіяльності.

У теоретичному плані, як свідчить аналіз, поняття людського капіталу варто, на наш погляд, розглядати на трьох рівнях:

• *на особистісному рівні* людським капіталом називаються знання та навички, які людина здобула шляхом освіти, професійної підготовки, набуття практичного досвіду (використовуючи при цьому природні здібності) і завдяки яким вона може надавати цінні виробничі послуги іншим людям;

• *на мікросоціальному рівні* людський капітал являє собою сукупну кваліфікацію та професійні здібності всіх працівників підприємства, а також здобутки підприємства в напрямі ефективної організації праці та розвитку персоналу;

• *на мікросоціальному рівні* людський капітал включає накопичені вкладення в такі галузі діяльності, як освіта, професійна підготовка і перепідготовка, профорієнтація та працевлаштування, оздоровлення тощо, є суттєвою частиною національного багатства країни, тобто його національним людським капіталом, який включає всю суму людського капіталу всіх підприємств і всіх громадян держави.

З огляду на зазначені підходи під людським капіталом слід розуміти накопичену сукупність наукових, професійних і загальних знань людини, її досвід, уміння й навички, сформовані за рахунок інвестицій і які використовуються з метою одержання додаткової вартості. Інтерес до нарощування та розвитку людського капіталу зумовлений його значним потенціалом та перспективних ідей, а також його унікальністю – тільки людина може створювати неповторні витвори мистецтва, нові технології та види продукції, тільки вона може генерувати нові знання та інформацію з метою перетворення їх на об'єкти інтелектуальної власності.

Це дає підстави для визначення принципових ознак людського капіталу. По-перше, людський капітал – це не просто сукупність зазначених характеристик, а саме сформований або розвинений у результаті інвестицій і накопичений певний запас здоров'я, знань, навичок, здібностей, мотивації; по-друге, це такий запас здоров'я, знань, навичок, здібностей, мотивації, який доцільно використовувати для одержання корисного результату і сприяє підвищенню продуктивності праці; по-третє, використання людського капіталу закономірно приводить до зростання заробітків (доходів) його власника; по-четверте, таке зростання доходів стимулює подальші інвестиції в людський капітал, що сприяє подальшому зростанню заробітків.

Оцінка інвестицій у людський капітал і доходів від його використання зазвичай наводиться в грошовій формі. Але далеко не всі інвестиції і доходи можна відобразити в грошовій

формі. Крім грошових витрат, навчання, зміцнення здоров'я та інші дії, спрямовані на нарощування людського капіталу, вимагають значних зусиль і самої людини. Аналогічно, крім грошових доходів (вищих заробітків), людина, що володіє більшим людським капіталом, одержує моральне задоволення, економить час, має вищий соціальний престиж та багато інших вигід. Отже, в результаті нарощування людського капіталу отримується інтегральний соціальний ефект, від якого виграє не лише конкретна людина, а й підприємство, на якому вона працює, та суспільство в цілому.

Таким чином, аналітична єдність речового та людського капіталу полягає ось у чому.

1. Обидва види капіталу є невід'ємними складовими економічного зростання. Проте, як свідчать дослідження західних вчених, частка і роль людського капіталу в останні десятиріччя постійно збільшуються, в результаті чого він перетворюється на головний фактор економічного зростання і суспільного розвитку.

2. Людський капітал (як і фізичний) створюється і накопичується завдяки капіталовкладенням, що потребує від інвестора значних витрат. При цьому людський капітал формується переважно в результаті певних інвестицій у людину (в людей) і, крім інвестиційних витрат, потребує доброї волі і чималих зусиль самого "об'єкта інвестування". Це інвестиції в навчання, підготовку на виробництві, зміцнення здоров'я та медичне обслуговування, міграцію та пошуки інформації тощо. У результаті розвиваються економічні здібності людей, що дають змогу отримувати більші доходи.

3. Обидва види капіталу приносять доходи своїм власникам. Людський капітал у вигляді знань, навичок і здібностей, як і фізичний, є певним запасом, тобто може накопичуватися. Економічна мотивація вкладень у людський та речовий капітали принципово однакова, тобто прийняття рішення щодо інвестування у будь-який з видів капіталу та їх наслідки аналізуються однаково.

Зрозуміло, що між речовим та людським капіталом є значні відмінності, найсуттєвішими з яких є такі:

1. Створення фізичного капіталу та його функціонування можливі без участі та присутності його власника. Для розвитку людського капіталу абсолютно необхідна безпосередня, конкретна жива праця власника майбутніх здібностей, оскільки процеси їх виробництва фізично й технічно неможливі без безпосередньої участі самої людини, тобто нарощування людського капіталу пов'язане із зменшенням одного з найважливіших людських благ – вільного часу.

2. Незалежно від джерел інвестування (держава, підприємство, сім'я чи людина особисто) нарощування і використання людського капіталу значною мірою контролюється самою людиною. Тому такий елемент людського капіталу, як мотивація, є необхідним для того, щоб процес його відтворення мав остаточно завершений характер.

3. Вкладення в людський капітал забезпечують значний за обсягом, тривалий за часом та інтегральний за характером економічний і соціальний ефект. Людський капітал відмінний від фізичного за ступенем ліквідності, адже людина і її людський капітал нероздільні, отже, права власності на людський капітал нікому не можуть бути передані. Певні особливості характеризують і інвестиції в людський капітал порівняно з інвестиціями в інші форми капіталу.

Таким чином, фізичний і людський капітал відрізняються за своєю політекономічною суттю, проте обидва види капіталу подібні з огляду на техніко-економічні аспекти: і людський, і фізичний капітал потребують відволікання значних коштів за рахунок поточного споживання, від обох видів капіталовкладень залежить рівень економічного розвитку в майбутньому, обидва вони дають тривалий за характером виробничий ефект, можуть приносити дохід своїм власникам і аналізуються принципово однаково.

Структура людського капіталу

Важливим аспектом вивчення особливостей управління людським капіталом є обґрунтування його структури. Тому, спираючись на результати проведених досліджень, можна визначити такі основні структурні елементи людського капіталу особистості, наведені на рис. 17.10.

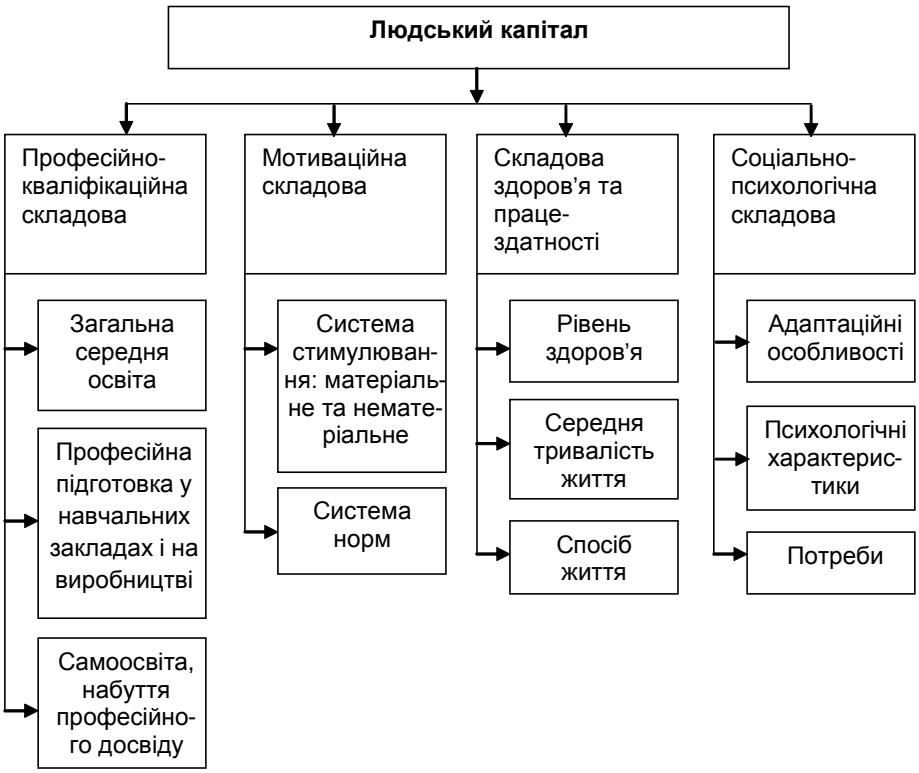

Рис. 17.10. ***Структура людського капіталу***

У віці, коли людина здобуває середню освіту, відбувається її становлення як особистості, формуються певні якості, які надалі визначатимуть її життєвий шлях. На цьому етапі формується інтелектуальна складова людського капіталу внаслідок поліпшення якості, підвищення рівня та запасу знань людини. Важливо визначити схильності людини, її здібності та навички з метою вибору раціональних підходів для подальшого розвитку і збагачення людського капіталу. Завдяки цьому створюється не просто певний запас людського капіталу, що є необхідним для життя в суспільстві, а й формується його основа для подальшого розвитку, накопичення та реалізації. Від рівня людського капіталу, накопиченого на цих рівнях, у подальшому залежатиме інтенсивність його зростання.

Здобуття *професійно-технічної* та *вищої освіти* сприяє підготовці висококваліфікованих працівників та спеціалістів, підвищенню продуктивності праці, наповненню праці змістом тощо. Здебільшого працівники з високим рівнем підготовки здатні до інтелектуальної праці, яка потребує нестандартного підходу до вирішення поставлених завдань.

Щодо осіб із вищою освітою, то вони є не простими виконавцями, а новаторами, генераторами ідей. Праця саме цих осіб впливає на темпи соціально-економічного розвитку підприємства і держави в цілому. Продовження середньої тривалості навчання лише на один рік, за даними Світового банку, збільшує валовий суспільний продукт на 9%, а кожний додатковий рік навчання забезпечує зростання валового національного продукту на 4%. У разі недостатності фінансування навчальних програм, недосконалості системи мотивації працівників, а також виникнення інших специфічних умов найбільш доцільним є самонавчання персоналу, що передбачає оволодіння знаннями, вміннями, навичками самостійно.

Для підвищення ефективності цього процесу рекомендується залучення до цього більш досвідчених і компетентних колег із метою наставництва. Такий метод навчання вимагає від особистості високої організації та мобілізації своїх здібностей, а також витрат коштів на придбання навчальної літератури, періодичних видань, користування сучасними засобами навчання (наприклад за допомогою ресурсів Інтернету, мультимедійних проекторів тощо).

Важливе значення у формуванні та використанні людського капіталу в ринкових умовах має *мотиваційна складова*. Відповідно до цього на кожному підприємстві розробляється власна система стимулювання залежно від його спеціалізації, рівня індивідуальної відповідальності, складності виконуваних робіт. Розробка мотиваційного механізму на підприємстві, як правило,

має супроводжуватися виробленням концепції диференційованого розміру мінімальної заробітної плати як базової за всіма ієрархічними рівнями управління. Це передбачає створення чіткої системи стимулювання залежно від виконання певного обсягу функціональних обов'язків, що забезпечують отримання загального результату.

На вітчизняних підприємствах матеріальному стимулюванню відводиться основна роль. У зв'язку із цим важливим елементом процесу трудової мотивації є такі цінності, як цільові настанови особистості, її уявлення про основні засоби досягнення поставлених цілей. З урахуванням важливості та пріоритетності матеріальних стимулів у майбутньому будуть ще більше, ніж нині, враховуватися такі фактори, як умови праці, тривалість, режим робочого дня, соціальні гарантії, психологічний клімат, організаційна культура тощо.

Рівень здоров'я є індикатором успішності соціально-економічного розвитку. Важливість цієї складової має велике значення з кількох причин: по-перше, стан здоров'я визначає ефективність використання людського капіталу, можливість його подальшого розвитку та отримання доходів у майбутньому; по-друге, здоров'я людей як носіїв генетичної інформації визначає рівень здоров'я майбутніх поколінь; по-третє, стан здоров'я тісно пов'язаний з екологічною ситуацією в країні (з погіршенням екологічної ситуації в державі знижується рівень здоров'я людини та нації в цілому і навпаки); по-четверте, рівень здоров'я людини безпосередньо впливає на можливість здобути професійну освіту, займатися певною діяльністю, а також можливість міграції, мотивації тощо.

Адаптаційна складова (активність, творчий потенціал, мобільність) забезпечує безпосередні контакти і відносини із зовнішнім середовищем, сприйняття і перетворення останньої. Адаптація є двостороннім процесом, який полягає в тому, що працездатний індивід не тільки пристосовується до певного середовища, але пристосовує його до себе. З огляду на те, що зовнішнє середовище в нових умовах господарювання непередбачуване та мало контрольоване, значення адаптаційної складової особливо велике.

Соціально-психологічні характеристики людського капіталу визначають його здатність до виконання певної роботи й завдань у межах професійної компетентності. Психологія особистості характеризується особливостями сприйняття інформації, способом мислення, типом темпераменту та ін. Соціально-психологічна складова включає певні потреби (потреба в належності до певної групи людей, у праці), що формується під впливом матеріально-технічних факторів, рівня освіти, кваліфікації і характеру професії. Потреба в праці охоплює низку моментів, до яких належать, наприклад, вимоги до параметрів самих працівників, робочих місць, їх територіального розміщення, оплати й організації праці та ін. Тому нині працівник потребує не тільки підвищення рівня заробітної плати, а й поліпшення умов праці, не тільки поліпшення житлових умов, а й надання дітям місця в дошкільних установах тощо.

Способи оцінювання людського капіталу

Людський капітал українського суспільства, як свідчить аналіз, формується під впливом певних місцевих особливостей, традицій. Щодо останніх, то їм, незважаючи на регіональні особливості, властиві спільні риси: соборність, єдність, що є одним із найважливіших чинників збагачення рівня культури нації. Саме культурний рівень людства, національні традиції, особливості менталітету створюють основу людського капіталу.

Аналіз структури людського капіталу дає підстави стверджувати, що тільки в разі усвідомлення продуктивної сили інвестицій у людський капітал може йтися про соціальну відповідальність бізнесу і поєднання економічного успіху з соціальними гарантіями та стабільністю.

Тривалий час людський капітал вважався таким, що не підлягає якісному оцінюванню. Більшість дослідників представляла людський капітал в описовому вигляді, визначаючи систему його показників, без зведення до інтегрального чи будь-якого іншого виміру. Їхні дослідження стосувалися в основному проблем обґрунтування впливу освіти, здоров'я, мотивації на рівень оплати, якість і результативність праці. Однак, незважаючи на отримання певних методологічних результатів у цих дослідженнях, залишається невирішеним питання про вимірювання рівня людського капіталу взагалі та корпоративного підприємства зокрема.

Що стосується емпіричних досліджень у галузі оцінки людського капіталу, то в сучасній науковій літературі немає єдиної думки щодо цього. Однак є досить продуктивні методики оцінки робочої сили. Так, Швейцарський інститут Бері щороку проводить порівняльну оцінку якості

робочої сили 49 країн світу. Інтегральний показник якості робочої сили за методикою цього інституту становить середньозважену величину, що включає чотири складові: 1) трудове законодавство і тарифні угоди; 2) співвідношення між рівнем заробітної плати і продуктивністю праці; 3) трудова дисципліна і ставлення до праці; 4) рівень кваліфікації працівників.

На основі експертних оцінок країни одержують бали, що характеризують ступінь сприяння для розміщення виробництва: 66–100 балів – країни зі сприятливими умовами для розміщення виробництва; 51–65 балів – країни, прийнятні для розміщення виробництва; 36–50 балів – країни, не дуже сприятливі для виробництва; менше від 35 балів – країни, що непридатні для розміщення виробництва. За результатами останнього оцінювання список країн очолив Сінгапур, одержавши 82 бали. Японія отримала 74 бали, США – 69, Німеччина – 64, Китай – 41, Росія – 36 балів. В Україні такі дослідження не проводилися. Однак з огляду на схожість принципів управління на російських підприємствах можна стверджувати, що наша країна отримала б такі бали, які не зовсім відповідають ефективному розміщенню виробництва.

Поряд із цим у світі широко застосовується й методика визначення індексу людського розвитку, за допомогою якої оцінюються такі характеристики, як: довголіття, рівень освіченості (знань людей) та рівень добробуту життя. Концепції і принципи розрахунку індексу розвитку людського потенціалу були схвалені країнами-членами ООН. Згідно з механізмом визначення цей показник акумулює такі дані: очікувана тривалість життя на конкретну дату – від 25 до 85 років; освіченість дорослих (рівень знань) – від 0 до 100% як комбінація показників писемності дорослих (дві третини ваги) та середньої кількості років навчання (одна третина ваги); рівень добробуту, що визначається через реальний внутрішній валовий продукт у розрахунку на душу населення – від 100 до 40 тис. дол. США згідно з перерахунком купівельної спроможності національної валюти. Таким чином, індекс людського розвитку розраховується на основі трьох оцінок, кожна з яких має значення від 0 до 1.

Важливо також зазначити, що в Японії щорічно розраховують середні показники балансу 865 найбільших фірм (Nikkei Economic Electronic Data System, або NEEDS). Саме на основі показників цього опосередкованого балансу **М.Аокі** спробував визначити специфічність людського капіталу на певному підприємстві. Він зробив припущення, що розмір накопиченої вихідної допомоги прямо пропорційний до зусиль, які витрачає підприємство на набуття працівником специфічних навичок, знань і вмінь. Звичайно, таке припущення можна зробити, якщо проаналізувати процедуру управління вихідними допомогами на японських підприємствах. Її суть полягає в тому, що з прийняттям кожного нового працівника на нього відкривається іменний рахунок, сума коштів на якому збільшується у міру збільшення стажу роботи і переміщення працівника по щаблях внутрішньої ієрархії. Вихідна допомога виплачується під час виходу на пенсію або в разі дострокового звільнення (в останньому випадку з великими збитками для працівника), що робить її аналогом індивідуальної пенсії, яка виплачується підприємством.

Таким чином, рівень специфічності людського капіталу працівників підприємства визначається шляхом порівняння показника, розрахованого за даними балансу окремої фірми та за середньостатистичними даними зведеного балансу NEEDS за формулою

$$ЛК = \left(\frac{\sum ВД}{\sum A} * 2{,}5 \right) = \left(\frac{\sum ВД + ВК}{\sum A} \right),$$

де ЛК – індекс людського капіталу; ВД – вихідна допомога; ВК – власний капітал; А – активи; 2,5 – коефіцієнт накопичених вихідних допомог, які повністю звільняються від оподаткування (40% вихідних допомог звільняється від оподаткування).

Якщо такий індекс, визначений для окремого підприємства, перевищує аналогічний індекс, розрахований за даними зведеного балансу, то рівень специфічності людського капіталу підприємства відносно високий і навпаки.

У сучасних наукових дослідженнях, як свідчить аналіз, апробуються різні підходи до визначення розміру людського капіталу. В основу одного з них покладена вартість робочої сили як критерій оцінки людського капіталу. Іншими словами, заробітна плата є критерієм відображення вартості людського капіталу. Наприклад, російські вчені ототожнюють вартість людсь-

кого капіталу з величиною доходу і зазначають, що в 1985 р. вона становила 4,2 трлн руб. Через 10 років ситуація суттєво змінилася. Розрахунок людського капіталу в 1995 р. (за цінами 1985 р.) становив 26 млрд руб. Це означає, що за 10 років вартість людського капіталу знизилася більш ніж у 160 разів, становлячи тільки 0,6% від рівня 1985 р. Однак такий підхід не повною мірою визначає специфіки людського капіталу, особливо окремих підприємств, а лише дає змогу встановити передумови його формування й розвитку.

Розмаїття поглядів на оцінювання людського капіталу дає підстави зробити такі висновки: зарубіжні вчені й дослідники не дійшли єдиної думки щодо вимірювання рівня людського капіталу; більшість науковців пропонує ототожнювати рівень людського капіталу з професіоналізмом й освіченістю індивіда; здоров'я, мотивація, мобільність людини справляють величезний вплив на рівень людського капіталу; рівень оплати праці окремої людини залежить від накопиченого людського капіталу, тобто чим вищий його рівень, тим вища оплата. Також вона може не мати прямого кореляційного зв'язку між професіоналізмом і зарплатою, адже інтелектуально розвинена людина вже сама по собі є носієм людського капіталу; останній можна розглядати на всіх рівнях управління: державному, регіональному, організаційному, індивідуальному тощо.

Отже, тільки комплексний підхід до оцінки, який враховує кількісні і якісні характеристики складових людського капіталу, може надати достовірну інформацію щодо його рівня. Разом з тим дані про величину людського капіталу значно полегшують діяльність керівництва організацій щодо прийняття рішень про пріоритети розвитку персоналу: професійне навчання, кар'єрне зростання, оцінювання результатів діяльності, вдосконалення соціальної структури, стимулювання до високопродуктивної діяльності тощо.

17.8. Програмно-цільові інструменти реалізації підходів менеджменту в публічному управлінні

Становлення концепції New Public Management

Починаючи з кінця XX ст., публічне адміністрування в передових країнах світу постійно реформується відповідно до вимог громадян-виборців, що підвищуються. Основне завдання цих реформ полягало у відході від традиційного бюрократизованого адміністрування.

Бюрократія спирається на раціональні правила влади і відрізняється від інших основ влади, таких як традиційне спадкове правління чи влада харизматичного вождя. Класична "модель бюрократії" **М.Вебера** (*Макс Вебер, німецький соціолог (1864-1920*) має певні переваги: поява висококваліфікованих фахівців; наймання і кар'єра здійснюються згідно з кваліфікацією; існує ієрархія та єдиноначальність у структурі управління; створюється система стандартів виконання функцій і документообігу, панують юридично визначені правила влади, а ключовими принципами є раціональність, однозначність, субординація, єдність рішень. Отже, "...все побудовано вкрай раціонально, всі функції визначені інструкціями, будь-яка взаємодія доцільна і підпорядкована загальним цілям. Організація подібна до хорошої машини, а люди в ній – коліщата і передавальні механізми". Проте практика вже давно виявила очевидні недоліки бюрократичної організації влади: переважна орієнтація на формальний "порядок" в організації, а не на проблему клієнта; "виконавський" (а не "проблемний") підхід до справи, що має наслідком перебільшення значущості стандартів та інструкцій у роботі, веде до плутання цілей та засобів; формується тенденція до акумулювання влади, яка призводить до розростання організації; зрештою, втрачається гнучкість організації.

Отже, за умов традиційних бюрократизованих моделей управління адміністрування фокусується на процедурах і контролі правильного виконання розпоряджень (орієнтація на процес, а не на суспільно корисний результат), тому часто виникає ситуація, коли дотримання правил, задуманих як засіб, перетворюється на самоціль, а проблема клієнта часто залишається поза увагою.

Наслідком довготривалого панування у владі такої моделі є невдоволеність громадськості публічним адмініструванням, яка домінує. Основна причина цього – низькі результативність й ефективність публічно-управлінської діяльності, яка є надто "повільною", дуже ресурсовитратною, далекою від потреб людей, корумпованою, низької якості і витратною з огляду на фінансові і людські ресурси. Отже, недаремно сьогодні для українського суспільства характер-

на стурбованість низькою якістю публічного управління, невідповідністю суспільних витрат на здійснення публічної влади.

Адміністративні реформи відбуваються у всьому передовому світі, а основним їх джерелом є дедалі більша демократизація суспільства. Демократизація супроводжується зміною цінностей, що проявляється в очікуваннях та вимогах стосовно дій влади. Громадянин звільняється від комплексу "підлеглого", усвідомлює свою значимість і прагне дружнього і ввічливого ставлення, розумного співвідношення між ціною та результатом послуги, якості її надання.

Реформи, що відбуваються, повинні орієнтувати владу на досягнення демократичних цілей, створити результативну ринково-орієнтовану систему, стратегічно спрямовану на клієнта-громадянина, зробити управління адекватним переходу до громадянського суспільства, яке, по суті, означає можливість для суспільства примусити владу слугувати людям через наявність відповідних механізмів та інструментів.

Запропоновані наприкінці 90-х рр. XX ст. нові моделі публічного управління – менеджеріалізм (Pollit), новий публічний менеджмент (Hood), ринково-орієнтована публічна адміністрація (Lan & Rosenblum), підприємницьке врядування (Osborne & Gaebler) – теоретично обґрунтовували доцільність залучення підходів та інструментів результат-орієнтованого менеджменту, який довів свою ефективність для боротьби за клієнта в конкурентному бізнес-секторі. І сьогодні теоретично-модельовані очікування стосовно перенесення ідеології та методології бізнес-менеджменту до публічного управління значною мірою в розвинутих країнах перетворилися на реальність, а багато елементів активно дискутованих свого часу моделей стали парадигмальними складовими нового публічного адміністрування.

Нині існують дві конкуруючі парадигми до організації держави: бюрократична й менеджеріальна, кожна з яких має певні переваги та недоліки. Проте можна впевнено стверджувати, що останнім часом ідеї менеджералізму все більше проникають у сферу публічного управління, згідно з чим до нього переносяться підходи й методи управління, вироблені корпораціями. Саме для менеджералізму характерні орієнтація на клієнта-громадянина, результативність та ефективність управлінської діяльності, висока управлінська відповідальність і сприйняття державних службовців як кваліфікованих менеджерів, застосування концептуально-інструментальних засобів, притаманних сучасному менеджменту.

У більшості розвинених країн спостерігається тенденція переходу до сучасної моделі публічного управління, яку в широкому розумінні Світовий банк визначає як New Public Management ("нове публічне управління"). Як концепція і модель публічного управління він оформився у 80-ті рр. минулого сторіччя та став відповіддю на кризові явища в управлінні державою, побудованому на принципах бюрократії, ієрархічної організації, централізації, стабільності організації державної служби. Саме ця концепція багато в чому запозичує методи, які застосовуються в недержавному секторі та орієнтовані на підвищення ефективності і гнучкість прийняття управлінських рішень, делегування повноважень з вищого рівня на нижчий, посилення механізмів зворотного зв'язку.

Перші моделі нового публічного адміністрування були реалізовані в англомовних країнах, найбільш виразно – в Новій Зеландії (здійснено приватизацію державних підприємств, дерегуляцію приватного і державного ринку праці, чітке розмежування між стратегічними функціями політичного керівництва держави та оперативною діяльністю органів управління, приватних структур, створено систему замовлень від імені держави з визначеними кількісними та якісними параметрами (контрактінг), у рамках яких узгоджується фінансове забезпечення винагорода (бюджет).

Узагальнення принципових ознак нового публічного адміністрування демонструє значний вплив підходів та ідеології бізнес-менеджменту у напрямах реформування, що стало основою сучасної парадигми публічного управління:

– орієнтація на потреби споживача (громадянина/клієнта), на результат (вихід), а не на процес (ресурсний вхід);

– управління на засадах моделей якості;

– ринкові підходи, приватизація, створення конкурентного середовища, структур, близьких за характером до корпорації (концерну);

– стратегічний характер управління з розмежуванням політичного та адміністративного керівництва, розмежування функцій замовника, надавача послуг (провайдера) та фінансиста;

– нова організаційна культура, практикування немонетарних стимулів і оплата праці за результатом;

– ефективність: раціональна організація процесів виробництва послуг, зниження витрат; контролінг на відповідність критеріям якості та результативності.

Отже, менеджмент у публічному управлінні, на відміну від традиційного бюрократизованого адміністрування, передбачає чітке уявлення про кінцевий соціально визначений результат, максимально ефективну організацію дій для досягнення цілей і реальну відповідальність за результат, яка в демократичному форматі контролюється громадськістю (чим і створюється конкурентне середовище для влади).

Вибір європейського вектора розвитку для України – це намагання радикального підвищення конкурентоспроможності країни, її відходу від статусу третьорозрядної держави. Зрозуміло, що природна еволюція на підставі переважання існуючих тенденцій, факторів і конкурентних переваг протягом 10–15 років не сприятиме переходу до економіки нової якості, оновлення країни в цілому. Роль публічної влади у переведенні країни на передовий рівень вирішальна: в сучасному світі існує вже багато прикладів, коли держави, що не володіють явними природно-ресурсними й матеріальними перевагами, досягають високого рівня і якості життя завдяки професійному врядуванню.

Менеджмент в середовищі "Good Governance" ("належне врядування"). Менеджмент глобалізації

Управляти стає все складніше, зміни в суспільстві є суцільними і динамічними. Далі більше громадянське суспільство, що розвивається, примушує владу рахуватися із собою і втручається в процес формування рішень. Очевидно, що такі радикальні зміни в ідеології та середовищі публічного адміністрування зумовлюють необхідність змінювати арсенал засобів управління.

Особливо наочно це проявляється на регіональному, місцевому рівні, де найбільш активно здійснюється перехід від ієрархізованого способу здійснення влади до ідеології "governance" (урядування), тобто до горизонтальної мережевої організації діяльності. Йдеться про створення єдиного соціального простору, де стратегічні гравці суспільства (влада, громадськість, бізнес) діють на засадах спільного корпоративного інтересу, тобто партнерства, вигідності, самостійності, добровільності, колективного прийняття рішень. Близькою за змістом є концепція Good Governance. Цей термін з'явився в 1997 р. у рамках Програми розвитку ООН. Джерелами виникнення цієї концепції багато в чому були концепції New Public Management та Networked Government (мережеве врядування). Останнє являє собою особливу культуру консенсусу в системі державних і недержавних інституцій, які взаємодіють між собою у визначених сферах політики на основі ресурсної залежності з метою досягнення згоди щодо проблеми, у розв'язанні якої всі зацікавлені.

У свою чергу, governance – більш широке поняття порівняно з "administration" і "management". Це поняття первісно наповнено демократичним змістом ("демократичне врядування", "нове врядування", "досконале врядування", "добре врядування", "належне врядування", "етичне та прозоре врядування", "ефективне врядування", "мережеве врядування"), звідси Good Governance – управління, яке відповідає вимогам відкритого, демократичного і справедливого суспільства та регулює "взаємовідносини між офіційними інституціями (державна влада) та недержавними колами (бізнес, громадськість)". Також поняттю Good Governance надають ознак результативного та ефективного управління.

На теоретичному рівні Good Governance виступає як середовище співпраці багатьох сторін – стейкхолдерів проблем. На практичному рівні воно проявляється як комплекс безпосередніх партнерських взаємовідносин громади, публічної влади, суб'єктів публічного і приватного секторів у процесі планування та управління спільними справами території.

Інакше кажучи, Good Governance можна розглядати як механізм забезпечення функціонування суспільства як цілісної саморегульованої системи, спосіб реалізації публічної влади, завдяки якому досягаються: відповідність публічної політики потребам суспільного розвитку; реальна участь громадян у виробленні та реалізації публічної політики; об'єднання потенціалу всіх трьох секторів (влада, бізнес, громадськість); постійний контроль різних сегментів суспільства за публічною владою.

У контексті описаних явищ все частіше у вітчизняній науковій літературі згадуються "європейські стандарти публічного управління", яких має дотримуватися вітчизняне публічне управління, якщо держава зробила свій європейський вибір. Досі немає однозначного тлумачення цього поняття, хоча зміст його вже давно дискутується у вітчизняній юридичній та науковій літературі. З цього приводу доречно згадати, що стандарт (від англ. standard – норма, зразок) – це "створений на основі консенсусу та ухвалений визнаним органом нормативний документ, що встановлює для загального і багаторазового користування правила, настановні вказівки або характеристики різних видів діяльності чи її результатів, і який спрямований на досягнення оптимального ступеня впорядкованості в певній сфері та доступний широкому колу користувачів". Досить поширеною є позиція, згідно з якою європейські стандарти управління являють собою своєрідний пакет документів, який регламентує за допомогою конкретних форм, показників, критеріїв та шаблонів основні види діяльності організації з виробництва (надання) певного роду продукту/послуги через деталізацію, опис, уніфікацію або паспортизацію процесів, що реалізуються з метою отримання очікуваного результату. Європейські стандарти публічного управління розглядають і як сукупність норм, принципів і правил організації діяльності державних та бізнесових структур. Існує також позиція, коли окремо виділяють європейські принципи управління та визначають їх, у свою чергу, через сукупність стандартів.

З урахуванням зазначеного видається доцільним розуміти під європейськими стандартами публічного управління комплекс принципів і норм формування й упровадження політик, вимог до системи управління, які в сукупності створюють засади їх добровільного й повторного застосування в діяльності з метою наближення до певної еталонної моделі побудови та реалізації сучасної публічної влади, орієнтованої на людину.

У такому аспекті найдетальніше європейські стандарти публічного управління опрацьовані на регіональному рівні управління. У проекті Європейської хартії регіональної демократії (ЄХРД) як основні засади регіонального самоврядування визначено сукупність принципів та вимоги щодо організації діяльності органів влади на регіональному рівні.

У європейському дискурсі у понятті "Public Administration" сьогодні виокремлюють три виміри, які можна визначити таким чином:

– *урядування (governance)* – процес колективного вироблення та реалізації стратегічних рішень на основі механізмів консенсусу формування й узгодження політики та координації дій ключових учасників;

– *адміністрування (administration)* – чіткий розподіл повноважень і обов'язків між учасниками процесу та інформаційно-комунікативне забезпечення вертикальної та горизонтальної координації дій між суб'єктами врядування;

– *менеджмент (management)* – діяльність з реалізації процесів, що спираються на інституційну основу адміністрування і спрямовані на забезпечення виконання стратегічних рішень, прийнятих у системі урядування, за рахунок використання раціональних управлінських технологій, методів, засобів і форм управління (у цьому контексті визначається поняття муніципального менеджменту з позицій розгляду муніципального утворення (специфічної організації) як його інституціональної основи).

Якщо спроектувати згадані вище принципи на тривимірний простір *"урядування–адміністрування–менеджмент"*, отримаємо певне позиціонування принципів, кожна група яких підтримує зміст діяльності за осями зазначеного простору.

Так, на вісь *"урядування"* проектуються переважно принципи демократичного врядування; громадської участі; належного врядування та адміністрування; лояльності та поваги до територіальної цілісності; свободи дій; правових гарантій та захисту; належного ресурсного забезпечення; міжрегіонального та міжнародного співробітництва. Узагальнення цієї групи принципів дає підстави стверджувати, що вони презентують ідеологічно-демократичну основу публічного управління на регіонально-місцевому рівні.

На вісь *"адміністрування"* проектуються переважно принципи субсидіарності; концептуального визначення регіональної влади; взаємовідносин регіональних влад з органами місцевого самоврядування; конституційного та законодавчого закріплення; відповідальності за діяльність в інтересах населення регіону; інституційної організації та організаційної незалеж-

ності; належного контролю та нагляду. Узагальнення цієї групи принципів дає змогу відобразити інституціональну основу сучасного публічного управління на регіонально-місцевому рівні.

Що стосується осі *"менеджмент"*, то практично не сформовано принципів, що в сукупності створювали б методологічно-діяльнісну основу формування й реалізації політик, стратегій, програм, проектів досягнення людино-орієнтованих цілей у "демократичній оболонці" європейського врядування. Проте слід враховувати, що менеджмент стосовно сфери публічного управління має визначати специфічні принципи, які б поєднували аспекти самоорганізації населення в муніципальному утворенні, професійну недержавну діяльність із самостійної реалізації місцевих владно-адміністративних і господарських відносин, комплекс сучасних методів бізнес-менеджменту з орієнтації діяльності на кінцевий результат та систематизований інструментарій результативної та ефективної діяльності на місцевому рівні в контексті європейських стандартів публічного управління.

Отже, доцільно виокремити такі принципи, які адаптують положення Європейської хартії місцевого самоврядування (ЄХМС) до вимог результат-орієнтованого менеджменту:

– *принцип гармонізованого керованого розвитку* передбачає розвиток територіальних громад на засадах програмно-цільового підходу з урахуванням маркетингово- та економічно обгрунтованих потенціалу й конкурентних переваг території, базується на ідеології сталого розвитку, що забезпечує синергію економічної, соціальної та екологічної складових, і спрямовується на гармонізацію із стратегічними орієнтирами розвитку регіону й суміжних територій;

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

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

– *принцип раціонального поєднання конкуренції з партнерством (державно-приватним, міжсекторним, міжмуніципальним)* передбачає налагодження на ринкових, контрактних та інших взаємовигідних засадах партнерства в трикутнику "влада–бізнес–громада", реалізації кластерного підходу до організації територіального співробітництва виробників товарів і надавачів послуг, використання інших раціональних форм об'єднання зусиль і ресурсів управлінських, громадських та виробничих структур території і водночас створення реального конкурентного середовища за державні, муніципальні, інвестиційні ресурси;

– *принцип корпоративного підходу* передбачає розгляд громади як специфічної багатопрофільної корпорації, де члени громади є співвласниками муніципального майна, учасниками цільових муніципальних позик, добровільними інвесторами проектів з покращення умов життєдіяльності в громаді, що активізує їх співучасть в управлінні справами громади; орієнтує на запровадження нової організаційної культури муніципальних корпоративних відносин;

– *принцип відкритості влади й співучасті громадян в управлінні* передбачає доступність до інформації, якою обґрунтовуються владні рішення, громадську експертизу рішень влади, створення необхідної кількості громадських організацій у проблемних сферах функціонування та розвитку громади, що уособлюють осередки громадянського суспільства;

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

– *принцип постійного розвитку персоналу органів муніципального управління* передбачає створення спеціалізованих систем навчання й підвищення кваліфікації персоналу, що працює за умов конкуренції, з основ прогресивних управлінських технологій та інструментів, лідерства, командної роботи, організаційної культури та кодексу ділової та службової етики; формування стратегічного мислення управлінців, розвиток службового підприємництва, прогресивних гнучких

систем стимулювання персоналу, зокрема на засадах атестації і щорічного оцінювання успішності діяльності.

Запропонований комплекс принципів менеджмент-орієнтованого управління дає можливості отримати відносно завершену картину ідеологічної, інституційної та методологічної складових демократичного публічного управління, що реалізується відповідно до сучасних європейських стандартів у цій сфері, і дає змогу перейти до систематизації сучасного інструментарію реалізації зазначених вище принципів з урахуванням досвіду розвинутих країн світу.

Так, до найбільш узагальнених концептуальних засобів, які відображають переважно діяльнісні підходи до управління й часто застосовуються комплексно, можна віднести: управління змінами, програмно-цільовий підхід, реінжиніринговий підхід, управління за результатами та вимірювання успішності діяльності, управління якістю, управління ризиками, логістичний підхід, аналіз вигод-витрат, організаційно-культурний підхід, інформаційно-комунікативний підхід тощо.

До конкретно-технологічних засобів, які характеризуються наявністю спеціалізованих технологій, можна віднести: стратегічні, проектні, маркетингові, бенчмаркінгові технології, соціологічні методи, соціальні технології, електронне врядування, геоінформаційні технології тощо.

До моделей-підходів, які являють собою інтегровані на засадах концептуальних та технологічних інструментів апробовані комплексні інструменти удосконалення діяльності, можна віднести: системи управління якістю (СУЯ) на засадах ISO-9001:2000 та IWA 4:2005; інтегровані системи менеджменту (Integrated Management System, IMC/IMS); модель "BSC" оцінювання діяльності за допомогою системи збалансованих показників (Balanced Scorecard); модель "CAF 2002" оцінювання з позицій результативності та сприяння розвитку ("The Common Assessment Framework"); модель самооцінювання в організаціях за методом Т.Конті (модель "EFQM"); модель "CAPAM" оцінювання з позицій якості та ефективності роботи місцевих органів влади (Commonwealth Association for Public Management); модель оцінювання рівня проектної досконалості ("Project Excellence"); модель-підхід "зона стратегічної відповідальності"; модель "пріоритет-проект"; модель електронного урядування типу "електронне місто"; модель типу "єдине вікно" тощо.

Інтеграція стратегічного і проектного підходів в управлінні розвитком територій

Публічно-управлінська діяльність за ідеологією "governance" має здійснюватися у межах дихотомії "демократизація (підпорядкування діяльності спільним інтересам сторін) – управлінська відповідальність (практичне втілення рішень)", при цьому виникає певна небезпека. Вона пов'язана з тим, що нові моделі передбачають розширення кола суб'єктів-учасників процесів управління, а наслідком такої демократизації ухвалення рішень є "розпорошення" відповідальності. Разом з тим для реалізації рішення кожен із суб'єктів має чітко уявляти власну роль і обов'язки та брати на себе конкретну частину відповідальності. Дуже вдало, на наш погляд, співвідношення демократії та відповідальності в управлінні проаналізоване відомим консультантом з бізнес-менеджменту **І.Адізесом**. За умов демократії система заохочує залучення численних стейкхолдерів, відкриті дискусії, свободу поширення інформації, забезпечуючи прийняття "хороших" рішень. Але надалі політичне "багатоголосся" часто перешкоджає реалізації такого рішення. Навпаки, тоталітарні режими найчастіше ухвалюють "погані", необґрунтовані, суб'єктивні рішення, але швидко їх упроваджують за рахунок обмеження опору ним. Таким чином, хороше управління означає демократію в прийнятті рішень і диктатуру в їх реалізації. **І.Адізес** називає це терміном "демократура".

Отже, враховуючи, що нові моделі публічного управління передбачають, з одного боку, розширення кола суб'єктів-учасників процесів управління, а з другого – що кожен з них має чітко уявляти власну роль і обов'язки та брати на себе конкретну відповідальність, нові інструменти управління повинні мати добре розвинену координаційно-цільову основу, забезпечувати організовану спільну діяльність та органічну реалізацію принципу управлінської відповідальності.

За умов "мережевої" демократії органічну управлінську "демократуру" (тобто підготовку "хорошого" рішення за участю багатьох стейкхолдерів та його скоординоване впровадження із зосередженням відповідальності з урахуванням ролі кожного "актора") забезпечує програмно-цільовий підхід. Зазначений підхід при його комплексному застосуванні має дві основні складові:

стратегічну, що дає змогу системно визначити, "чого ми прагнемо" (обґрунтована багатостороння узгоджена підготовка "хорошого" рішення), і проектну, що визначає, "як ми це зробимо" (програмування дій і зобов'язань з відповідальності).

Стосовно наявності передумов і особливостей застосування програмно-цільового підходу в органах публічного управління слід зазначити, що вже досить широко увійшло в практику публічно-управлінської діяльності стратегічне планування соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних утворень, розробка стратегій розв'язання окремих масштабних стратегічних проблем. Проте такий інструмент, як проект, досі, за винятком окремих випадків, часто пов'язаних з різними конкурсами для отримання грантів, ще не достатньою мірою сприймається в публічному управлінні як звичний інструмент забезпечення результативної діяльності, що має свої причини. Справа в тому, що проект є системним способом здійснення цілеспрямованих змін, які стають потрібними в разі виникнення проблеми. Проте орган публічного управління, зокрема за умов панування ідеології "бюрократичної організації", за **М.Вебером**, більше орієнтований не на проблемний, а на виконавський підхід до діяльності. Це певною мірою є наслідком того, що, на відміну від приватного сектору, де місія діяльності виникає виходячи з потреб ринку і визначається засновниками підприємницької структури з огляду на потреби клієнта-споживача, в публічному управлінні місія задається державою-засновником і передбачає виконання заданих функцій і низки конкретних завдань з реалізації політики влади. У такому разі переважає підхід до діяльності, який передбачає високу визначеність основних цілей і завдань, і головною (в ідеальному випадку) стає організація робіт, створення певної "технологічної карти", що встановлює функції і відповідальність кожного з учасників, необхідні ресурси, терміни виконання робот із вироблення кінцевого продукту діяльності.

За умов демократично-мережевого ухвалення рішень акценти змінюються внаслідок, передусім, високої динаміки розвитку суспільних відносин і появи проблем, які неможливо передбачити заздалегідь під час вихідної регламентації діяльності органу публічного управління. Водночас сьогодні клієнт (індивідуальний чи колективний) має розглядатися як носій проблем, задля розв'язання яких і створено відповідний орган публічного управління, але "бюрократична організація" в таких випадках виявляється неефективною. Це висуває на передній план проблемний підхід до діяльності, якому притаманна зовсім інша ідеологія і методологія організації робіт з досягнення кінцевого результату, а саме: відкритість до усвідомлення проблемної ситуації з огляду на потреби носіїв проблеми, визначення інтересів стейкхолдерів та їх балансування, з'ясування ресурсних можливостей та пошук додаткових джерел фінансування, визначення суспільно корисного результату тощо й лише потім – організація виконання робіт. Принциповим тут є питання щодо ролі влади, яка має бути, переважно ініціюючою, координуючою, організуючою, але завжди – відповідальною перед суспільством за остаточне розв'язання проблеми. Інакше кажучи, потрібні значні зрушення в організаційній культурі публічного управління, щоб проблемно-проектна ідеологія стала панівною.

Основні переваги програмно-цільового підходу добре відомі. Для сфери демократичного публічного управління, де проблеми особливо слабкоструктуровані, мають багатоаспектний характер і важкопрогнозовані наслідки розв'язання, методологія та інструментальний арсенал проектного підходу адекватно змушують приділяти увагу найбільш важливим для зазначеної сфери факторам.

Так, на першому, стратегічно-концептуальному етапі програмно-цільовий підхід вимагає ґрунтовного аналізу проблеми (характеристика симптомів дискомфорту, причин його виникнення з урахуванням суспільних потреб, коректне формулювання проблеми); з'ясування кола зацікавлених сторін з їхніми інтересами й можливими ресурсними внесками, проведення попередніх консультацій, зокрема за участю громадськості, з досягнення консенсусу щодо намірів і очікуваних результатів як запоруки майбутнього співробітництва, узгодження мети, планованих продуктів та результатів спільних дій, суспільних ефектів. Очевидна ключова важливість цього етапу полягає в тому, щоб саме на ньому підтверджувала наявність реальної суспільної проблеми чи її "псевдохарактер", а висока невизначеність при опрацюванні проблеми може призвести до системних помилок, "ціна" яких є надвисокою з огляду на "якість" розв'язання суспільної проблеми. Це етап, на якому в сітьовому трикутнику "влада–громадськість–бізнес"

демократично, але через коректне застосування методологічних інструментів, обґрунтовується "хороше" рішення.

На другому, проектно-орієнтованому етапі, шляхом застосування методології проектного підходу реалізується друга частина управлінської "демократури" – формується проект реалізації рішення, який створює системну організаційну оболонку його послідовного контрольованого виконання.

Управління проектами в публічній сфері – специфічна тимчасова управлінська діяльність, спрямована на розв'язання публічної проблеми через чітку постановку цілей, визначення суспільно корисного результату і застосування інструментарію і технологій проектного підходу.

Відмінність проектів публічної сфери від бізнес-проектів полягає в тому, що проекти публічного сектору не завжди передбачають віддачу у вигляді позитивних фінансових потоків від капітальних інвестицій (тобто з фінансово-економічних позицій є витратними), а результатом мають суто соціальний ефект.

Поширеною формою застосування проектного підходу в публічному управлінні є формування та реалізація державних і регіональних цільових програм.

На сьогодні існують такі негативні аспекти практики розробки проектів (програм) публічної сфери:

– розмиті (нечіткі) стратегічні рамки проекту (слабкий зв'язок із стратегією);

– поверхневий аналіз ситуації без установлення причинно-наслідкових зв'язків;

– планування, орієнтоване на заходи (роботи, процес), а не на цілі і результати;

– неможливість перевірити ефект від проекту;

– виключна увага на фінанси;

– короткострокове бачення;

– слабко опрацьована і неточна проектна документація.

На сьогодні проектний підхід широко використовується в публічному управлінні у сфері формування стратегій розвитку територій. У процесі досліджень у сфері стратегічного програмування розвитку міст обґрунтовано концепцію "пріоритет – проект", суть якої полягає у формуванні замість локальних заходів з досягнення стратегічних цілей комплексу проектів, спрямованих на реалізацію стратегічних пріоритетів. Зазначена концепція все ширше застосовується в практиці стратегічного планування, і сьогодні проектний підхід до реалізації стратегій міст та територій стає загальновизнаним в Україні.

З позицій *системного підходу* (система, підсистема, надсистема) будь-який проект завжди реалізує не лише безпосередню мету (мету проекту), а пов'язаний з метою більш високого рівня – аж до місії діяльності. У такому розумінні *проект* (як категорія "часткове") завжди пов'язаний із стратегією діяльності (як категорія "загальне") і є засобом реалізації стратегічних цілей, а через них – засобом досягнення місії. Отже, кожен проект має розглядатися з позицій загальної стратегії як інструмент її реалізації, а стратегія реалізовуватися на засадах проектного підходу до реалізації пріоритетів.

Визначимо передумови застосування проектного підходу для розробки і реалізації стратегій розвитку:

– традиційні стратегії дуже масштабні та громіздкі, що призводить до "розмивання" пріоритетів;

– комплекс визначених стратегічних пріоритетів жорстко не пов'язаний із системою фінансування, внаслідок чого стратегії слабко забезпечені фінансово;

– відсутні системні механізми і управлінські технології цілеспрямованої організації робіт з огляду на необхідність виконання часових і ресурсних обмежень і забезпечення планованої якості продукту діяльності;

– типово недосконалою і формальною є система моніторингу виконання стратегії;

– відсутня реальна управлінська відповідальність і підзвітність влади територіальній громаді за отримання продуктів і результатів запланованих стратегічних ініціатив;

– відсутні "реперні точки" для здійснення громадського контролю за виконанням стратегії.

Застосування проектного підходу в стратегічному плануванні створює передумови для забезпечення тісного логічного зв'язку стратегії і системи фінансового забезпечення її реалізації (бюджету). З огляду на це важливим аспектом програмно-цільового підходу при застосуван-

ні його в публічному управлінні є необхідність повного завершення циклу програмно-цільового управління, що виражається у вимозі встановлення тісного зв'язку запланованих стратегічних дій із фінансовим забезпеченням реалізації стратегії. Це забезпечується переходом на програмно-цільовий бюджет. Якщо такий зв'язок не реалізується, стратегії часто перетворюються на набір добрих намірів, не підкріплених цільовими ресурсами.

У публічному управлінні програмно-цільове бюджетування орієнтоване на соціально-визначений результат і прозорість витрачення бюджетних коштів. Акценти ставляться на тому, *що конкретно і скільки потрібно зробити* для задоволення нагальних потреб громадян і скільки це буде коштувати платникам податків. Отже, фінансуванню підлягають конкретні проекти реалізації стратегічних пріоритетів, а не бюджетні установи, які традиційно одержують бюджетні кошти "на утримання".

Успішна практична апробація згаданої вище концепції "пріоритет–проект" під час розробки і впровадження стратегії розвитку Комсомольська (Полтавська область) дала змогу управлінцям цього міста уперше в Україні набути досвіду формування програмно-цільового бюджету, відчути реальні проблеми, що природно виникають під час здійснення досить складного переходу до програмування бюджетного процесу.

Зазначимо, що з методологічного погляду виникають певні суперечності щодо назви методу "програмно-цільове формування бюджету" при застосуванні його на різних рівнях публічного управління. Так, стратегії місцевого рівня формуються "знизу", коли за результатами аналізу стану певної території (міста, району) визначаються пріоритети розвитку, а дії з їх реалізації оформлюються в об'єднані спільною метою комплекси заходів (робіт), повна реалізація яких забезпечує отримання конкретного суспільно корисного результату. Саме такі комплекси заходів і є проектами, на реалізацію яких за методологією підходу слід виділяти ресурси, саме проекти з показниками їх результативності та ефективності повинні "конкурувати" за бюджетні кошти. Найбільш конкурентоспроможні за прийнятими критеріями проекти відбираються на фінансування і за потребою чи логічною доцільністю можуть об'єднуватися в програми, які за канонами проектного підходу визначаються як сукупність проектів спільного напряму (такий підхід був реалізований під час розробки стратегії міста Миргород Полтавської області). У такому разі метод реалізується скоріше як "проектно-цільовий", а програми слугують допоміжним засобом забезпечення зручності й координованості управління спорідненими за змістом проектами в умовах побудови управлінських структур за функціонально-галузевою ознакою. Проте для рівня державних цільових програм, які формуються централізовано і в реалізації яких беруть участь адміністративно-територіальні одиниці місцевого рівня, програмно-цільовий підхід втілюється так, що основним об'єктом виділення коштів є програма. Отже, назву "програмно-цільовий метод" стосовно бюджетного процесу слід, на наш погляд, тлумачити як цільове програмування діяльності з розподілу бюджетних коштів, за якого базовою одиницею виділення коштів є проект з реалізації визначеного при плануванні стратегічного пріоритету (для місцевого рівня діяльності) або програма (для центрального рівня діяльності). Така позиція інтегрує процеси стратегічного планування і розподілу бюджетних коштів у єдину проектно-орієнтовану систему, спрямовану на досягнення демократично визначених стратегічних цілей із застосуванням механізмів цільового фінансування реалізації стратегії або розв'язання окремих суспільних проблем.

Можна стверджувати, що проектний підхід для реалізації стратегічних пріоритетів – це:

– системна, покрокова технологія організації колективної діяльності з реалізації стратегічних ініціатив і досягнення стратегічних цілей;

– здійснюється за умов дотримання поставлених вимог і обмежень;

– виконується за визнаними регламентами і методиками;

– забезпечує:

• доцільне програмування діяльності;

• концентрацію відповідальності, зусиль і ресурсів;

• чіткий розподіл ролей і обов'язків учасників проекту;

• цілеспрямовану координацію їхніх дій;

– радикально підвищує вірогідність досягнення запланованих стратегічних результатів.

Для реалізації проекту насамперед створюється команда проекту на чолі з його керівником, на яких покладається управлінська відповідальність за вироблення продукту проекту й

досягнення запланованого суспільного результату в умовах ресурсних обмежень (час, обсяг фінансування, людські та інші ресурси) і вимог до якості продукту. Раціонально формалізована схема планування проекту передбачає використання таких інструментів, як WBS (work breakdown structure – визначення переліку необхідних робіт та їх системне впорядкування за змістом і спорідненістю у вигляді "дерева робіт"); OBS (organizational breakdown structure – формування системи центрів відповідальності та схеми їх взаємодії); RAM (responsibility assignment matrix) – матриця відповідальності за виконання робіт, деталізована до ролей: відповідальний виконавець, інформування, консультування, узгодження, затвердження й т.ін. за необхідністю; RBS (recourse breakdown structure) – структура ресурсів проекту; CBS (cost breakdown structure) – структура фінансових коштів по роботах і центрах відповідальності); побудова лінійних або мережевих графіків виконання робіт у часі з визначенням критичного (найбільш тривалого) шляху з можливістю оптимізації за часовими і ресурсними критеріями.

Отже, пропонована проектним підходом технологія створює жорсткий алгоритмічний "каркас" виконання стратегічного рішення.

Таким чином, можна досить упевнено стверджувати, що ідеологія і методологія програмно-цільового підходу є найбільш доречними для розв'язання складних багатовекторних проблем в умовах демократичного врядування, де громадськість і бізнес стають реальними стратегічними гравцями. Виходячи із зазначених позицій очевидною стає потреба в активному навчанні й підвищенні кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування у царині програмно-цільового підходу до розв'язання сучасних проблем демократичного врядування, який інтегрує стратегічне мислення, проектний менеджмент, цільове програмування бюджетів, формує адекватну сучасним реаліям організаційну культуру публічного управління.

17.9. Оцінювання ефективності державного управління

Сутність ефективності управління

Ефективність державного управління, покладена в основу компетентних і оптимальних управлінських рішень, містить значний потенціал динамічного розвитку суспільної системи. Тому вкрай необхідним є дослідження критеріїв оцінювання ефективності державного управління на різних рівнях соціальної організації суспільства. Найчастіше виділяють такі критерії ефективності функціонування соціальних утворень, як загальний, локальний, соціальний, економічний, політичний, інтегральний і частковий. Але здебільшого увага зосереджується на двох головних аспектах (або видових проявах) ефективності функціонування цих утворень: соціальному та економічному.

Згідно із цим пропонується використовувати як критерії ефективності організаційно-управлінської діяльності характеристики соціального процесу (зокрема такого його різновиду, як організаційна взаємодія в державному управлінні) та рівень задоволеності його учасників. З'ясування наукових підходів до оцінки ефективності організації державного управління соціальними об'єктами – витратного, результатного та порівняльного (або цільового) – дає змогу об'єднати більшість критеріїв ефективності управління соціальними утвореннями в три групи: 1) *вхідні*, що реалізують витратний підхід до оцінки ефективності суб'єктів державного управління та використовують вхідні характеристики функціонування керованих ними соціальних об'єктів як мірило ефективності їх діяльності (наприклад показники економічності); 2) *вихідні*, що формують результатний підхід до оцінки ефективності суб'єктів державного управління та використовують вихідні (кінцеві) характеристики функціонування керованих ними соціальних об'єктів як мірило ефективності їх діяльності (наприклад показники рентабельності); 3) *процесні*, що реалізують порівняльний підхід до оцінки ефективності керуючих суб'єктів та використовують цільові (структурно-функціональні) характеристики функціонування керованих ними соціальних об'єктів як мірило ефективності їх діяльності (наприклад показники збалансованості чи оптимальності).

Останнім часом особливого поширення в управлінській практиці набув ще один підхід, який використовує як критерії оцінки ефективності управління соціальними об'єктами результативність і економічність їх діяльності. Згадаємо, що результативність – це відносна величина, яка відображає рівень досягнення поставлених цілей (запланованих результатів), для визна-

чення якої необхідно забезпечити виконання певних умов. Інший критерій – економічність – визначає "ціну" результативності, тобто витрати на досягнення організаційних цілей. Ці витрати можуть бути нормативними (запланованими), спеціально встановленими (наднормативними) та економічними. Економічність організаційно-управлінської діяльності може визначатися також шляхом співвідношення витрат на утримання керуючої підсистеми чи апарату управління соціальним об'єктом і досягнутого від її діяльності економічного ефекту.

Таким чином, на підставі аналізу визначено певні вектори розвитку *наукових підходів* до оцінювання результативності функціонування соціальних утворень та їх організаційних структур управління: *частковий*, який передбачає дослідження результативності систем управління соціальних утворень як одного з часткових критеріїв організаційної ефективності, що зводиться до цільової оптимізації параметрів діяльності; *кібернетичний*, у якому результативність управління соціальними об'єктами є інтегруючою основою поєднання різнорідних критеріїв організаційної ефективності; *інтеграційний*, який визначає результативність діяльності суб'єктів управління як систему часткових критеріїв організаційної ефективності (наприклад як результат поєднання якості, інноваційності, прибутковості, гнучкості, економічності й ефективності діяльності); *гуманістичний*, який передбачає зміщення проблеми вивчення ефективності функціонування соціальних утворень у сферу управління трудовими ресурсами, тобто у сферу ефективного використання людського потенціалу, а також широкого залучення працівників до процесу розробки, ухвалення й реалізації найбільш важливих для цього утворення управлінських рішень.

Загальна логіка аналізу різноманітних підходів до вивчення проблеми результативності управління соціальними об'єктами може бути доповнена, на наш погляд, ще одним – соціологічним підходом, спрямованим на вивчення ефективності державного управління залежно від рівня задоволення насущних потреб та інтересів людей, тобто орієнтованим на реалізацію потреб відтворення соціуму загалом (рис. 17.11).

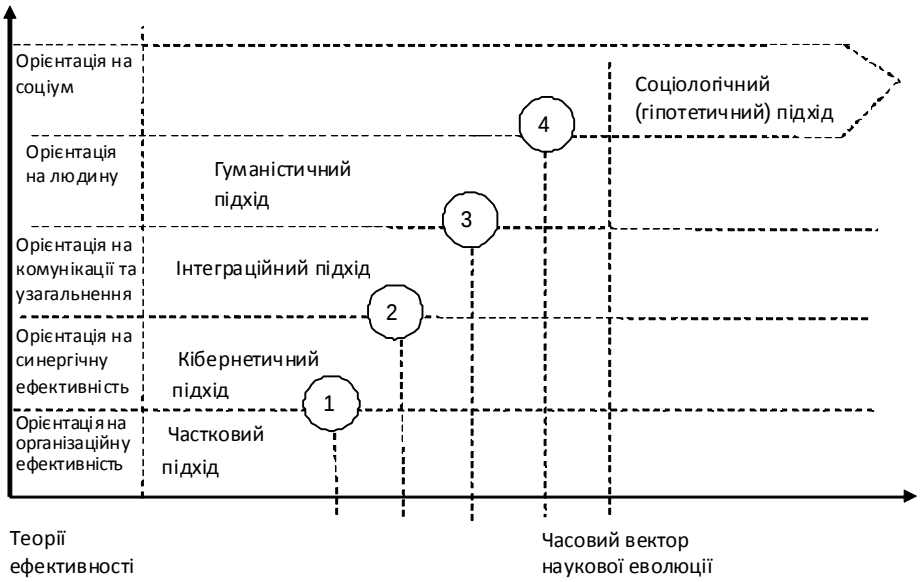

Рис. 17.11. ***Напрями розвитку наукових підходів до аналізу результативності державного управління***

Виходячи з цього виокремимо низку ключових проблем, які потребують урахування при обґрунтуванні критеріїв ефективності державного управління. Серед них найголовнішими є такі: 1) брак доцільності – традиційна практика оцінки ефективності діяльності суб'єктів управління безпосередньо не пов'язана зі стратегією розвитку керованих ними соціальних утворень; 2) спотворення витрат – традиційна практика оцінки витрат на досягнення мети діяльності суб'єктів управління концентрується навколо окремих витратних елементів (без урахування змін у цих самих елементах), що потребує запровадження інших технологій аналізу й оцінювання різноманітної інформації, яка використовується для ухвалення управлінських рішень; 3) відсутність гнучкості – використовувані підходи до оцінки витрат на управління пов'язані з

планами діяльності соціальних утворень і не змінюються залежно від викликів зовнішнього середовища; 4) нехтування світовим управлінським досвідом – традиційні технології оцінки ефективності управління та поділу управлінських функцій перешкоджають запровадженню організаційно-управлінських інновацій, а отже, більшість суб'єктів управління в практичній діяльності продовжує витрачати багато часу на обробку значного масиву інформації, тобто різноманітних звітів, великої кількості нормативів, обліку витрат тощо; 5) підпорядкованість фінансовим цілям – найчастіше оцінка результативності суб'єктів і об'єктів державного управління розглядається як частина фінансового менеджменту, хоча насправді вона виходить за межі фінансової сфери і потребує використання інших технологій оцінювання ефективності організаційної взаємодії в державному управлінні.

Усе це свідчить, що проблема визначення критеріїв оцінки ефективності державного управління є наскрізною для постіндустріального суспільства, яке розвивається на приматі знань та інтенсифікації організаційно-управлінських процесів. Звідси випливає, що критерії оцінювання ефективності державного управління мають ґрунтуватися на таких засадах, як безпосередній зв'язок загальної стратегії розвитку суспільної системи з її функціональними стратегіями; використання соціальних індикаторів поряд з традиційними економічними критеріями та показниками; урахування структурних змін, що відбуваються, відповідно до мети діяльності суб'єктів і об'єктів управління; простота використання критеріїв оцінювання ефективності на всіх рівнях державного управління в суспільстві; стимулювання суб'єктів управління до впровадження інноваційних організаційно-управлінських технологій як найкращих способів досягнення визначеної мети. Водночас проблема визначення критеріїв оцінки ефективності державного управління полягає, на наш погляд, у розумінні самих результатів. Складність механізмів взаємозалежності державного управління і суспільства призводить до того, що іноді важко стверджувати, чи відбулося взагалі управління, в чому конкретно воно виявилося, який його реальний результат, адже в реальному суспільному житті досить важко виокремити й визначити власне результат управління як такий, його активність і силу (тобто управлінських рішень, дій і взаємодій суб'єктів і об'єктів управління). Тому визначення результативності будь-якої діяльності взагалі і результативності організаційної взаємодії в державному управлінні зокрема залишається й дотепер досить складною науковою проблемою, в якій можна визначити три найважливіших аспекти.

Перший аспект полягає у з'ясовуванні того, чи справді досягнутий результат є наслідком ефективності державного управління, а не дії якихось інших суспільних (або природних) сил. Адже досить часто вплив природних (або суспільних) сил і закономірностей, а можливо, і просто збіг певних обставин (іноді випадкових) видається за результат успішної взаємодії суб'єктів і об'єктів управління. Отже, щоб оцінити ефективність суб'єктів державного управління, потрібно чітко окреслити конкретні залежності, які справді вплинули на результати діяльності суб'єктів і об'єктів управління різних ієрархічних рівнів.

Другий аспект проблеми пов'язаний з пошуком власне джерела, що впливає на результат організаційної взаємодії в державному управлінні. В процесах організаційної взаємодії в державному управлінні задіяні, як правило, різні елементи системи державного управління, зокрема органи державної влади й управління, управлінські структури різних корпорацій та громадських об'єднань, організаційно-нормативні документи, організаційно-управлінські рішення й дії суб'єктів і об'єктів управління різних рівнів, а також їхні знання, воля, ресурси, засоби, методи, технології тощо. Тому вкрай важливо визначити, що насправді впливає на конкретний результат організаційної взаємодії в державному управлінні.

Третій аспект проблеми – це потреба у фіксації не тільки залежностей і зв'язків між цілями, завданнями і технологіями, що закладені в управлінських рішеннях, діях і взаємодіях суб'єктів і об'єктів державного управління, а й реальних результатів, отриманих унаслідок їх організаційної взаємодії в державному управлінні. Тут насамперед слід достеменно з'ясувати, що саме в подібних ситуаціях досягнуто за рахунок організаційної взаємодії керуючих суб'єктів: хто з них і як діяв у конкретній ситуації, тобто хто приймав рішення, яку мав мету, скільки часу і ресурсів витратив на виконання певного завдання, що спричинило затримку реалізації певного рішення, тощо.

З'ясування сутності результату організаційної взаємодії в державному управлінні як реального соціального факту висуває ще одну проблему, пов'язану з *характеристикою отриманого*

результату, яка передбачає співвіднесення результату з певними соціальними, політичними, економічними, моральними та іншими очікуваннями людей, а також із визначенням його суспільної та індивідуальної (для кожної людини) актуальності, соціальної значимості й цінності. Проте отримати достовірну й повну характеристику результатів такої взаємодії дуже важко, оскільки різні об'єкти державного управління (під керівництвом своїх суб'єктів управління) виробляють різноманітну продукцію або надають різні послуги, які мають різну суспільну й споживчу цінність. Наприклад, для організаційних структур державного управління, що забезпечують різні види виробничої діяльності, фіксація таких результатів, як обсяги виробництва, видобуток сировини, енергії тощо є достатньою для оцінювання ефективності організаційної взаємодії суб'єктів і об'єктів державного управління.

Однак у ринкових умовах наявність навіть таких метрично вимірюваних результатів не є об'єктивною підставою для оцінювання ефективності організаційно-управлінських процесів (дій, взаємодій), оскільки в ринковій економіці діють свої закономірності, взаємозв'язки й стандарти, які потрібно враховувати. Це, насамперед, кон'юнктура ринку та її відстеження (моніторинг), уміння вчасно реалізувати виготовлений продукт (маркетинг і реклама), а також вибрати місце обслуговування споживчого продукту (сервісні послуги) тощо. Тому в соціально-економічній сфері суспільства, де результати діяльності систем державного управління (тобто взаємодії суб'єктів і об'єктів управління) мають яскраво виражений економічний характер, вони й повинні вимірюватися за економічними показниками, а визначення цих показників (критеріїв) та оцінювання на їх основі ефективності організаційної взаємодії є найважливішим завданням суб'єктів державного управління соціально-економічних утворень.

Водночас життєдіяльність суспільства забезпечують й інші, не менш важливі сфери – соціальна, політична, духовна, екологічна тощо. Причому будь-який продукт виробничої (чи соціально-економічної) діяльності не тільки проявляється в цих сферах суспільного життя, але й певною мірою впливає на кожну з них. Це, так би мовити, один канал залежностей, де результати організаційної взаємодії суб'єктів і об'єктів державного управління немовби накладаються один на одний. Крім того, кожна із цих відносно самостійних сфер суспільного життя також відіграє значну роль у життєдіяльності суспільства, оскільки сприяє задоволенню різноманітних потреб, інтересів і запитів індивідів і соціальних груп. Отже, в кожній зі сфер суспільного життя має формуватися власний результат організаційної взаємодії суб'єктів і об'єктів державного управління, адекватний їх специфіці, який вирізняється самостійною споживчою цінністю, а також здатністю до "зворотного" впливу на інші, здавалося б, віддалені, соціальні процеси, що відбуваються в суспільстві.

Таким чином, у різноманітних сферах суспільного життя результативність організаційної взаємодії суб'єктів і об'єктів державного управління має вимірюватися за різними, специфічними для них, показниками. Це дає змогу керуючим суб'єктам, з одного боку, запроваджувати власні критерії вимірювання ефективності взаємодії з керованими об'єктами у певних сферах (галузях) суспільного життя, а з другого – виробляти власні метрики (критерії) оцінювання отриманих результатів. Це також вказує на те, що проблема визначення критеріїв оцінки ефективності державного управління може бути розв'язана лише на основі *комплексного підходу*, який передбачає поетапне запровадження взаємозалежних проміжних (локальних) і кінцевих (узагальнюючих) результатів діяльності суб'єктів і об'єктів державного управління в цілому, а також їх окремих підсистем і структурних ланок. *Проміжні результати* організаційної взаємодії в державному управлінні, як свідчить аналіз, є неоднорідними. Найголовнішим тут є аналітичне узагальнення нових ідей, стратегій, концепцій тощо, які здебільшого знаходять відображення у відповідних планах (проектах, програмах), управлінських рішеннях і діях. Порівняння проміжних результатів діяльності системи державного управління з відповідними витратами ресурсів на їх досягнення на кожному ієрархічному рівні, а також у кожній конкретній ланці цієї системи дає змогу досить точно оцінити ефективність організаційної взаємодії суб'єктів і об'єктів державного управління. Що стосується *кінцевих результатів* організаційної взаємодії в державному управлінні, то вони в основному збігаються з кінцевими результатами діяльності всієї системи державного управління (підприємства, організації, установи, регіону, галузі чи країни в цілому). Ці результати можуть бути досить численними (об'єктивним відображенням

та суб'єктивною оцінкою), але всі вони мають диференціюватися й конкретизуватися залежно від рівня та сфери діяльності систем державного управління, їх підсистем і структурних ланок.

Звідси випливає, що сукупність результатів організаційної взаємодії керуючих суб'єктів і керованих об'єктів в системі державного управління в цілому стає реальним джерелом добробуту й гармонійного розвитку не тільки суспільства (кожної його сфери, підсистеми, соціальної групи), але й кожного індивіда. Саме комплексний характер результатів діяльності системи державного управління дає підстави для формування розгалуженої системи критеріїв оцінки ефективності організаційної взаємодії в ній керуючих суб'єктів і керованих об'єктів на всіх рівнях суспільної організації. Ці критерії мають об'єктивно характеризувати спільну діяльність суб'єктів і об'єктів державного управління, досконалість якої найчастіше визначається шляхом зіставлення (оцінки) отриманих результатів і ресурсів, які витрачені на їх досягнення.

Однак така елементарна оцінка ефективності організаційної взаємодії в системі державного управління не завжди є досить коректною, оскільки, *по-перше*, результат організаційної взаємодії в державному управлінні не завжди характеризується витратами (або отриманим прибутком); *по-друге*, цей результат не завжди відповідає очікуваному результату (безпосередньому й опосередкованому) об'єкта державного управління, оскільки останній приховує роль суб'єкта державного управління в його досягненні (наприклад, прибуток найчастіше є опосередкованим результатом); *по-третє*, результат організаційної взаємодії в державному управлінні за своїми видовими ознаками може бути економічним, соціальним і політичним, внутрішнім і зовнішнім, частковим (проміжним) і загальним (кінцевим); *по-четверте*, не завжди точно можна визначити якісний бік результату організаційної взаємодії в державному управлінні за допомогою кількісних показників тощо.

Критерії оцінки ефективності державного управління

Комплексний характер результатів діяльності соціальних утворень та їх систем державного управління дає підстави для класифікації критеріїв ефективності державного управління, принаймні, за трьома основними ієрархічними рівнями системи державного управління. Це сприяє більш конкретній і предметній оцінці конструктивності взаємовпливів керуючих суб'єктів і керованих об'єктів різних ієрархічних рівнів, а також оптимізації їх організаційної взаємодії в системі державного управління. Виходячи з логіки комплексного підходу найбільш доцільно, на наш погляд, оцінювати організаційну взаємодію взаємозалежних суб'єктів і об'єктів державного управління різних ієрархічних рівнів як елементів системи державного управління в суспільстві за критеріями загальної, спеціальної та конкретної ефективності.

Система *критеріїв першого (або вищого) ієрархічного рівня* оцінки загальної ефективності організаційної взаємодії суб'єктів і об'єктів державного управління характеризує загальносуспільну корисність спільної діяльності керуючих суб'єктів і керованих об'єктів, тобто доцільність діяльності системи державного управління в цілому. Цей вищий рівень критеріїв оцінки ефективності організаційної взаємодії в державному управлінні, з одного боку, пов'язаний з потребами, інтересами та цілями суспільного розвитку (загальнодержавного, регіонального й місцевого), а з другого – дає можливість визначати й вимірювати ступінь (міру) досягнення мети (цілей) суспільного розвитку, а також задовольнити найбільш нагальні потреби та інтереси індивідів і соціальних груп. Отже, цей рівень критеріїв ефективності дає змогу не тільки визначати рівень доцільності зв'язку (взаємодії) державного управління й суспільства, а й виявляти ступінь підготовленості першого до забезпечення динамічного і гармонійного розвитку другого. Висока ефективність організаційної взаємодії керуючих суб'єктів і керованих об'єктів у системі державного управління суспільства означає, що задоволення суспільних, групових (колективних) та індивідуальних потреб (інтересів, цілей) і розв'язання породжуваних ними різноманітних проблем відбувається завчасно (із належним рівнем повноти) на основі оптимального (раціонального) використання всіх суспільних ресурсів, а також є стійким, надійним і незворотним.

Критерії загальної ефективності організаційної взаємодії в державному управлінні покликані не тільки спрямовувати систему державного управління на нагальні потреби суспільства, а й відображати організаційно-управлінський рівень їх задоволення. Ці критерії мають охоплювати і результати власного суспільного виробництва та соціальні наслідки споживання

відповідних матеріальних і духовних продуктів, а також розвиненість не тільки економічних, а й політичних, соціальних (у вузькому розумінні), духовних і культурних відносин, соціально-психологічних, екологічних, демографічних й інших явищ і процесів. Одним слово, вищий ієрархічний рівень критеріїв ефективності організаційної взаємодії в державному управлінні (тобто критеріїв загальної ефективності) має охоплювати увесь спектр соціальних процесів і явищ, характерних для нормальної життєдіяльності суспільства в цілому, його найважливіших сфер, підсистем і галузей, а також кожної соціальної групи і окремої людини.

Результати проведеного аналізу дають підстави для визначення *таких критеріїв загальної ефективності* державного управління: 1) рівень продуктивності суспільної праці, що співвідноситься з її видами за світовими параметрами; 2) темпи й масштаби приросту загальнонаціонального багатства, що обчислюються за методикою Організації Об'єднаних Націй; 3) рівень суспільного добробуту в розрахунку на душу населення з поділом прибутків відносно різних соціальних верств (груп, категорій), а також порівняно з соціальними стандартами рівня життя найбільш розвинених країн світу; 4) рівень розвитку сучасної соціальної інфраструктури, а також наявність стандартів соціального захисту найбільш уразливих верств населення порівняно з показниками розвинених країн світу; 5) рівень впорядкованості, надійності та сталості суспільних відносин, їх соціальної безпеки, а також розвитку і позитивного відтворення населення країни із зростаючим результатом.

Необхідно зазначити, що в окремих сферах суспільного життя поряд з переліченими можуть використовуватися й інші критерії, які розкривають сукупний внесок суб'єктів і об'єктів державного управління у розвиток суспільства в цілому, задоволення його нагальних і перспективних потреб та інтересів, розв'язання його далеких і найближчих цілей, проблем і запитів. Критерії загальної ефективності державного управління мають постійно використовуватися для оцінювання всіх організаційно-управлінських рішень, дій і взаємодій суб'єктів і об'єктів державного управління на різних рівнях суспільної організації. Отже, повсякденне співвіднесення результатів організаційної взаємодії суб'єктів і об'єктів державного управління з критеріями їх загальної ефективності дає змогу зрозуміти сенс і значення суспільних зусиль, корисність і цінність державного управління, ступінь його розвиненості, досконалості та ефективності на певному етапі суспільного розвитку.

Критерії *другого (або середнього) ієрархічного рівня* оцінки ефективності державного управління (тобто критерії спеціальної ефективності) розкривають ефективність організаційно-управлінської діяльності власне суб'єктів державного управління (керуючих підсистем або органів державного управління). У цьому разі оцінюється ефективність самих суб'єктів державного управління, їх підсистем (органів) чи структурних ланок, що охоплюють своїм управлінським впливом значні за масштабом керовані соціальні об'єкти, наприклад окремі галузі (чи сфери) суспільного життя, або цілісні функції (види) державного управління, або певні території, корпорації, установи, фірми, підприємства, організації тощо. Критерії оцінки ефективності державного управління цього ієрархічного рівня покликані відображати раціональність організаційної структури управління керуючих підсистем (суб'єктів державного управління), упорядкованість їх відносин, дій і взаємодій, обґрунтованість поділу між ними організаційно-управлінських функцій, владних повноважень, прав і обов'язків, розвиненість каналів надходження інформації, оснащеність організаційно-управлінської діяльності технічними засобами й новітніми технологіями, а також доцільність використовуваних ними форм і методів управлінського впливу, процедур ухвалення управлінських рішень, рівень професіоналізму управлінського персоналу (керівників, менеджерів) тощо, що є актуальним для раціонального й доцільного розвитку організаційної взаємодії між керуючими суб'єктами різних рівнів у системі державного управління.

Серед *критеріїв спеціальної ефективності* суб'єктів державного управління особливо значущими, на наш погляд, є такі:

1. *Цілеспрямованість* (або цільова обґрунтованість) організаційної взаємодії суб'єктів державного управління, їх підсистем та структурних ланок, яка визначається ступенем відповідності їх керуючих впливів цілям, що випливають з їх становища (статусу) і ролі в соціальній структурі суспільства. Це надзвичайно важливий функціонально-організаційний критерій, оскільки кожний суб'єкт державного управління (або його структурна ланка) створюється насам-

перед для своєчасної реалізації чітко визначених цілей і завдань. Цільова обґрунтованість і визначеність суб'єктів державного управління, їх підсистем і структурних ланок оцінюється шляхом вивчення доцільності організаційно-управлінської діяльності з погляду її відповідності цільовій орієнтації, визначеної для певних компонентів системи державного управління. Це дає можливість не тільки пізнавати й оцінювати рівень активності кожної організаційно-структурної одиниці (ланки) в системі державного управління, а й уникати паралелізму й дублювання в діяльності керуючих суб'єктів різних ієрархічних рівнів, а також запобігати ситуаціям, коли окремі види (ділянки) суспільної життєдіяльності залишаються без необхідного організуючого, координуючого та регулюючого впливу з боку суб'єктів державного управління.

2. *Витрати часу на вирішення різноманітних організаційно-управлінських завдань* суб'єктами державного управління заради досягнення визначеної мети. Тут розрахунок ведеться за часом, що витрачається суб'єктами управління на опрацювання різноманітної управлінської інформації (від "входу" до "виходу"), яка постійно циркулює в системі державного управління, її підсистемах або структурних ланках як згори донизу, так і знизу вгору і по горизонталі. З огляду на інтенсифікацію та динамізм сучасної суспільної життєдіяльності підвищується значення критерію оцінювання часових витрат на формування управлінського впливу, ухвалення управлінських рішень, здійснення інших організаційно-управлінських операцій, дій і взаємодій, які потребують раціонального ущільнення, скорочення та економії часу. Адже будь-який організаційно-управлінський акт (рішення, дія, взаємодія, операція, спосіб впливу тощо) є доцільним лише за певних умов і обставин, а його затримка (чи зволікання з його здійсненням), як правило, призводить до послаблення керуючого впливу суб'єкта управління на керований соціальний об'єкт (процес), а отже, і до зниження ефективності в державному управлінні в цілому.

3. *Стиль функціонування суб'єктів (органів) державного управління*, їх підсистем і структурних ланок. Стиль управління, як відомо, являє собою певну манеру поведінки, дій та рішень суб'єкта (органа) управління і характеризується співвідношенням нормоустановчої та безпосередньої організаційно-управлінської діяльності, змісту та кількості управлінських рішень, що приймаються, сенсу та чисельності різноманітних організаційних заходів (нарад, засідань, перевірок) та інших організаційно-управлінських дій, операцій і процесів, а також зосередженням зусиль на найважливіших пріоритетних ділянках діяльності керованих соціальних об'єктів або їх структурних ланок. На стиль управління, як показує аналіз, істотно впливають і особисті властивості (можливості) керуючого суб'єкта (керівника, менеджера), що визначають більшість його конкретних характеристик, які формують його поведінку в процесі організаційної взаємодії з іншими суб'єктами державного управління та керованим соціальним об'єктом.

Стиль управління визначається також рівнем унормованості організаційної взаємодії в системі державного управління, а саме тим, наскільки чітко в цій системі "окреслені" цілі, яким чином розподілені організаційно-управлінські функції, права і обов'язки, як вони забезпечені організаційними й іншими ресурсами, як і де вони просторово розміщені, в який спосіб взаємодіють між собою ключові суб'єкти управлінської діяльності тощо. Отже, зрозуміти, а тим більше оцінити стиль діяльності кожної окремої організаційної структури (ланки) управління чи кожного конкретного суб'єкта управління (керівника, менеджера) можна на підставі оцінки різноманітних конкретних фактів і подій, що складаються в результаті спільних дій і взаємодій у певній системі (підсистемі) державного управління та впливають на конкретний стиль соціально-управлінської діяльності.

4. *Складність організації суб'єктів (органів) державного управління* (їх підсистем і структурних ланок) або, інакше кажучи, їх горизонтальна та вертикальна розчленованість. Цей критерій є вкрай важливим, оскільки чим складнішою є організаційна структура державного управління, тим більше часу витрачається на проходження керуючих впливів до конкретних виконавців (і в зворотному напрямі), і тим більше спотворюється (перекручується) інформація, внаслідок чого виникають додаткові організаційні проблеми на "стику", а також багато інших негативних явищ. Складність організації суб'єктів державного управління має відповідати складності керованих ними соціальних об'єктів (або процесів) і, по можливості, не перевищувати, а поступатися останнім. Це зумовлене тим, що суб'єкт державного управління, який справляє організуючий та регулюючий управлінський вплив на керований соціальний об'єкт (або процес), має за організаційною структурою бути простішим від керованого ним соціального об'єк-

та (чи процесу). Разом з тим у сучасному українському суспільстві, що трансформується, можна спостерігати парадоксальні організаційно-управлінські явища. Здається, що ніби активно здійснюється процес роздержавлення підприємств, реорганізація та ліквідація низки центральних та інших органів державного управління, а на їх основі утворюються всілякі концерни, корпорації, об'єднання тощо. Проте якщо розглянути організаційну структуру цих нових (начебто ринкових) систем управління, то виявляється, що вона є ще більше забюрократизованою та громіздкою, ніж стара. Через це складність організаційної взаємодії в державному управлінні не знижується, а навпаки, підвищується. Та оскільки це відбувається нібито під впливом запровадження ринкових відносин, на цей процес не звертається особливої уваги, адже відомо, що на якому б рівні суспільної організації не здійснювалося державне управління, за нього завжди "платить" не чиновник, а виробник матеріальних або духовних продуктів.

5. *Сукупні витрати* (соціальні, економічні, політичні, технічні, організаційні, інформаційні, матеріальні, людські тощо) на утримання й забезпечення діяльності суб'єктів державного управління, їх підсистем і структурних ланок. Особлива увага під час оцінювання ефективності державного управління за цим критерієм має бути зосереджена на взаємозалежності "вартості" на утримання суб'єкта (органу) державного управління і конкретного результату, отриманого від діяльності керованого ним соціального об'єкта. У цю вартість, природно, входять витрати на протяжність комунікацій та ускладнення процесів і функцій управління, оплату праці управлінського персоналу та їх відрядження, придбання оргтехніки й інших матеріальних засобів і багато чого іншого, що завжди необхідно співвідносити з реальним впливом суб'єктів державного управління на підвищення якості та рівня життя громадян, а також на позитивну динаміку суспільного розвитку в цілому. Критерії ефективності державного управління, взяті у взаємозв'язку: цілі – час – стиль – складність – витрати, а також розглянуті крізь призму змісту і сили породжуваних ними керуючих впливів, досить повно характеризують ефективність організаційної взаємодії структурних одиниць (ланок) системи управління, що діють як суб'єкти державного управління.

Критерії *третього (низового) ієрархічного рівня, або критерії конкретної ефективності* державного управління застосовуються для оцінки ефективності кожної конкретної організаційної структури управління, кожного конкретного управлінського працівника (керівника, менеджера), а також будь-якого іншого кваліфікованого спеціаліста, що задіяні в процесі підготовки, ухвалення та реалізації конкретних управлінських рішень. До цих критеріїв належать параметри (показники) успішності, раціональності й доцільності організаційно-управлінської діяльності (рішень, дій, взаємодій тощо).

Серед критеріїв цього рівня найбільш важливими, на наш погляд, є такі:

1) ступінь (рівень) відповідності напрямів, змісту і результатів діяльності конкретних організаційних структур державного управління та їх управлінського персоналу (керівників, менеджерів, інших фахівців) параметрам, що визначені функціями, повноваженнями, посадовими інструкціями і рольовим статусом, де кожний орган (ланка) управління, кожна керівна посада створюються для реалізації чітко визначених цілей, завдань і функцій, які вони мають неухильно виконувати в межах наданих їм прав і повноважень;

2) легітимність управлінських рішень і дій суб'єктів державного управління (їх структурних одиниць і ланок), а також конкретних управлінських працівників (керівників, менеджерів, інших фахівців), оскільки дотримання правових, інших формально й неформально установлених соціальних норм є елементарною передумовою ефективності державного управління взагалі, адже в законах та інших нормативно-правових актах виявляється загальна воля, що захищає загальний інтерес, визначає роль і місце кожної ланки управління у забезпеченні результативності організаційно-управлінської діяльності;

3) раціональність і реальність впливу суб'єктів управлінської діяльності на стан і розвиток керованих ними соціальних об'єктів (процесів), адже будь-які управлінські рішення, дії і взаємодії втрачають сенс, якщо вони, з одного боку, не налаштовані на діяльність керованих об'єктів (процесів), а з другого – не забезпечують у підсумку їх раціонального й успішного функціонування, а також динамічного розвитку;

4) глибина врахування та відображення в управлінських рішеннях, діях і взаємодіях корінних (базових) і комплексних потреб, інтересів і цілей людей, що передбачає оцінювання не

одного, а низки параметрів (аспектів) рівня добробуту людської життєдіяльності в їх складному взаємозв'язку;

5) характер і обсяг організаційних контактів, зв'язків, дій і взаємодій суб'єктів державного управління з великим загалом людей (як споживачів товарів, продуктів, послуг тощо), тобто рівень прозорості та демократичності організаційно-управлінської діяльності, оскільки за будь-яких витрат організаційна взаємодія демократичного типу завжди сприяє підвищенню рівня обґрунтованості та ефективності організаційно-управлінської діяльності, спрямованої на досягнення поставленої мети;

6) ступінь авторитетності (компетентності, професійності і доцільності) організаційно-управлінських рішень, дій і взаємодій суб'єктів державного управління, їх структурних одиниць і ланок, а також усього управлінського персоналу підприємств, установ і організацій;

7) достовірність (правдивість), доцільність та своєчасність організаційно-управлінської інформації, що надається суб'єктам державного управління (їх структурним одиницям і ланкам) різних рівнів, а також іншим фахівцям для ухвалення необхідних і оптимальних управлінських рішень, оскільки інтереси суспільства потребують, щоб за будь-яких умов (навіть найнесприятливіших) до суб'єкта (органу) управління надходила тільки об'єктивна й достовірна інформація, оскільки всі соціальні процеси, що здійснюються на основі недостовірної інформації, просто деформуються;

8) моральність (гуманність і етичність) впливу суб'єктів управлінської діяльності на керовані соціальні об'єкти (процеси), яка зумовлена тим, що державне управління, поряд з позитивними містить і негативні можливості щодо впливу на діяльність і формування особистості людини; тому позитивні приклади успішного впливу суб'єктів управління на діяльність і поведінку людей мають принципове значення для формування й відтворення нормального соціально-психологічного клімату в суспільстві (і його підсистемах) в цілому, а також у кожній соціальній групі зокрема.

Поряд із визначеними важливе значення мають також інші критерії (показники) ефективності, за допомогою яких можна адекватно оцінювати співвідношення результату організаційної взаємодії суб'єктів і об'єктів державного управління (спрямованої на покращення суспільної життєдіяльності) та обсягом ресурсів, які використані (чи витрачені) на досягнення цього результату. Усе це, як свідчить аналіз, є серйозною науковою основою для об'єктивної оцінки ефективності державного управління з позицій не тільки її відповідності загальним стандартам (нормам, принципам, законам, настановам, рішенням), а й створення керуючими суб'єктами необхідних умов для широкого використання світового організаційно-управлінського досвіду, що базується на сучасних наукових знаннях, упровадженні раціональних механізмів та інноваційних технологій підвищення загального рівня ефективності організаційно-управлінської діяльності керуючих суб'єктів на всіх рівнях суспільної організації транзитного суспільства.

Список використаних джерел

1. *Адизес И.* Управляя изменениями: как эффективно управлять изменениями в обществе, бизнесе и личной жизни / И. Адизес. – СПб. : ПИТЕР, 2008. – 224 с.

2. Адміністративне право : навч. посіб. / С. М. Алфьоров, С. В. Ващенко, М. М. Долгополова, А. П. Кунін. – К. : Центр учб. л-ри, 2011. – 216 с.

3. *Албастова Л. Н.* Технологии эффективного менеджмента / Л. Н. Албастова. – М. : Приор, 1998. – 288 с.

4. *Алексеев Ю. П.* Муниципальный и региональный менеджмент / Ю. П. Алексеев, А. Г. Гапоненко, А. Н. Алисов. – М. : Деловой альянс, 2009.

5. *Андрианова В. В.* Особенности воспроизводства человеческого капитала / В. В. Андрианова // Экономика и упр. – 1999. – № 2. – С. 8–11.

6. Антикризисное управление : учебник / под ред. Э. М. Короткова. – М. : ИНФРА-М, 2001. – 432 с.

7. *Антонюк В.* Головні напрями зміцнення соціально-економічних основ формування людського капіталу в Україні / В. Антонюк // Україна: аспекти праці. – 2006. – № 2. – С. 39–47.

8. *Атаманчук Г. В.* Управление – социальная ценность и эффективность / Г. В. Атаманчук. – М. : Луч, 1995. –148 с.

9. *Афанасьев В. Г.* Об эффективности социального управления / В. Г. Афанасьев, А. Д. Урсул // Вопр. философии. – 1982. – № 7. – С. 57–69.

10. *Аширова Г. Т.* Современные проблемы оценки человеческого капитала / Г. Т. Аширова // Вопр. статистики. – 2003. – № 3. – С. 30.

11. *Батчиков С. А.* Эффективность государственного управления / С. А. Батчиков, С. Ю. Глазьев. – М. : Консалтбанкир, 1998. – 848 с.

12. *Безверхнюк Т. М.* Європейські стандарти врядування на регіональному рівні : монографія / Т. М. Безверхнюк, С. Є. Саханенко, Е. Х. Топалова ; за заг. ред. Т. М. Безверхнюк. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2008. – 328 с.

13. *Богиня Д. П.* Основи економіки праці : навч. посіб. / Д. П. Богиня, О. А. Грішнова. – К. : Знання-Прес, 2000. – 312 с.

14. *Болотов С. П.* Организационная культура и эффективность менеджмента / С. П. Болотов. – Сыктывкар : Изд-во Сыктывкар. ун-та, 2000. – 92 с.

15. *Большаков А. С.* Современный менеджмент: теория и практика / А. С. Большаков, В. И. Михайлов. – Спб. : Питер, 2002. – 416 с.

16. *Бородіна О.* Людський капітал як основне джерело економічного зростання / О. Бородіна // Економіка України. – 2003. – № 7. – С. 48–53.

17. *Бородіна О. М.* Людський капітал на селі: наукові основи, стан, проблеми розвитку / О. М. Бородіна. – К. : ІАЕ УААН, 2003. – 277 с.

18. *Бурневский Ю.* Три версии ИСО 9000: двадцать лет спустя [Электронный ресурс] / Ю. Бурневский // Стандарты и качество. – Режим доступа : http://quality.eup.ru/GOST/3_versii_9001.htm

19. *Бусыгин А. В.* Эффективный менеджмент / А. В. Бусыгин. – М. : Дело и сервис, 2000. – 156 с.

20. *Вакуленко А. В.* Управління якістю : навч.-метод. посіб. / А. В. Вакуленко. – К. : КНЕУ, 2004. – 167 с.

21. *Валентей С.* Человеческий потенциал: новые измерители и новые ориентиры / С. Валентей, Л. Нестеров // Вопр. экономики. – 1999. – № 2. – С. 90–102.

22. *Василенко И. А.* Административно-государственное управление в странах Запада / И. А. Василенко. – М. : Логос, 2006. – 200 с.

23. *Васькин А. А.* Оценка эффективности управленческого труда / А. А. Васькин. – М. : Спутник, 1999. – 215 с.

24. *Версан В. Г.* Какая государственная политика качества нужна России [Электронный ресурс] / В. Г. Версан. – Режим доступа : http://www.staratel.com/iso/ISO9000/Article/docs/sk/alp754-1.htm

25. *Горбашко Е. А.* Управление качеством : учеб. пособие / Е. А. Горбашко. – СПб. : Питер, 2008. – 384 с.

26. *Грішнова О. А.* Людський капітал: формування в системі освіти і професійної підготовки / О. А. Грішнова. – К. : Т-во "Знання", КОО, 2001. – 254 с.

27. *Давидович І. Є.* Контролінг : навч. посіб. / І. Є. Давидович. – К. : Центр учб. л-ри, 2008. – 552 с.

28. Державне регулювання економіки : навч. посібник / С. М. Чистов, А. Є. Никифоров, Т. Ф. Куценко та ін. – К. : КНЕУ, 2000. – 316 с.

29. Державні організації як складова механізму держави : навч. посіб. / А. М. Балашов, Т. М. Безверхнюк, В. О. Зінкевічус та ін. ; за заг. ред. П. І. Надолішнього. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2005. – 228 с.

30. Десять років соціально-економічних перетворень в Україні: спроба неупередженої оцінки / за ред. І. Бурковського. – К. : К.І.С., 2002. – 120 с.

31. *Дзвінчук Д. І.* Психологічні основи ефективного управління / Д. І. Дзвінчук. – К. : Нічлава, 2000. – 280 с.

32. *Диневич В. А.* Показатели и критерии эффективности управления / В. А. Диневич, С. В. Роганов, Н. И. Яникина. – М. : Экономика, 1975. – 314 с.

33. *Долан Э. Дж.* Рынок: макроэкономическая модель / Э. Дж. Долан, Д. Линдсей. – СПб. : [б. и.], 1992. – 496 с.

34. *Драго Р.* Административная наука : пер. с фр. / Р. Драго. – М. : Прогресс, 1982. – 245 с.

35. *Друкер П.* Эффективное управление: экономические задачи и оптимальные решения / П. Друкер. – М. : Фаир-пресс, 2001. – 340 с.

36. *Дятлов С. А.* Основы теории человеческого капитала / С. А. Дятлов. – СПб. : Изд-во СПбУЭФ, 1994. – 160 с.

37. *Дятченко Л. Я.* Социальные технологии в управлении общественными процессами / Л. Я. Дятченко. – Белгород : ЦСТ, 1993. – 343 с.

38. Економічна енциклопедія : у 3 т. / редкол. : С. В. Мочерний (відп. ред.) та ін. – К. : Академія 2000, 2002. – Т. 3. – 952 с.

39. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред. колегія: В. М. Князєв (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін. – 2011. – Т. 1. Теорія державного управління. – 748 с.

40. *Зайцев А. К.* Внедрение социальных технологий в практику управления / А. К. Зайцев // Социальное развитие предприятия и работа с кадрами. – М. : Экономика, 1989. – С. 10–18.

41. *Иванов В. В.* Муниципальное управление : справочное пособие / В. В. Иванов, А. Н. Коробова. – 2-е изд., доп. – М. : ИНФРА-М, 2006. – 718 с.

42. *Иванов В. Н.* Социальные технологии в современном мире / В. Н. Иванов. – М. : Славян. диалог, 1996. – 335 с.

43. *Іванюта С. М.* Антикризове управління : навч. посіб. / С. М. Іванюта. – К. : Центр учб. л-ри, 2007. – 288 с.

44. *Кабашов С. Ю.* Местное самоуправление в Российской Федерации : учеб. пособие / С. Ю. Кабашов. – М. : Инфра, 2010.

45. *Казакова Н. А.* Антикризисное управление : учеб. пособие / Н. А. Казакова. – М. : Рид Групп, 2011. – 368 с.

46. *Карпенко О. А.* Основи антикризового управління : навч. посіб. / О. А. Карпенко. – К. : Вид-во НАДУ, 2006. – 208 с.

47. Качество как элемент политики государства [Электронный ресурс] / М. Г. Круглов, С. К. Сергеев, В. А. Такташов и др. // Менеджмент систем качества. – Режим доступа : http://www.iteam.ru/

48. *Корвецький О. Д.* Визначення напрямків державної політики у сфері якості медичної допомоги / О. Д. Корвецький, А. І. Літвак // Державна стратегія управління місцевим та регіональним розвитком: форми, методи та актуальні проблеми реалізації: матеріали щоріч. наук.-практ. конф., Одеса, 24 листоп. 2004 р. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2004. – Т. 1. – С. 219–221.

49. *Куценко В.* Людський капітал: місце і роль у реалізації економічних реформ / В. Куценко, Т. Шпарага // Вісн. НАН України. – 1997. – № 1–2. – С. 27–32.

50. *Кхол И.* Эффективность управленческих решений / И. Кхол. – М. : Наука, 1975. – 236 с.

51. *Лафта Дж.* Эффективность менеджмента организации / Дж. Лафта. – М. : Рус. делов. лит., 1999. – 320 с.

52. Людський розвиток регіонів України: аналіз та прогноз / за ред. Е. М. Лібанової. – К. : Ін-т демографії та соц. дослідж. НАН України, 2007. – 328 с.

53. *Мазур И. И.* Управление качеством / И. И. Мазур, В. Д. Шапиро ; под общ. ред. – И. И. Мазура. – 2-е изд. – М. : Омега-Л, 2005. – 400 с.

54. *Марков М.* Технология и эффективность социального управления / М. Марков. – М. : Прогресс, 1982. – 267 с.

55. *Матвієнко В. Я.* Соціальні технології / В. Я. Матвієнко. – К. : Укр. пропілеї, 2001. – 446 с.

56. *Мельник О. П.* Муніципальний менеджмент : навч. посіб. / О. П. Мельник. – К. : Знання, 2006. – 420 с.

57. Местное самоуправление : учеб. и науч.-практ. пособие / под ред. В. И. Васильева. – М. : Инфра-М, 2009.

58. Методы государственного управления экономики : учеб. пособие. – М. : ИНФРА, 2008. – 300 с.

59. *Михайлова Л. І.* Економічні основи формування людського капіталу в АПК / Л. І. Михайлова. – Суми : Довкілля, 2003. – 326 с.

60. Муніципальний менеджмент : навч. посіб. ; за заг. і наук. ред. Ю. П. Шарова. – К. : Атіка, 2009. – 404 с.

61. *Наумкина С. М.* Социально-политическая эффективность управленческой деятельности (теоретико-методологический анализ) / С. М. Наумкина, В. Е. Пилипенко, Ю. А. Привалов. – К. : Ин-т социологии НАН Украины, 1999. – 144 с.

62. *Нижник Н. Р.* Системний підхід в організації державного управління : навч. посіб. / Н. Р. Нижник, О. А. Машков. – К. : Вид-во УАДУ, 1998. – 160 с.

63. *Окустов А. П.* Организационный бюрократизм / А. П. Окустов. – Ростов/Д. : Изд-во Ростов. ун-та, 1991. – 144 с.

64. *Патрушев В. И.* Введение в теорию социальных технологий / В. И. Патрушев. – М. : ИКАР, 1998. – 200 с.

65. *Пісьмаченко Л. М.* Контролінг в органах державної влади і органах місцевого самоврядування : навч. посіб. / Л. М. Пісьмаченко. – К. : НАДУ, 2008. – 72 с.

66. *Подшивалкина В. И.* Социальные технологии: проблемы методологии и практики / В. И. Подшивалкина. – Кишинёв : Центр. тип., 1997. – 352 с.

67. Политико-административные отношения: кто стоит у власти? : пер. с англ. / под ред. Т. Верхейна. – М. : АСТ, 2001. – 273 с.

68. Политико-административный менеджмент: институты, технологии. Германский и российский опыт / под ред. В. В. Бакушева. – М. : Академия, 1998. – 144 с.

69. *Попов Г. Х.* Эффективное управление / Г. Х. Попов. – М. : Экополитика, 1985. – 208 с.

70. *Постовой Н. В.* Местное самоуправление: история, теория, практика / Н. В. Постовой. – М. : Деловой альянс, 2010.

71. *Райченко А. В.* Административный менеджмент : учебник / А. В. Райченко. – М. : ИНФРА-М., 2011. – 416 с.

72. Риск-менеджмент : учебник / В. Н. Вяткин, И. В. Вяткин, В. А. Гамза, Ю. Ю. Екатеринославский и др. ; под ред. И. Юргенса. – М. : Издат.-торг. корпорація “Дашков и К”, 2003. – 512 с.

73. *Саймон Г.* Менеджмент в организациях : сокр. пер. с 15-го англ. изд./ Г. Саймон, Д. Смитбург, В. Томпсон. – М. : Экономика, 1995. – 335 с.

74. Системи управління якістю, вимоги. ISO 9001 : 2001 і ДТ. ДСТУ ISO 9001-2001. – К. : Держстандарт України, 2001. – 23 с.

75. Системы, методы и инструменты менеджмента качества : учеб. пособие / [М. М. Кане, Б. В. Иванов, В. Н. Корешков, А. Г. Схиртладзе]. – СПб. : Питер, 2008. – 560 с.

76. Служебная карьера / под общ. ред. Е. В. Охотского. – М. : Экономика, 1998. – 302 с.

77. Стандарт, що приводиться в діючих нормативно-методичних документах, ІСО 8402-94 Якість. Словник. і ДСТ 15467-79 Управління якістю продукції. Основні поняття. Терміни і визначення. – [Б. м. : б. в.].

78. *Стефанов Н.* Общественные науки и социальная технология / Н. Стефанов. – М. : Прогресс, 1976. – 251 с.

79. *Струмилин С. Г.* Статистика и экономика / С. Г. Струмилин. – М. : Наука, 1979. – 490 с.

80. *Сурмин Ю. П.* Теория социальных технологий : учеб. пособие / Ю. П. Сурмин, Н. В. Туленков. – К. : МАУП, 2004. – 608 с.

81. *Терещенко О. О.* Фінансова санація та банкрутство підприємств : навч. посіб. / О. О. Терещенко. – К. : КНЕУ, 2000.

82. *Туленков М. В.* Ефективність соціального управління в перехідному суспільстві / М. В. Туленков // Україна на зламі тисячоліть: історичний екскурс, проблеми, тенденції та перспективи. – К. : МАУП, 2000. – С. 350–364.

83. *Туленков М. В.* Теорія і практика організаційної взаємодії : підручник / М. В. Туленков. – К. : ІПК ДСЗУ, 2011. – 468 с.

84. *Туленков М. В.* Управлінські технології в системі менеджменту соціальної роботи / М. В. Туленков // Менеджмент соціальної роботи: теорія і практика. – К. : Каравела, 2007. – С. 219–232.

85. *Уткин Э. А.* Антикризисное управление / Э. А. Уткин. – М. : Тандем, ЭКМОС, 2000. – 346 с.

86. *Фадеев В. И.* Местное самоуправление: российский вариант / В. И. Фадеев. – М. : ИНФРА, 2008.

87. *Фомичев А. Н.* Административный менеджмент : учеб. пособие / А. Н. Фомичев. – М. : Изд. корпорация "Дашков и Ко", 2003. – 228 с.

88. *Халиков М. И.* Система государственного и муниципального управления : учеб. пособие / М. И. Халиков. – Уфа : РИО БАГСУ, 2008.

89. *Чемерис А.* Розроблення та управління проектами у публічній сфері: європейський вимір для України : практ. посіб. / А. Чемерис ; Швейцар.-укр. проект "Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO". – К. : ТОВ "Софія-А", 2012. – 80 с.

90. *Чернявский А. Д.* Антикризисное управление : учеб. пособие / А. Д. Чернявский. – К. : МАУП, 2000. – 208 с.

91. *Шаповал М. І.* Менеджмент якості : підручник / М. І. Шаповал. – К. : Т-во "Знання", КОО, 2007. – 471 с.

92. *Шарий В. І.* Державне управління: антикризові технології : навч. посіб. / В. І. Шарий. – Черкаси : Видавець Чабаненко Ю.А., 2009. – 280 с.

93. *Шаров Ю. П.* Демократичні зміни в публічному управлінні: програмно-цільова ідеологія здійснення / Ю. П. Шаров // Вісн. Акад. митної служби України. – К. : [б. в.], 2010. – Вип. 1. – С. 33–38. – (Серія "Державне управління").

94. *Шаров Ю. П.* Європейські стандарти публічного управління: проекція на муніципальний рівень / Ю. П. Шаров, І. А. Чикаренко // Державне управління та місцеве самоврядування. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2010. – Вип. 1 (4). – С. 295–304.

95. *Шаров Ю. П.* Інноваційні інструменти публічного адміністрування: європейський контекст / Ю. П. Шаров // Публічне управління: теорія та практика. – 2010. – Вип. 1. – С. 5–9.

95. *Шаров Ю. П.* Стратегічне планування в муніципальному менеджменті: концептуальні аспекти / Ю. П. Шаров. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 302 с.

96. *Шаров Ю. П.* Стратегічне планування в публічному управлінні : навч. посіб. у слайдах / Ю. П. Шаров. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2011. – 104 с.

97. *Шумянкова Н. В.* Муниципальное управление : учеб. пособ. / Н. В. Шумянкова. – М. : Экзамен, 2009.

98. *Щетинин В.* Человеческий и вещественный капитал: общность и различие / В. Щетинин // Мировая экономика и междунар. отношения. – 2003. – № 8. – С. 55–61.

99. *Якубовский О. П.* Управління кризами і ризиками суспільного розвитку : навч.-метод. посіб. / О. П. Якубовський, Т. І. Пахомова, Н. М. Драгомирецька. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2005. – 188 с.

100. *Owen E.* Hughes. Public Management & Administration. An Introduction / Owen E. Hughes – NY. : MARTIN'S PRESS, INC, 1994. – 294 p.

Контрольні запитання до розділу

1. Чим відрізняються поняття "криза" та "кризове явище"? Що є спільного між ними?
2. Які позитивні та негативні наслідки кризи державного управління?
3. У чому сутність антикризової діяльності системи державного управління?
4. Для чого потрібні технології профілактики криз?
5. Чим відрізняється технологія профілактики криз від технології державного антикризового управління?
6. Розкрийте зміст категорії "інноваційний менеджмент".
7. Що є об'єктом інноваційного менеджменту?
8. Які цілі ставляться перед інноваційним менеджментом?
9. Які існують організаційні форми управління реалізацією інноваційного процесу?
10. Що таке інноваційний процес?
11. Що розуміється під функціями інноваційного менеджменту?
12. Сформулюйте визначення терміна "муніципальний менеджмент".

13. Назвіть основні функції “муніципального менеджменту”.

14. Історичні аспекти “муніципального менеджменту”.

15. Досвід зарубіжних країн щодо муніципального менеджменту.

16. Визначення структури, цільових функцій та елементів муніципального менеджменту.

17. Визначення об’єктів та суб’єктів державного управління інноваційно-інвестиційними процесами.

18. У чому полягає відмінність між державним управлінням і державним регулюванням?

19. У чому зміст програмно-цільового методу державного управління інноваційно-інвестиційним процесом?

20. Розкрити методи і механізми державного управління інноваційно-інвестиційними процесами.

21. Структура органів державної влади і державного управління у сфері інноваційної діяльності.

22. У чому полягає інституціональна спроможність органу державної влади (органу державного управління) у сфері державного управління інноваційно-інвестиційними процесами?

23. Визначте передумови виникнення та етапи розвитку теорії менеджменту людського капіталу.

24. Що являє собою менеджмент людського капіталу? Визначте його суть і основні ознаки.

25. Наведіть порівняльну характеристику понять “людський потенціал” і “людський капітал”.

26. Що таке інвестиції в людський капітал? Визначте види інвестицій у людину.

27. Визначте структуру людського капіталу. Які складові, на Вашу думку, найбільше впливають на перспективи формування й накопичення людського капіталу?

28. Які є методики оцінки рівня людського капіталу? Наведіть переваги і недоліки кожної з них.

29. Сформулюйте визначення поняття “технологія менеджменту”.

30. Розкрийте структуру технології управління.

31. Назвіть основні види технологій менеджменту в державному управлінні.

32. У чому відмінності технологій управління за цілями та за результатами?

33. У чому різниця між технологією управління на основі потреб та інтересів і технологією управління шляхом регулярних перевірок і вказівок?

34. Назвіть основні підходи до визначення поняття ефективності державного управління.

35. З’ясуйте співвідношення понять “ефективність”, “результативність”, “продуктивність” і “економічність” у контексті управлінської діяльності.

36. Розкрийте зміст критеріїв загальної ефективності державного управління.

37. Визначте критерії спеціальної ефективності державного управління.

38. Виокремте критерії конкретної ефективності державного управління.

39. Розкрийте сутність і зміст адміністрування як форми (або стилю) державного управління.

40. Виокремте характерні ознаки і структурні елементи механізму адміністрування.

41. Покажіть взаємозв’язок між методом і механізмом адміністрування.

42. Розкрийте відмінність між важелями та інструментами адміністрування.

43. Здійсніть класифікацію важелів адміністрування.

44. Визначте основні типи інструментів адміністрування.

45. Охарактеризуйте специфіку і можливості безпосереднього адміністрування.

46. Розкрийте особливості і роль інструментів опосередкованого адміністрування в демократизації державного управління.

Питання з підготовки до іспиту

1. Що таке криза?

2. Якими можуть бути наслідки кризи?

3. Що не включають технології подолання кризи?

4. Що є основою “муніципального менеджменту”?

5. Що охопює та передбачає менеджмент у сфері суспільного управління?

6. Які концептуальні підходи використовуються в процесі управління розвитком муніципальних утворень?

7. Що являє собою технологія менеджменту?

8. Які етапи притаманні процесу технологізації державного управління?

9. Які технології управління є найбільш ефективними у малих і середніх за розміром організаціях?

10. Які технології управління є найбільш ефективними у великих організаціях?

11. Які технології управління, на Ваш погляд, притаманні державному управлінню в Україні?

12. Що являє собою ефективність державного управління?

13. Що таке результативність державного управління?

14. Які критерії, на Ваш погляд, слід віднести до критеріїв загальної ефективності державного управління?

15. Які критерії, на Вашу думку, можна віднести до критеріїв спеціальної ефективності державного управління?

16. Які критерії, на Ваш погляд, належать до критеріїв конкурентної ефективності державного управління?

17. Що таке адміністрування?

18. Які елементи можна віднести до адміністрування?

19. Що слід віднести до структури механізму адміністрування?

20. Які типи інструментів адміністрування виокремлюють у теорії державного управління?

21. Які інструменти можна віднести до інструментів безпосереднього адміністрування?

22. Які інструменти можна віднести до інструментів опосередкованого адміністрування?

Теми творчих робіт

1. Місце та роль системи державного управління в антикризовому регулюванні.
2. Види та особливості державного регулювання кризових ситуацій.
3. Причини та наслідки криз у системі державного управління.
4. Механізм подолання криз у системі державного управління.
5. Технології державного антикризового управління.
6. Особливості державного антикризового регулювання в зарубіжних країнах.
7. Реформи як інструмент антикризового управління.
8. Сучасні підходи муніципального менеджменту у системі публічного управління.
9. Поняття, сутність та завдання муніципального менеджменту.
10. Роль муніципального менеджменту в системі місцевого самоврядування.
11. Технологізація державного управління: етап і перспективи.
12. Характер основних етапів технологізації управлінської діяльності.
13. Технології менеджменту в державному управлінні.
14. Методологічні засади технологій державного управління.
15. Можливості технологічного підходу до прийняття управлінських рішень.
16. Ефективність державного управління: проблеми теорії та завдання практики.
17. Методологічні підходи до оцінювання ефективності державного управління.
18. Показники і критерії ефективності державного управління.
19. Сучасні технології оцінювання ефективності державного управління.
20. Світовий досвід оцінки ефективності державного управління.
21. Гуманізація механізмів адміністрування в практиці державного управління.
22. Можливості та обмеження інструментів адміністрування в процесі демократизації державного управління.
23. Роль інструментів адміністрування в системі оперативного та стратегічного управління.
24. Особливості інструментів безпосереднього та опосередкованого адміністрування в державному управлінні.
25. Порівняльні характеристики індивідуальних, корпоративних і комбінованих важелів адміністрування.
26. Класифікація важелів та інструментів адміністрування в державному управлінні.

Авторський колектив :

ПЕРЕДМОВА:
Ю.В.Ковбасюк.

РОЗДІЛ 12. Тенденції розвитку державного управління:
Ю.П.Сурмін, К.О.Ващенко, М.М.Білинська, В.Д.Бакуменко, І.В.Валентюк, Л.І.Загайнова, Т.П.Крушельницька, С.В.Овчаренко, М.І.Пірен, О.Г.Пухкал, І.В.Рейтерович, В.А.Ребкало, В.О.Саламатов, С.В.Ситник, С.О.Телешун.

РОЗДІЛ 13. Зарубіжний досвід державного управління для України:
Ю.В.Ковбасюк, Ю.П.Сурмін, С.В.Загороднюк, Л.В.Примаченко, Х.М.Дейнега, О.І.Максимова, Л.А.Пустовойт, П.І.Крайнік.

РОЗДІЛ 14. Світові моделі державного управління:
Ю.В.Ковбасюк, В.С.Загорський, В.Д.Бакуменко, Ю.П.Сурмін, В.А.Ландсман, В.Б.Дзюндзюк, Н.Г.Діденко, В.В.Корженко, Л.В.Хашиєва, О.М.Овчар, С.В.Овчаренко, В.П.Солових.

РОЗДІЛ 15. Технологічне вдосконалення державного управління:
Ю.П.Сурмін, В.Д.Бакуменко, М.М.Іжа, О.І.Воронов, І.В.Валентюк, А.О.Краснейчук, А.О.Кузнецов, А.І.Літвак, Д.С.Молчанов, Ю.Б.Пігарєв, І.М.Попова, І.В.Рейтерович, С.О.Телешун, А.М.Тиндюк, Н.М.Мельтюхова, Л.В.Набока.

РОЗДІЛ 16. Електронна модернізація державного управління:
Н.В.Грицяк, А.І.Семенченко, О.Б.Кукарін, І.В.Клименко, С.Г.Соловйов, Ю.Б.Пігарєв, А.М.Тиндюк, Д.С.Молчанов.

РОЗДІЛ 17. Упровадження менеджменту в державне управління:
Ю.В.Ковбасюк, К.О.Ващенко, Ю.П.Сурмін, Н.В.Туленков, В.І.Шарий, Н.П.Кризина, А.В.Ліпенцев, Л.В.Козлова, Ю.П.Шаров.

Навчальне видання

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

ПІДРУЧНИК

У двох томах

Том 2

Відповідальний за випуск *В. А. Дон*
Редактори : *С. М. Шиманська, В. Г. Шевельова*
Коректори : *С. Г. Крушельницька, О. В. Должикова*
Технічні редактори : *Н. Ю. Копайгора, О. Г. Сальнікова, Ю. О. Куценко*

Підп. до друку 05.11.2013.
Формат 60 × 84/8. Обл.-вид. арк. 30,54. Ум.-друк. арк. 37,66.

Національна академія державного управління
при Президентові України
03057, Київ-57, вул. Ежена Потьє, 20, тел. 456-67-93.
E-mail: vydav@academy.gov.ua

Свідоцтво серії ДК № 1561 від 06.11.2003.