

МІЖРЕГІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ

Кваліфікаційна наукова праця
На правах рукопису

Карпюк Сергій Васильович

УДК 303.72:352:316.32

ДИСЕРТАЦІЯ

**Теоретичні засади аналізу трансформації державного
управління в постіндустріальному суспільстві**

Спеціальність: 25.00.01 – теорія та історія державного управління

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного
управління

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ С.В.Карпюк

Науковий керівник: Воронін Віктор Миколайович, доктор
історичних наук, доцент

Київ, 2020

Анотація

Карпюк С. В. Теоретичні засади аналізу трансформації державного управління в постіндустріальному суспільстві. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.01 – теорія та історія державного управління. – Міжрегіональна Академія управління персоналом, МОН України, Київ, 2020.

Дисертацію присвячено дослідженню теоретичних засад та стану наукового аналізу трансформацій державного управління в країнах світу у період їх переходу від постіндустріального розвитку до сучасного – інформаційного. У дисертації робиться акцент на тому, що трансформаційні процеси у сучасному державному управлінні величезною мірою зумовлені кардинальними змінами країн і суспільств в умовах загальносвітових глобалізаційних інтеграційних інформаційних процесів, коли принципово змінюються взаємини держави і громадянина, держави і громадянського суспільства, а, відтак, формуються нові, інноваційні моделі державного управління.

Вказується на те, що при поглибленому дослідженні феномену «державне управління» слід дотримуватися найперше наступних методологічних основ: 1) державне управління – це особливого роду соціальна функція, що викликана потребами модернізації самих суспільств; 2) зміст державного управління, як особливого характеру соціальної функції, виявляється в його цілісній організації діяльності, основними складовими якої є об'єднання, узгодження, регулювання, координація та контроль діяльності усіх суб'єктів державно-управлінської діяльності, яка пов'язана із складними взаєминами усіх суб'єктів і об'єктів управління; 3) державне управління має чітко означений характер владно-організуючої діяльності, яка пов'язана з складними взаєминами усіх суб'єктів і об'єктів управління; 4) важливішою характеристикою державного управління, як складного соціального процесу, його змістом є мета.

Робиться основний акцент на тому, що сучасні моделі державного управління спрямовані в першу чергу на оптимальне забезпечення практичної реалізації прав і свобод людини, громадянина за місцем його проживання, практичної діяльності.

Доводиться, що базовими засадами сучасних моделей державного управління більшість науковців називають політичні, правові та організаційні. При цьому потребує більш предметного наукового дослідження проблема взаємин політики і права, суті та характеру основних змін в системі державної служби. Пояснюється реальна потреба нових підходів і використання більш досконалих моделей і технологій забезпечення кадрового потенціалу у державній службі.

Встановлено і обґрунтовано положення про те, що більш предметного наукового осмислення потребують такі процеси трансформації державного управління як його децентралізація, демократизація. Глибшого теоретичного аналізу вимагають також політико-правові, організаційні та інші засади сучасного державного управління, особливості та механізми його здійснення, специфіка розвитку та вдосконалення державної служби, процесів формування та використання з метою підвищення дієвості кадрового корпусу державних службовців.

Аналізуються тенденції, особливості і наукові підходи до аналізу основних трансформаційних процесів на світовому, європейському і національному (сучасна Україна) рівнях, з виділенням спільного й особливого у цих процесах.

Підкреслюється і обґрунтовується висновок про те, що парадигмально нова система державного управління у сучасній Україні може бути оптимальною, більш дієвою за умови, коли таке управління формується з максимальним урахуванням особливостей політичного, економічного й соціального розвитку України саме у її перехідному, трансформаційному стані. При цьому, домінуючими у такому державному управлінні мають бути функції управління, організації, експериментальної практики, інноваційного стимулювання, превентивна й контролююча функції.

Ключові слова: державне управління, теорія і методологія аналізу державного управління, стан наукової розробки державного управління, генеза та прогностичний розвиток державного управління, світовий та національний контекст державного управління.

Annotation

Karpyuk S. V. Theoretical foundations of the analysis of the public administration transformation in the post-industrial society. – Manuscript.

Thesis for a Candidate of Science Degree in Public Administration, specialty 25.00.01. – Theory and History of Public Administration. – Interregional Academy of Personnel Management, MES of Ukraine, Kyiv, 2020.

The dissertation is devoted to the research of theoretical bases of the analysis of public administration transformations in the countries of the world in the period of their transition from post-industrial development to the modern – information. The dissertation focuses on the fact that the transformation processes in modern government are to a great extent caused by dramatic changes of countries and societies in the conditions of global globalization integration information processes, when the relations between the state and citizen, state and civil society, state and civil society change, and new innovative models of public administration are created.

It is pointed out that in the in-depth study of the “public administration” phenomenon the following methodological bases should be observed first and foremost: 1) public administration is a special kind of social function caused by the needs of modernization of societies themselves; 2) the content of public administration, as a special character of the social function, is manifested in its holistic organization of activities, the main components of which are the unification, coordination, regulation, coordination and control of the activities of all subjects of public-administrative activity, which is associated with complex relations of all subjects and objects of management; 3) public administration has a clearly defined nature of self-organizing activity, which is connected with the complex relations of all subjects and objects of management; 4) the most important

characteristic of public administration, as a complex social process, and its content is the purpose.

The main focus is made on the fact that modern models of public administration are aimed first and foremost at the optimal provision of practical realization of human rights and freedoms of a citizen at his place of residence of practical activity.

It is proved that the basic principles of modern models of public administration are referred to by most scholars as political and organizational. However, more substantive scientific research requires the problem of the relationship between politics and law, the nature of major changes in the civil service system. The real need for new approaches and the use of more sophisticated models and technologies of human resources in the public service are explained.

Provisions have been established and substantiated that such processes of transformation of public administration as its decentralization, democratization require more substantive scientific comprehension. Political-legal organizational and other principles of modern public administration, peculiarities and mechanisms of its implementation, specificity of development and improvement of the civil service, processes of formation and use with the purpose of increasing the efficiency of the personnel corps of civil servants also require a deeper theoretical analysis.

Tendencies, peculiarities and scientific approaches to the analysis of the basic transformation processes at the world, European and national (modern Ukrainian) levels are analysed with the emphasis on common and special in these processes.

It is emphasized and substantiated the conclusion that a paradigmically new system of public administration in modern Ukraine can be optimal, more effective, provided that such governance is formed with maximum consideration of the peculiarities of political, economic and social development of Ukraine in its transitional, transformational state. At the same time, the functions of management, organization, experimental practice, innovative stimulation, preventive and controlling functions should be dominant in such public administration.

Keywords: public administration, theory and methodology of public administration analysis, state of scientific development of public administration, genesis and prognostic development of public administration, world and national context of public administration.

Список опублікованих автором праць за темою дисертації:

1. Карпюк В.С. Актуальні проблеми формування кадрового потенціалу державної служби в умовах реформування системи державного управління: зб. наук. пр. ОРІДУ / [гол.наук.ред. М.М.Іжа]. Вип.2 [78]. – Одеса: ОРІДУ НАДУ. 2019. – 128 с. – сс.101-105.
2. Карпюк С.В. Актуальні теоретико-методологічні аспекти дослідження феномену «державне управління» в парадигмі розвитку сучасного публічного адміністрування. Public management (публічне урядування). – 2019. - №2(17). – с.85-94.
3. Карпюк С.В. Державне управління як суспільно-політичний феномен ХХІ століття: теоретико-концептуальний аспект. Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського: серія – Державне управління. Том 30(39), № 3. 2019. – сс.21-24.
4. Карпюк С.В. До питання про публічний характер державної служби як важливішої засади її дієздатності // Регіональна політика: історія, політико-правові засади, архітектура, урбаністика [зб. наук. пр.]. Вип.IV. Матеріали наук.-практ. конф., (Київ, 23 листопада 2018 р.). Мін-во освіти і науки України, Мін-во регіон. розв. і архітектури та ін. Київ – Тернопіль: «Бескіди», 2018. В 2-х ч. Ч.1. 292 с. – сс.288-291.
5. Карпюк С.В. До питання про теоретико-практичне обґрунтування феномену «державна служба» в сучасних умовах формування демократичних систем державного управління: постановка проблеми // Проблеми модернізації України: [зб. наук. пр.] / МАУП. –Київ: ДП «Видавничий дім «Персонал»; 2018. с.80-82.

6. Карпюк С.В. Еволюція державного управління у бік управління соціального – важлива ознака його суспільної трансформації у сучасну добу функціонування держав. Матеріали тринадцятої міжнародної науково-практичної конференції «Актуальні дослідження у соціальній сфері» 17 травня 2019 року. Одеса. с.65-67.
7. Карпюк С.В. Концептуальні засади сучасного теоретико-методологічного обґрунтування феномену «державне управління» в контексті парадигмальних основ його практичного здійснення. – <http://www.gag-journal.iei.od.ua/8-2018. c.3-11>.
8. Карпюк С.В. Політико-організаційні основи інтеграції державного управління в європейських країнах на сучасному етапі функціонування держав та його формування в Україні. Наукові праці МАУП. 2018. Вип.2(56). С.88-92.
9. Карпюк С.В. Проблеми селекції кадрів в системі державної служби в ході модернізації державного управління: концептуальні аспекти // Інноваційні технології як фактор розвитку суспільства: науковий збірник за матеріалами Міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 12 жовтня 2018 р.). Київ, 2018. 67 с. сс.44-50.
10. Карпюк С.В. Політична еліта і бюрократія: спільне і особливе в процесі державотворення // Наукові праці МАУП. Серія – політичні науки. 2019. Вип.1(57). С.54-58.
11. Карпюк С.В. Соціальна інформація та соціальні мережі як діяльнісні фактори забезпечення зв'язків з громадськістю в системі державного управління. Сучасні проблеми дослідження соціальних комунікацій: матеріали міжнародного симпозіуму, 19 березня 2019 року, м.Київ, Україна [за наук. ред. О.Холода]. К.: ВНЗ «Інститут дизайну, архітектури та журналістики», 2019. 335 с. сс.83-88.
12. Карпюк С.В. Специфіка теоретико-методологічного обґрунтування феномену «державне управління» як публічного адміністрування. Державне

управління у сфері цивільного захисту: наука, освіта, практика: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, 17-18 травня 2019 р. / за заг. ред.. В.П.Садкового. – Х.: Вид-во НУЦЗУ, 2019. – с.300-302.

13. Головатий М.Ф., Карпюк С.В. Прогностичні аспекти подальшої трансформації державного управління в контексті світового розвитку держав і суспільств // Проблеми модернізації України: [зб. наук. пр.] / МАУП. Київ. 2018. – Вип.9: Матеріали звіт. наук.-пр. конф. «Проблеми розвитку демократичної державності в контексті світових модернізаційних процесів формування національних громадянських суспільств (політичний, правовий, економічний, соціальний, психологічний та управлінський аспекти). 28 листопада 2019 р. 413 с. с.15-19 (С.В.Карпюком сформульовані закономірності подальшого розвитку державного управління).

ЗМІСТ

Вступ

.....

Розділ І. Теоретико-методологічні основи та джерельна база дослідження феномену «державне управління».....	с.10-67
---	---------

1.1. Теоретичні та методологічні засади аналізу державного управління.....	с.18-43
---	---------

1.2. Стан наукової розробки державного управління у фаховій літературі.....	с.43-62
--	---------

Висновки до першого розділу	с.62-67
--	---------

Розділ 2. Радикальні трансформації сучасних держав і суспільств – основа формування нових систем державного управління.....	с.68-110
--	----------

2.1. Сутнісні особливості трансформації держав і суспільств в ХХІ столітті.....	с.68-89
--	---------

2.2. Теоретичне осмислення генези базових політико-правових та організаційних засад сучасного державного управління.....	с.89-107
---	----------

Висновки до другого розділу.....	с.107-110
---	-----------

Розділ 3. Генеза державного управління у ХХІ столітті: спільне й особливе	с.111-169
--	-----------

3.1. Прогностичні аспекти розвитку державного управління і стан їх наукового опрацювання	с.111-130
---	-----------

3.2. Державна служба – важливіша компонента вдосконалення державного управління	с.130-151
--	-----------

3.3. Державне управління у сучасній Україні в контексті світових і європейських його трансформацій	с.151-165
---	-----------

Висновки до третього розділу	с.165-169
---	-----------

Висновки	с.170-174
-----------------------	-----------

Список використаних джерел.....	с.175-
--	--------

Вступ

Актуальність теми. Кінець XX, початок XXI століття ознаменували появу і інтенсивний розвиток посткласичних, постіндустріальних, інформаційних суспільств, що за багатьма ознаками, способами організації життя великих людських спільнот радикально відрізняються від попередніх суспільств. Домінування в них наукового знання, інформації, ринкових моделей господарювання, демократичних цінностей і норм, нових принципів і моделей взаємовідносин між людьми та ін., спричинило радикальні трансформації держав, що, у свою чергу, викликало також зміни їх політичних систем, політичних режимів, систем організації влади, взаємовідносин між державою і громадянським суспільством.

Природно, що означені суспільно-політичні, економічні, соціальні трансформації спричинили також радикальні зміни і у системі державного управління, яке, головним чином, еволюціонує до управління наукового, демократичного, децентралізованого, інноваційного, людиноцентриського.

Разом з тим, вказані процеси є далеко неординарними, однозначними і зрозумілими, потребують ще більш ґрунтового комплексного наукового осмислення з метою визначення їх адекватності практичному впорядкуванню державного управління на сучасному етапі суспільного розвитку.

Оскільки усі країни, суспільства у світі знаходяться у постійному русі і розвитку, існуючі системи державного управління скрізь мають забезпечити ефективний перехід таких суспільств до якісно нового стану. Окрім суто соціально-економічного розвитку держави, радикальне значення для її прогресивного суспільного поступу мають демократія і соціальна свобода, без яких правова держава неможлива. Та визначальним чином успішна держава може бути можливою лише за умови дієвого державного управління.

Основою найефективнішого забезпечення прав і свобод людини, реалізації її інтересів і потреб, є сталий розвиток держави. Під сталим розвитком держави ми розуміємо максимальну збалансованість політичного,

економічного, соціального, екологічного розвитку соціуму. Ефективність вирішення проблем сталого розвитку соціуму (держави) значною мірою обумовлюються також станом, характером та ефективністю державного управління, а останнє, у свою чергу, визначальним чином залежить від кадрового забезпечення державного управління, від функціонування державної служби загалом.

Ключовими напрямками адміністративної реформи в сучасній Україні, як відомо, визначено вдосконалення правового та організаційного регулювання державного управління, державної служби в контексті світової та європейської практики такого управління. В ході модернізації України в плані світової і європейської інтеграції, поряд з іншими, ставиться завдання підвищення ефективності державного управління; раціоналізації систем бюрократії; вдосконалення правової системи через конституційні та інші правові норми; правового забезпечення демократизації суспільного життя, здійснення реформ, налагодження стабільності й правопорядку в країні.

Перераховані та інші аспекти сучасного державного управління, його змін і трансформацій у світі, Європі, в Україні безпосередньо, активно досліджують такі вітчизняні вчені як В.Аверьянов, Ю.Амосов, А.Балашов, В.Бакуменко, З.Варналій, К.Ващенко, О.Валевський, Р.Войтович, В.Воронін, І.Драган, Н.Драгомирецька, В.Загорський, В.Козаков, В.Князєв, В.Куйбіда, Т.Куценко, В.Малиновський, А.Мельник, Н.Нижник, А.Никифоров, О.Пархоменко-Куцевіл, О.Приходченко, О.Радченко, В.Ребкало, Г.Ситник, О.Романенко, С.Сімак, В.Скуратовський, Ю.Сурмін, В.Тертичка, В.Трощинський, С.Чистов та ін.

Помітний внесок у поглиблене наукове дослідження сучасних трансформаційних процесів у сфері державного управління вносять такі зарубіжні вчені як А.Аверін, Г.Атаманчук, М.Вебер, Б.Гурне, Л.Даймонд, Г.Еллінек, А.Емірова, М.Мескон, Т.Парсонс, Т.Пітерс, Ш.Рамон, Б.Рассел, У.Ростоу, Д.Сарторі, Р.Тітмус, А.Тоффлер, Р.Уоллес, Ф.Фукуяма, С.Хантінгтон та ін.

Водночас, наукові розробки вказаних та інших авторів далеко не охоплюють увесь спектр наявних проблем, які ґрунтовно пояснюють суть, характер, особливості трансформаційних процесів, притаманних сучасному державному управлінню, що і засвідчує актуальність теми дисертаційного дослідження та необхідність вирішення поставлених питань найперше у їх теоретичному плані, на вдосконаленіх теоретико-методологічних засадах.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Обраний напрямок дослідження пов'язаний з плановим комплексним науковим проектом ПрАТ «Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна Академія управління персоналом» «Дослідження теоретико-методологічних основ розвитку української державності в контексті світових модернізаційних процесів формування національних громадянських суспільств: політичний, юридичний, економічний, соціальний, психологічний та управлінський аспекти» (державний реєстраційний номер О119И100492 – термін виконання – 01.2019 – 12.2024), який має орієнтиром наукове забезпечення комплексного дослідження політичних, соціальних, організаційних трансформацій української держави, суспільства. Тема роботи є також логічною частиною загальних наукових тем, які розробляються кафедрами публічного адміністрування, соціальних дисциплін та соціальної роботи Міжрегіональної Академії управління персоналом та іншими науковими структурами та підрозділами.

Мета і завдання дослідження. Метою дослідження є визначення стану та особливостей науково-теоретичного дослідження актуальних питань сучасних трансформаційних процесів, притаманних державному управлінню в країнах постіндустріального стану суспільного розвитку та у новітній Україні.

Для досягнення зазначеної мети поставлено такі **завдання**:

- узагальнити базові теоретико-методологічні засади дослідження трансформаційних процесів, притаманних державному управлінню у сучасних суспільствах;

- проаналізувати ступінь наукових розробок, стан та характер джерельної бази з означеної дисертаційної проблематики;
- визначити і схарактеризувати зміст і специфіку основних наукових підходів до обґрунтування суті трансформації сучасних держав і суспільств як базових основ формування нових моделей державного управління;
- розкрити особливості та дати наукове пояснення генези базових політико-правових, організаційних та інших засад державного управління в контексті їх теоретичного обґрунтування;
- схарактеризувати існуючі науково-прогностичні аспекти, точки зору щодо розвитку державного управління, державної служби у майбутньому на світовому і національному рівнях;
- обґрунтувати теоретико-методологічні засади та наукову проблематику дослідження трансформації державного управління в сучасній Україні, відповідно до світового і європейського процесів його трансформації.

Об'єкт дослідження – теоретичні основи аналізу сучасних трансформацій у сфері державного управління;

Предмет дослідження – теоретичні засади та стан наукового аналізу трансформації державного управління в країнах світу та в Україні в постіндустріальну добу.

Методи дослідження. Використання методів, принципів та засобів пізнання дало можливість сформулювати відповідні теоретичні основи та методологічні засади дослідження. З метою вирішення поставлених завдань у дослідженні використано: історичний та логічний методи – для аналізу історичних витоків, генези та розвитку сучасних процесів у державному управлінні; абстрактно-логічний метод – для теоретичного узагальнення особливостей трансформації сучасного державного управління й формулювання основних висновків; метод аналізу і синтезу – для визначення і характеристики спільного і особливого у державному управлінні в країнах

постіндустріальної доби; порівняльний метод – при поясненні різних моделей державного управління, систем управління, підготовки та використання кадрів управління державотворчими процесами; антропологічний метод – для обґрунтування особливостей впливу зміни політичних, державних систем, моделей сучасних суспільств на адекватні зміни систем державного управління; неофункціональний метод – для дослідження основних завдань державних органів у вдосконаленні зв'язків держави і громадянського суспільства; корпоративний метод – для розкриття спільних і особливих характеристик різних систем державного управління, підготовки кадрів державних службовців; монографічний метод – для виділення найбільш активних суб'єктів державного управління. Певною мірою використовувалися також основні загальнонаукові методи дисертаційного дослідження.

Наукова новизна одержаних результатів дисертаційного дослідження визначається особистим внеском дисертанта у вирішення актуального наукового завдання в галузі науки державне управління, що полягає у теоретичному визначенні стану та суті наукового обґрунтування процесів, закономірностей і тенденцій сучасних трансформацій державного управління.

Найсуттєвіші результати дослідження, які містять відповідну наукову новизну, полягають у тому, що:

уперше:

- розроблено, обґрунтовано та комплексно схарактеризовано суть та особливості основних науково-теоретичних підходів та пояснень радикальних трансформацій державного управління в країнах світу та у сучасній Україні в постіндустріальну добу функціонування країн і суспільств, з визначенням тих аспектів трансформаційних процесів, що потребують подальшого і більш предметного наукового аналізу.

удосконалено:

- теоретико-методологічні засади стосовно науково-теоретичних обґрунтувань сутнісних політичних, політико-правових,

соціально-економічних та інших об'єктивних причин, що обумовлюють трансформації систем державного управління;

- теоретичні підходи до пояснення моделей і систем державного управління у відповідності з особливостями розвитку країн і суспільств, пов'язаних з їх глобалізацією, децентралізацією та інформатизацією, демократизацією;

дістали подальшого розвитку:

- системний аналіз існуючих та інших прогностичних аспектів розвитку державного управління, державної служби у майбутньому на світовому і національному рівнях;
- обґрунтування теоретико-методологічних засад та наукової проблематики дослідження трансформації державного управління, вдосконалення державної служби в сучасній Україні, відповідно до специфіки світових і європейських процесів у цій сфері.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що вони можуть слугувати більш предметному і поглибленому розгляду основних теоретичних засад аналізу трансформації державного управління на сучасному етапі розвитку країн і суспільств в постіндустріальну добу.

Виявлені в процесі дослідження проблеми, сформульовані висновки та рекомендації можуть бути використаними в діяльності центральних органів державної влади, органами місцевого самоврядування з метою вдосконалення системи державного управління в Україні з урахуванням як національного, так і світового досвіду у цій сфері, та поліпшення реалізації адміністративної реформи в цілому.

Окремі аспекти теоретичного опрацювання дисертаційної проблематики можуть залучатися до розробки планів і програм навчання фахівців у галузі державного управління, державної служби тощо.

Результати дисертаційного дослідження були враховані та використані у роботі Міжрегіональної Академії управління персоналом при розробці науково-дослідної теми «Теоретико-методологічні основи становлення

української державності і соціальна практика: політичні, юридичні, економічні та психологічні проблеми» (термін виконання (поч. 01.2014, зак. 12.2018 р.) (Номер державної реєстрації НДР ОПЗИ007698) – дисертантом проаналізовано теоретико-методологічні аспекти процесу становлення публічного адміністрування в умовах постіндустріального суспільства та ґрунтовано роль органів державного управління в умовах постіндустріального суспільства (Довідка від 14 січня 2020 р. № 32); ВНЗ Інституту дизайну, архітектури та журналістики при напрацюванні пропозицій, що стосуються вдосконалення правових аспектів у сфері державного управління перш за все на регіональному рівні (Довідка від 16.04.2020 р. № 131); Громадської організації «Прогресивні освітні технології» при розробленні програм навчальних занять та просвітницьких заходів (Довідка від 12.04.2020 р. № 10, в які перераховані наукові положення дисертації, які викликали інтерес та взяті до впровадження).

Особистий внесок здобувача. Дисертаційна робота є самостійною науковою працею і містить отримані результати у сфері науки державне управління, що у сукупності розв’язують важливу наукову проблему виділення й подальшої розробки теоретико-методологічних засад сучасного державного управління, формування його моделей у світі і у сучасній Україні. В дисертації не використовувалися ідеї або розробки, що належать іншим авторам, без посилання на них та М.Ф.Головату, з яким опубліковано одну наукову статтю. Дисертантом отримано і обґрунтовано висновки та сформульовано практичні рекомендації, що стосуються необхідності подальшого і більш глибокого наукового розгляду актуальних проблем модернізації сучасного державного управління як у світі в цілому, так і у сучасній Україні безпосередньо.

Апробація результатів дослідження. Основні положення й результати дисертації доповідалися та обговорювалися на науково-практичних конференціях та семінарах, зокрема: «Регіональна політика: історія, політико-правові засади, архітектура, урбаністика» (Київ, 23 листопада 2018 р.) – Київський національний університет будівництва і архітектури;

«Соціальна практика та теоретико-методологічні засади модернізації України (політичні, юридичні, економічні та психологічні проблеми)» (Київ, 29 листопада 2018 р.) – Міжрегіональна Академія управління персоналом; Міжнародна науково-практична конференція «Інноваційні технології як фактор розвитку суспільства» (Київ, 12 жовтня 2018 р.) – Міжнародна Академія інноваційних технологій; Міжнародна науково-практична конференція «державне управління у сфері цивільного захисту: наука, освіта практика» (17-18 травня 2019 р.) – Національний університет цивільного захисту України, м.Харків; «Тринадцята міжнародна науково-практична конференція «Актуальні дослідження в соціальній сфері» (17 травня 2019 р., м.Одеса); Міжнародний симпозіум «Сучасні проблеми дослідження соціальних комунікацій» (19 березня 2019 р.) м.Київ, Інститут дизайну, архітектури та журналістики); Наукова конференція «Проблеми розвитку демократичної державності в контексті світових модернізаційних процесів формування національних громадянських суспільств» (28 листопада 2019 р.) – Міжрегіональна Академія управління персоналом та ін.

Публікації. Основні наукові результати дисертаційного дослідження викладено автором у 13 публікаціях, з яких 6 у фахових виданнях України, 1 таття опублікована у іноземному періодичному виданні та 5 тез наукових конференцій. Загальний обсяг публікацій становить 6.5. ум. друк. арк. Усі з яких належать автору.

Структура і обсяг дисертації. Дисертаційна робота складається зі вступу, 3 розділів, 7 підрозділів, висновків і списку використаних джерел (221 найменування, з яких 17 - іноземні). Обсяг основного тексту становить 174 сторінки. Повний обсяг дисертації 200 сторінок.

РОЗДІЛ 1

Теоретико-методологічні основи та джерельна база дослідження феномену «державне управління»

1.1. Теоретичні та методологічні засади аналізу державного управління.

Незаперечним є той факт, що до початку ХХІ століття людство не винайшло більш «досконалої» форми облаштування життя великих груп людей (соціумів) ніж у формі держави.

Здебільшого феномен «держава» пояснюють як сукупність офіційних органів влади в окремо взятій країні, або, дещо складніше, як спосіб політико-правової організації життя суспільства. Так, досить простими і точними є окремі політологічні визначення поняття «держава». Наприклад таке: «держава – це комплекс інститутів, установ і органів, кожен з яких виконує свої специфічні функції законодавчого, виконавчого та судового характеру» [32, с.93]. При цьому, в плані ведення щоденних справ держави ключову роль відводять трьом основним гілкам влади, найперше, урядові, важливіша функція якого – управління державним апаратом [4; 11; 17; 21; 32; 89; 112].

Сучасні держави природно змінюються, радикально трансформуються, оскільки складно, досить протирічливо змінюються люди, суспільства.

Найважливішим, стосовно трансформації сучасних держав є те, що в них принципово змінюються політичні системи і політичні режими. Завдяки політичній системі складаються нові відносини між державою і громадянським суспільством, - твердить Д.Устон, - досягається і здійснюється владне дослідження відповідних ресурсів у суспільстві [208]. Американський дослідник Алмонд, наприклад, визначав політичну систему як «комплекс взаємодіючих ролей, або як структуру ролей, якщо розуміти під структурою систематизацію взаємодій» [205, с.393-394].

Звідси, як мінімум два основних передчасних фундаментальних висновки: а) політична система є відповідною інституційною інфраструктурою політичної самоорганізації суспільства; б) політичні

системи країн різняться між собою наявністю певних політичних інститутів, їх структурою, взаємозв'язками між собою, ступенем і характером впливу на суспільні процеси. Без урахування в першу чергу цих аспектів, посправжньому пояснити суть радикальних змін у державному управлінні фактично неможливо.

Саме у бік демократизації, відкритості, публічності діяльності нині трансформуються політичні системи, політичні режими більшості країн світу, Європи, що має пряме відношення до загальнодержавних трансформацій, а, відтак, і до державного управління.

Маємо брати до уваги, що сучасні держави-результат двох взаємопов'язаних складових: а) невинної і все більш прискореної еволюції живої природи; б) свідомої, цілеспрямованої діяльності людей (артефактів). Обидві ці складові – джерела управлінської діяльності. Відтак, держава – різновид живої природи і, одночасно, людський витвір (організаційна система). Але державне управління безпосередньо торкається найперше другого – держави. Для управління нею утворюються єдиний центр управління, який готує, приймає і контролює виконання рішень, які стосуються усіх, хто має відношення до даної держави. Держави взагалі, особливо у Європі, все помітніше набувають ліберально-демократичних ознак і характеру, «віддаючи» все більше суспільних повноважень громадянським інститутам, громадянському суспільству. Ці аспекти проблеми детальніше аналізуються у другому (§ 2.2) та третьому (§ 3.1) розділах дисертації.

За усієї лібералізації, надто помітної демократизації сучасних суспільств, політичний аспект процесу державного управління і нині є надто актуальним. Держава і влада, на думку, зокрема, відомого російського політолога К.Гаджієва – «основоположні категорії політичного [32, с.74]. Існує найтісніший зв'язок понять «держави» і «політики».

Як зазначав К.Шмітт, «держави є політичним статусом народу, організованого в територіальній замкнутості: Держави за сутністю самого слова і за своєю історичною появою є свого роду станом народу... Це просто

статус, статус, як такий» [197, с.37]. Акцентуємо увагу на цьому з тим, аби зробити наголос: будь-які функції держави мають політичний характер, оскільки вся діяльність держави є нічим іншим, як реалізацією політики того народу, що утворив, «об'єднався» у державу заради інтересів певної більшості. «Держава, - пише вже цитований нами К.Гаджієв, - організує і формалізує світ політичного. Вона тісно пов'язана з такими речами як механізми, структури, установи, юрисдикція, влада і владні відносини, права, комплекс систематизованих відносин і т.ін. Держава включає систему або, точніше, машину управління – уряд, що складається з конкретних органів і осіб, що займають офіційні посади і здійснюють владу від імені держави» [32, с.77]. Додамо, що все це діється не інакше як з метою реалізації, або у відповідності з потребою практичної реалізації конкретних функцій держави. Характерно, що відомий український дослідник В.Цветков, наприклад, безпідставно стверджує, що нинішній кризовий стан України безпосередньо є наслідком неефективної державної політики [190], а це тому, що тільки державне управління, - пишуть В.Цветков, В.Горбатенко, М.Головатий та інші автори, - забезпечує функціонування й розвиток суспільства, як єдиного цілого.

Як і державна політика у більшості країн світу, принципових змін набуває нині і сама влада, що її здійснює. Як пише український політолог В.Козьма, - влада – феномен складний і навіть, можна сказати, інтимний. У масовій свідомості з ним пов'язано багато різноманітних міфологем, а український політолог О.Бабкіна додає: «За короткий історичний період зруйнувалася вся система звичних правових і політичних уявлень, настанов, цінностей, норм і стереотипів, які визначали життя пересічної людини в попередню епоху» [13, с.161].

Незаперечним є і те, що не можна зрозуміти сутнісні аспекти державного управління, не беручи до уваги особливості розвитку феномену «управління» загалом.

Обґрунтування поняття «управління», а, відтак, і державного управління, як процесу, бере свій початок ще з 1930-х років XX століття,

коли відомий французький дослідник А.Файоль, а затим американський вчений Л.Урвік, на якого посилається О.Дегтяр, сформуvalи концепцію про «загальне управління або принципи адміністрації» [45]. В основу такого управління вони заклали такі основні принципи діяльності адміністрації як: планування, організація, управління персоналом, керівництво, координація, звітність і фінансування.

В середині ХХ століття починає формуватися теорія так званого публічного управління, оскільки з великими змінами функціонування сучасних суспільств на провідне місце виходять фактори, пов'язані із управлінням людськими ресурсами (М.Фоллет, Д.Макгрегор, Дж.Муні, А.Рейлі та ін.). З цього часу принципово по-новому починає розглядатися і державне управління, що багато в чому пояснюється саме як публічна діяльність, публічний менеджмент. Можна, при цьому, сповна погодитися з точкою зору українського дослідника проблем державного управління В.Д.Бакуменка, що сутність такого управління полягає у єдності двох нерозривних складових – політичної і адміністративної [15]. Перше пов'язане із відповідними політичними рішеннями, а друге – з організацією виконання політичних (державних) рішень.

За досить великого розмаїття пояснення сутності державного управління, або публічного управління, є потреба звернутися до точки зору російського дослідника В.Чиркіна, який вважає, що таке управління, це відособлена і складна соціальна система, яка включає три основних складових: 1) державну адміністрацію (найперше три основних гілки влади та президентська адміністрація); 2) адміністрація тих організацій, що надають публічні послуги та публічних підприємств з державним, переважно державним і муніципальним майном» [194]. Вочевидь, що «публічний орган державного управління», як феномен, є більш «широким» поняттям у порівнянні із «державним» чи «адміністративним» органами.

Російський авторитетний фахівець у галузі державного управління Г.Атаманчук небезпідставно стверджує, що держава сьогодні виступає як форма суспільства, якій делеговано головне право – право розпорядження

суспільними справами. У цьому плані головними постають відносини між владою і суспільством [12, с.43].

Державне управління здійснюється з метою регулювання усіх суспільних процесів шляхом перш за все законодавства, коли встановлюються загальні, типові правила (норми) поведінки усіх людей у всіх сферах суспільного життя і силою своєї влади держава намагається забезпечити їх дотримання. При цьому використовуються різні механізми керування цим процесом: економічні, ціннісні, нормативні, моральні тощо.

Аби не допустити певної узурпації влади в процесі управління суспільством, позбавитися деяких рутинних функцій в управлінні, максимально наблизити управління суспільними процесами до людини, держава делегує частину розпорядчо-організаційних, регулятивних, нормотворчих, фінансово-економічних та інших функцій різним суб'єктам управління, залишаючи за собою перш за все найбільш наукоємні, стратегічного характеру управлінські дії і процеси і, зрозуміло, контрольні функції. В кінцевому випадку це вкрай необхідно з тим, аби не виникало, не загострювалося і не поглиблювалося протиріччя між владою і суспільством. Більше того, у дійсно демократичному суспільстві сама влада має бути зацікавленою у належному контролі з боку народу, суспільства, тобто, у соціальному контролі. «Фатальна помилка сучасної російської політики, - пишуть, зокрема, російські вчені А.Гладишев, В.Іванов, В.Патрушев, - полягає в тому, що все зводиться до захоплення влади. Між тим, суть політичного керівництва за наявності влади – управління суспільними справами, залучення до цього всього суспільства, його громадських інститутів і усіх громадян, делегуючи їм владні функції, ресурси і разом з ними розвиваючи самодіяльність, самоуправління людей, організуючі роботу суспільства на шляху соціального прогресу» [117, с.3]. Таке зауваження цілком слід адресувати і до проблем сучасного державного управління.

В контексті вищевикладеного, є потреба ще раз повернутися до проблеми державного управління саме як управління соціального. Згадаймо яскравий вираз М.Вебера (Німеччина): «Держава ... є відношення влади

людей над людьми, що опирається на легітимне насилля як засіб» [24, с.646]. У Г.Атаманчука (Російська Федерація), держава є «публічною і легітимною (нормативно вираженою) владною силою суспільства» [12, с.43].

Спектр управлінських дій держави досить широкий, однак (поряд з економічною, науково-технічною, військово-оборонною і т.п. політиками) все ж особливе місце належить соціальній політиці, соціальному правлінню, мета яких – створення максимально сприятливого соціального клімату, узгодження інтересів і дій найрізноманітніших соціальних груп суспільства (соціальний консенсус).

Основними суб'єктами соціальної політики у будь-якій державі були і залишаються законодавчі, виконавчі, судові органи влади, широкий спектр соціальних інститутів (урядові і громадські структури), взаємодія яких має використовуватися на благо громадянина і суспільства.

Друге, і принципове важливе положення з точки зору методології дослідження державного управління, стосується слідуючого. Оскільки державне управління пов'язане з політикою, врядуванням, засобами комунікації, багато зарубіжних фахівців – Р.Бландер, Дж.Демжі, Дж.Кін, Р.Парк, Т.Парсонс, Г.Спенсер та ін., вітчизняних (українських) – В.Козаков, О.Рашковська, В.Ребало, Є.Романенко, І.Чаплай та ін. вводять і обґрунтовують термін «публічно-комунікативна сфера» [77], яка функціонує завдяки державно-громадській комунікації. «На противагу звичайної практики державного управління, - пишуть автори колективної монографії «Державно-громадянська комунікація: шлях від кризи до взаємодії» (К., 2017), - яка спирається на ієрархії та передбачає безумовне виконання наказів та розпоряджень, головними параметрами публічно-комунікативної сфери (публічна політика, публічне врядування, публічна комунікація) стають згода та договір» [Там само, с.27]. За такої постановки питання про феномен «державне управління» береться до уваги те, що «традиційна влада» здійснюється не лише і не тільки урядом, бюрократією, парламентом але й за рахунок широкого розвитку і діяльності різноманітних суб'єктів громадянського суспільства – комісій, форумів, різних громадських утворень

і груп. Сучасний інтенсивний розвиток громадянського суспільства, інформації дає всі підстави стверджувати, що публічно-комунікативна сфера у майбутньому матиме все більш важливу роль у державному управлінні.

Коли аналізують громадянську комунікацію, як феномен, то беруть до уваги, що її суб'єктом є громадськість, у самому широкому розумінні цього поняття, а об'єктом виступає держава. Саме за рахунок громадської комунікації найперше розвивається і функціонує громадянське суспільство. При цьому в центрі уваги громадської комунікації постає забезпечення тісного взаємозв'язку держави і суспільства, в частині дотримання прав і свобод людини і громадянина. Врешті, без такого взаємозв'язку практично неможливо демократизувати управління справами держави, сформувати належну систему публічного управління.

Більшість дослідників і, найперше, Г.Атаманчук, В.Авер'янов, В.Бакуменко, В.Князєв, Н.Нижник, О.Пархоменко-Куцевіл, В.Тертичка та ін., роблять акцент на тому, що державне управління – це специфічний владний механізм впровадження державної політики у життя. На цій підставі «виокремлення державного управління від державної політики, - пише, зокрема, В.Тертичка, - є досить умовним, між ними існує тісний зв'язок, як між суспільним розвитком і державною політикою» [172, с.92].

Існують, зрозуміло, і дещо неоднозначні, спірні пояснення феномену «державне управління». Так, азербайджанський дослідник Ібрагімов Фарід Ісмаїл огли поняття «державне управління» визначає як «вид державної діяльності, в рамках якої практично функціонує виконавча гілка державної влади» [61, с.10]. Це, в цілому, прийнятне, хоча і дещо звужене визначення, оскільки зводити державне управління до діяльності виконавчої влади, вважаємо, замало.

Не можна досліджувати феномен «державне управління» і без урахування того, що так званій традиційній системі управління у будь-якій організації загалом, постійно і активно протистоїть так звана синергетична система, яка передбачає жорсткий вплив системи управління на тих, хто підлягає управлінню. Така система управління сприяє вирішенню

управлінських проблем, що виникають у неврівноважних системах через переважання хаосу над порядком. Ці проблеми системою традиційного управління фактично виявляється неможливо врегулювати. При цьому, як вказують В.Окорський та А.Валюх, процесу розвитку організації характерні:

- а) принцип негативного зворотнього зв'язку, відповідно до якого в організації має підтримуватися порядок, що виникає спонтанно;
- б) принцип позитивного зворотнього зв'язку, згідно з яким прогресивні зміни, що виникають у економічній системі, накопичуються та посилюються.

Між тим, синергетичне управління в системі державного управління було і залишається надто недостатньо дослідженим.

Зазначимо, що синергетичне управління, як один із актуальних факторів трансформації державного управління загалом, величезною мірою пов'язаний із основними правилами (принципами) державного управління.

Існує також і таке поняття (термін), як «форма державного правління». Воно має глибокі, давні історичні корені, сягаючи часів античності. Це поняття і сьогодні має досить різні визначення, трактування. Так, відомий німецький юрист, державознавець Георг Єллінек писав, - що поняття «форма правління» та «форма державного устрою» висвітлюють «формальні моменти виражених у конституції вольових відносин, які незалежно від усіляких конкретних особливостей, в силу правової необхідності, мають свій вираз у житті держави. ...Питання про форми держави тотожне з питанням про правові відмінності конституцій» [52, с.632].

Форма державного правління похідна від форми держави, а, відтак, вона детермінована в часі, у суспільно-політичній ситуації.

Форму правління фактично завжди обирає певний соціум. До того ж, форма правління завжди відповідно суб'єктивована. Як писав український політолог С.Рябов в Політологічному словнику, форма державного правління безпосередньо залежить від того, «хто здійснює реальну владу, скільки осіб бере участь у прийнятті рішень і у який спосіб ці особи отримують такий статус» [132, с.696].

Відомий український правознавець В.Шаповал робить особливий наголос на тому, що форма державного правління «відображає інституційні особливості організації державного владарювання...» та «особливості статусу глави держави» [201, с.295]. У такому визначенні феномену «державне правління» відсутні дещо вузькуваті, формальні, нормативно-правові ознаки такого правління, але більше робиться акцент на функціональних ознаках різних суб'єктів державного правління. Тобто, йдеться про інституційно-функціональні особливості державного правління і, навіть, про його персоніфікацію.

Не менш важливо брати до уваги і те, що більшість фахівців в галузі державного управління роблять акцент на тому, що таке управління виглядає не інакше як управління саме соціальне. Так український вчений С.Бостан, розуміючи під державним управлінням управління соціальне, зазначає, що державне управління «це спосіб володарювання вищого рівня, за якого керівництво соціальними процесами в державі здійснюється верховними органами» [21, с.79]. За усієї, здавалося би зрозумілості, прозорості, у теоретичному плані вкрай недостатньо досліджено державне управління саме як соціальний феномен. Крім того є потреба вказати на існування такого специфічного виду державного правління як неопатримоналізм. Неопатримональні режими і сьогодні існують у країнах, де багато років мали місце форми персонального (племінні, патрональні, конфесійні) правління. Як вказує український дослідник С.Шуляк, це режими, де керівник контролює усі органи державної влади, має необмежені повноваження, що закріплюються юридично [198, с.7-10]. Тут доречно навести думку відомого сучасного американського (японського походження) політолога Ф.Фукуями, який неопатримональні режими характеризує не інакше як специфічні, гібридні політичні режими.

В процесі аналізу трансформації державного правління за основу береться найперше визначення і обґрунтування характерних ознак відносин вищих органів влади держави. При цьому важливіше значення мають три основних аспекти, а саме: а) характер структури та особливості повноважень

вищих органів влади; б) порядок утворення та специфіка взаємовідносин органів влади між собою; в) ступінь участі впливу людей, громадян (громадянського суспільства) на діяльність органів влади.

Державне управління у будь-якій країні має свої правила (принципи), які його обстоюють. Такі правила у країнах Європи, зокрема, свого часу були визначені правовою практикою Європейського Союзу, систематизовані і описані в спеціальному документі SIGMA «Європейські принципи державного управління» [210]. До них віднесено:

а) принципи верховенства права, або принцип управління за законом. По-перше, влада, органи державної влади мають виконувати свої функції виключно у межах закону. По-друге, велике значення має рівень правової компетенції громадян, органів влади, судових органів, які покликані максимально дотримуватись норм законів. По-третє, виникає проблема чіткого дотримання процедурних норм (процедурна справедливість), коли розглядаються справи, пов'язані із дотриманням норм закону;

б) принцип відкритості, прозорості в державному управлінні. Йдеться про відкритість і прозорість у вивченні стану справ, проведенні різного роду аналізів і перевірок, завдяки чому усі мають бути рівні перед законом, підзвітні за виконання покладених на них обов'язків;

в) принцип підзвітності. За усієї відкритості, прозорості державного управління, має бути забезпечена відповідальна підзвітність нижчих органів (адміністрацій) вищим. Це сповна стосується і діяльності судових органів;

г) принцип продуктивності та ефективності. Виділені ресурси на здійснення будь-чого, мають дати відповідні результати, а тому державні органи виконавчої влади на місцях мають постійно визначати рівень продуктивності та ефективності державно-управлінських рішень, аналізувати причини їх неефективності, відшукувати резерви щодо підвищення такої ефективності [142].

Зрозуміло, що схарактеризовані принципи діють у всій своїй сукупності, хоча у сучасну епоху формування постіндустріальних, інформаційних суспільств, мабуть, вирішальними є два: принцип

верховенства права (нині точиться багато, в тому числі і наукових дискусій, щодо особливостей практичного дотримання цього принципу), та принцип відкритості, прозорості у державному управлінні (публічна, демократична, відкрита тощо політика).

Крім правил, принципів, державне управління пов'язане з реалізацією ряду вдало пов'язаних між собою функцій, головними з поміж яких є функції: організації; планування; прийняття рішень; контролю тощо. Зі зміною суті призначення держави, як інституту політичної організації суспільства, суттєво змінюються такі функції. У відповідності з цим принципово видозмінюється уся система державного управління.

В процесі теоретичного аналізу основних функцій державного управління слід пам'ятати, що такі функції поділяють на основні і допоміжні. До основних відносять чотири групи функцій: функцій верховної влади (оборонна, зовнішні зв'язки, поліцейська служба, судочинство, громадянський стан, функціонування політичних інституцій, регламентація ЗМІ); функції економічні (грошовий обіг, прикладні дослідження економіки); соціальні функції (охорона здоров'я, житлові програми, захист прав і інтересів найманих працівників, перерозподіл доходів на користь дітей, інвалідів і т.ін.), поліпшення навколишнього середовища; освітні і культурні функції (фундаментальні дослідження, освіта, фізична культура і спорт, підвищення кваліфікації працівників, їх дозвілля, рекреація, мистецтво, культура. До допоміжних функцій в держуправлінні відносять: управління персоналом, бюджет і бухгалтерський облік, юридичні функції, документування. Врешті, є ще командні функції: дослідження, організація державної служби, державний контроль, зв'язки з громадськістю.

Для достатньо предметного усвідомлення суті і специфіки вище означених та інших процесів, існує потреба в логічній послідовності проаналізувати: а) найпринциповіші особливості зміни єства феномену «держава» за останні декілька десятиліть; б) виокремити і означити специфіку зміни функцій держави; в) схарактеризувати процеси сучасного формування соціальних держав; в) пояснити суть сучасних

трансформаційних процесів в системах державного управління; г) розкрити сутність загальносвітових, національних (в тому числі і українських) змін в державному управлінні. Перелік вказаних проблем визначальним чином обумовив формування структури, зміст дисертаційної роботи. Крім того, дані проблеми детальніше розглядаються у другому розділі дисертації (§2.1).

Існує, загалом, ряд цілісних теорій і теоретичних підходів до пояснення феномену державне управління (public administration). Виділимо найбільш оптимальні, найчастіше вживані, які систематизував Г.Райт [116]. Найперше йдеться про те, що це складова, невід’ємна частина державного, державотворчого процесу. По-друге, сферою державного управління є предметний аналіз специфічного організаційного середовища. І, по-третє, державне управління пояснюється саме як сфера професійної діяльності [46].

Здебільшого, при поясненні феномену «державне управління» фахівці вдаються до досить «об’ємного», багатоаспектного його визначення. Так, відомий фахівець в галузі державного управління Б.Гурне вважає, що таке управління – це: наука управління суспільством; наука про конкретну історично сформовану форму правління, пов’язану із організацією усіх економічних, політичних, соціальних та інших процесів» [41]. В деяких спеціальних виданнях бібліографічного, словникового характеру визначення поняття «державне управління» подається надто широко, навіть публіцистично. Так, у англійсько-українському словнику термінів і понять з державного управління (К., 1996), державне управління розглядається як «... широкомасштабне й аморфне поєднання теорії та практики, покликане сприяти кращому розумінню уряду та зміцненню його зв’язків з суспільством, яким він править, а також заохочувати державну політику, чутливу до соціальних потреб, і запроваджувати таку адміністративну практику державних бюрократій, що спрямована головню на ефективність, продуктивність і дедалі більшою мірою на задоволення людських потреб» [4, с. 95].

Нині, у час формування інформаційних суспільств, державне управління пояснюють, що цілком природно, як управління людьми, людськими ресурсами [180]. Великою мірою, це так, хоча і не сповна точно.

Великий вплив на формування сучасної – у XX – XXI століттях концепції державного управління, мала концепція раціональної бюрократії, сформульована видатним німецьким соціологом, політологом М.Вебером під назвою «Концепція раціональної бюрократії» [24]. В ній йдеться про систему правління бюрократів – державних службовців, яка будується на трьох основних складових: ієрархічність, стабільність, стандартизація компетенцій і рішень. Багато в чому на основі даної концепції формувалася саме сучасна теорія державного управління, до якої в кінці XX століття додалися і такі вирішальні складові, які маємо враховувати в процесі теоретичного управління як децентралізація і демократизація. І хоча нині ведуться постійні дискусії стосовно того, що у постіндустріальну добу має виникнути не інакше як «пост бюрократична парадигма управління», ключові характеристики в системі раціональної бюрократії М.Вебера помітно даються взнаки і сьогодні.

Існують і визначення феномену «державне управління» з різними специфіками. Наприклад, українські дослідники Н.Нижник та О.Машков стверджують, що державне управління – це підзаконна діяльність органів виконавчої влади, яка спрямована на практичну організацію нормального життя суспільства і забезпечення особистої безпеки громадян, створення умов для їх матеріального, культурного та духовного розвитку [111, с. 6].

З усіх наявних теоретичних визначень поняття «державне управління», обираємо те, що вміщено у першому томі восьмитомної Енциклопедії державного управління, підготовленої великим науковим колективом НАДУ при Президентіві України, яка побачила світ у 2011 році. Воно таке: «Державне управління (англ. Governance) – діяльність держави (органів державної влади), спрямована на створення умов для якнайповнішої реалізації функцій держави, основних прав і свобод громадян, узгодження різноманітних груп інтересів у суспільстві та між державою і суспільством,

забезпечення суспільного розвитку відповідними ресурсами» [54, с.157]. Звідси декілька основоположних значень (якостей) державного управління:

а) таке управління є досить специфічним видом управлінської діяльності, що має свій суб'єкт (держава, органи державної влади) і об'єкти (громадянин, окремі людські спільноти (соціальні, професійні тощо), суспільство (соціум);

б) як конкретний вид діяльності по здійсненню державної влади державне управління має власні функціональну та компетенційну (за визначенням М.Вебера) специфіку;

в) державне управління є конкретним способом функціонування та практичної реалізації влади держави, яка у свою чергу є головним інструментом політичної системи будь-якого суспільства;

г) за своїм практичним змістом державне управління, на думку визнаного українського вченого В.Цветкова, за своїм змістом є процесом реалізації державної влади, її зовнішнім, матеріалізованим вираженням, яке поза цим не існує [147].

У державному управлінні, діяльнісними, підкреслимо ще раз, є найперше політичні, правові та адміністративні функції, існування, поєднання (і розмежування) яких спричинили фактично два основних теоретико-практичних підходи до пояснення суті державного управління. Якщо у першому (американському) підході, державне управління пояснюється саме як феномен, спрямований на усі процеси і функції управління, то за європейським підходом – державне управління розглядається як специфічна підгалузь права. Хоча обидва підходи є досить специфічними, скоріше умовними, в українській науковій думці домінує все ж європейський, в якому поділ такого управління, пов'язаний з трьома різними гілками влади.

Найбільше різних наукових точок зору маємо щодо функціонального призначення державного управління. Усі вони пов'язані із діяльністю держави (її влади) але спрямовані на:

а) досягнення державою певних цілей за рахунок використання усіх наявних ресурсів (А.Файоль, Г.Райт);

б) організацію та оптимальне упорядкування усіх соціальних процесів у суспільстві (В.Цветков);

в) позитивний вплив на забезпечення усієї життєдіяльності людей (Г.Атаманчук).

Суттєвий вплив на видозміну суті, змісту державного управління має глобальна демократизація суспільних відносин, формування принципово інших засад громадянської самоврядності, розвиток і посилення впливу на державу громадянського суспільства.

В постіндустріальну добу великий науковий інтерес викликає проблема моделей державного управління, які є досить нестійкими, гнучкими, змінними. Під моделями державного управління, як правило розуміють «сукупність концепцій і принципів побудови державно-управлінських систем, у яких відображено інституціональну побудову суспільно-політичних процесів» [53, с.445].

Береться до уваги при розгляді моделей держуправління і те, що у сучасних розвинутих суспільствах, як правило, існують так звані, специфічні багаторівневі системи управління, які російський дослідник проблем управління А.Мисливченко у спеціальному виданні «Нова філософська енциклопедія» подає у таких вимірах: традиційні особистісні стосунки (сім'я); професійні відносини; ринкові (конкурентні) відносини; державне регулювання; ідеологічні відносини і засоби масової інформації [106, с.144]. Вважаємо, однак, що у такому обґрунтуванні державне управління є дещо обмеженим, тим більше, називати його «державним регулюванням» не є точним. Управління, в цілому, більш широка, об'ємна, багатоаспектна діяльність держави по відношенню як до окремих сфер суспільного життя, так і суспільства загалом. При цьому ряд дослідників, зокрема український фахівець з держуправління В.Тертичка [172], як вказувалося, доречно наголошує на найтіснішому зв'язку між державною політикою і державним

управлінням, а відомий американський дослідник Т.Лові зазначає, що «практика управління визначає політику» [132, с.545].

Загалом у науковому плані «політичне» і «управлінське» у державному управлінні фактично не є феноменами розведеними, достатньо чітко поясненими. В сучасних, постіндустріальних державах, на думку одного з провідних теоретиків постмодернізму Ю.Хабермаса, вирішальними факторами існування країн і великих соціумів є гроші, державна влада і солідарність [185]. При цьому береться за основу те, що провідними напрямками пост модернізації є чотири основних фактори: децентралізація; гуманізація суспільства; демократизація життя; інформатизація суспільств [40, с.136]. Відтак, незаперечним є той факт, що державне управління у більшості, особливо високо розвинутих країн світу у майбутньому гостро зіткнеться з проблемою ще більшої його децентралізації, демократизації, пов'язаних із радикальними реформуваннями політичних систем, систем політичного управління. Тут доречним є вислів згаданого нами японо-американського політолога Ф.Фукуями, який пише: «Централізовані і авторитарні корпорації потерпають невдач з тих же причин, що і централізовані і авторитарні держави, - вони не справляються з інформаційними потребами світу, що стрімко ускладнюється, в якому живуть» [183, с.267]. Детальніше цей аспект проблеми розглядається у § 3.1 дисертаційної роботи, а поки що зазначимо головне – державне управління в майбутньому, на нашу думку, принципово змінюватиметься за своєю сутністю, характером, а саме з тієї причини, що його співпраця з місцевим самоврядуванням все більше буде підпорядкована системі надання людям різноманітних соціальних послуг, підвищенню їх якості. Більше того, вже сьогодні радикально змінюється уся соціальна політика і, відповідно, державне провадження такої політики. Патерналістська турбота держави про таку політику зміниться самореалізацією її за рахунок різних фондів, підприємницьких структур, громадських організацій, волонтерської діяльності тощо. Патерналізм держави збережеться лише стосовно молоді, людей (громадян) похилого віку, або абсолютно недієздатних людей.

Вище викладене викликає потребу зробити акцент на радикальній зміні методів державного управління, що є основою конкретних організаційних систем у такому управлінні та на потребі пояснення різниці між публічним управлінням та адмініструванням.

Здебільшого зарубіжні та і українські вчені (В.Бакуменко, А.Гапоненко, І.Варзар, В.Князєв, А.Первухіна та ін.) державне управління вважають спеціальним видом професійної діяльності [56], і за досить великої кількості класифікацій методів державного управління, їх, головним чином, поділяють на дві групи: загальні та спеціальні. Крім того виділяють: методи прямого і непрямого впливу органів державної влади на певні об'єкти управління, поділяючи їх на:

- а) методи правового регулювання, переконання, примушення;
- б) методи верховного впливу, стимулювання діяльності, демократизація управління, маніпуляції і т.ін.

Серед спеціальних методів державного управління виділяють такі: адміністративні (прямий вплив на об'єкт управління); економічні (пов'язані із врахуванням та використанням економічних інтересів); соціально-політичні (вплив на інтереси певних соціальних груп, умови їх життєдіяльності).

Виділяють також (спеціально) науково-аналітичні методи: методи дослідження операцій; методи економічного аналізу; методи системного аналізу; методи аналізу політики і т.ін.

Ще складнішою виглядає проблема співвідношення (або розмежування) публічного управління та адміністрування. Українські дослідники О.Амосов та Н.Гавкалова доречно вказують на те, що публічне управління та адміністрування, хоча і схожі, однак, різні явища, що поєднують дві складових: «Перша – публічне управління базується на публічній владі, яка здебільшого є результатом взаємодії неформальних інститутів. Друга – публічне адміністрування передбачає формалізацію взаємодії через демократичні процедури прийняття рішень та закріплення їх у регламентах [3, с.18]. Звичайно, інституалізація державних рішень великою

мірою залежить від стану функціонування громадянського суспільства, його взаємодії з державою, з політичною владою.

Крім того, цитовані автори вважають, що «суперечності між публічним управлінням та адмініструванням пов'язані з їхньою різною роллю у суспільних процесах» [Там само, с.21]. Вважаємо, що до сьогодні у науковому дискурсі саме і залишаються малодослідженими оці «суперечності», тобто є потреба більш глибоко «роз'єднувати» публічне управління та адміністрування. Акцентуємо увагу на тому, що публічне адміністрування – це максимальна відкритість в реалізації державної політики: якщо державна політика здійснюється шляхом публічної діяльності, то така діяльність і є публічним адмініструванням [53, с.605].

Публічність у державному управлінні, природно, має найперше відношення до державної служби. Небезпідставно вважається, що без публічності сучасна державна служба неможлива і мало результативна. Тут, однак, присутнє таке, певною мірою просте, спрощення, коли публічність елементарно асоціюється із гласністю. Дійсно, ряд дослідників небезпідставно стверджують, що публічність і гласність майже співпадають, зливаються, коли гласність, на думку, зокрема, С.Федорова, - пояснюється як деякий інструмент реалізації публічності [182, с.964-968].

Друге. «Публічність», як більш широке поняття, ніж «Гласність» - це безпосередній інструмент тісного поєднання державної влади і громадянського суспільства. Без такого поєднання державна влада навряд чи зможе себе зреалізувати, та і на рівень свідомої підтримки громадянами державної влади сподіватися досить важко.

Достатньо оптимальне визначення феномену «публічність» саме у державній службі тим і ускладнюється, що таку публічність досить часто розглядають саме у конкретній сфері народногосподарської діяльності. Так, якщо йдеться про публічність у сфері соціально-економічної, господарської (підприємницької) діяльності, то йдеться про доступність громадян до реального знання щодо діяльності підприємницьких структур (відкритість ведення бізнесу) [5, с.275].

За вищевикладеної ситуації (різного «прочитання» терміну «публічність»), вважаємо найдоцільніше розглядати в контексті терміну «публічне управління». Відомо, що вперше такий термін ввів у науковий обіг відомий англійський дослідник Д.Кілінг, який під ним розумів «пошук найкращих способів використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей держави» [53, с.605].

Підтвердження такого визначення знаходимо і в ряді нормативного характеру документів державницького рівня, що були прийняті в сучасній Україні. Так, у статті 45 нової редакції Закону України «Про державну службу» (2015 р.) публічність державної служби закріплена такими обов'язковими умовами її практичного функціонування як: публічні звіти курівників органів виконавчої влади перед громадськістю про діяльність конкретного державного органу; інформація про діяльність державних органів у ЗМІ, зокрема, на веб-сайтах окремих органів виконавчої влади. Принцип публічності державної служби певною мірою проводиться і у деяких Указах Президента України, зокрема, в Указі «Про стратегію державної кадрової політики на 2012-2020 рр.» [177] та ін.

Є немало підстав погодитися з думкою О.Амосова та Н.Гавкалової у тому плані, що для того щоб відбулася трансформація державного управління в публічне, необхідно виконати кілька умов. Насамперед це стосується формування інституційного забезпечення управління у суспільстві.

Досить часто, врешті, зустрічається точка зору, що «державне управління» і «публічне управління» (врядування) фактично ідентичні феномени. Якоюсь мірою це так, оскільки йдеться про державне управління як механізм, «інструмент», систему. І все ж «публічне управління» дещо відмінне по своєму змісту, характеру, особливостях від «державного управління». Концептуалізація публічного управління – це процес поєднання і, одночасно, роз'єднання двох складових в такому управлінні – державної і громадської. Практично така концептуалізація відбулася у три етапи. Перший – дихатомне управління (адміністративне і політичне). Другий етап

– становлення державного управління як специфічного менеджменту: основа – теорія суспільного вибору та ринкового менеджменту. Третій етап – реалізація концепції так званого доброго врядування. Здебільшого прихильники цієї теорії роблять акцент на тому, що публічне управління базується, як пише, зокрема, Л.Сморгунов – «скоріше на горизонтальних ніж на вертикальних зв'язках між урядовими органами, асоціаціями громадянського суспільства та бізнесом» [161, с.50-58]. Підтвердженням такої тези є те, що нині у більшості, особливо високо розвинутих суспільств, країн світу публічне управління реалізується через так звані публічні адміністрації, що є сукупністю державних і недержавних структур та повноважних осіб. Фактично в першу чергу йдеться про такі взаємини в інтересах людини і соціуму.

Досить поширеним поряд з терміном «публічне управління» є термін «публічне адміністрування», який обґрунтовують, наприклад, відомі українські фахівці у галузі державного управління Ю.Сурмін і В.Трощинський так: «Публічне адміністрування – теорія і практика державного управління, яка характеризується реалізацією адміністративних процедур шляхом публічної діяльності, застосування інструментів демократичного врядування, упорядкування суспільної діяльності та надання адміністративних послуг як засобу реалізації прав і свобод громадян» [53, с.605].

На сьогодні, таким чином, існує багато точок зору щодо феноменів «політичне керівництво» та «державне управління». І все ж домінує думка про те, що це достатньо різні явища. Українська дослідниця В.Токовенко вважає, що «розмежування цих різновидів управлінської діяльності можна робити: ціннісно-інструментально; за пріоритетами інтересів і потреб людей; за домінуванням функцій планування мотивації; за творчим, нестандартним характером завдань; за верхніми щаблями влади» [173, с.223]. Достатньо складне, однак, в цілому це зрозуміле визначення розмежовуючих факторів. Інша справа, що у реальному житті політичне і державно управлінське часто надто асоціюються, а то і змішуються. У цьому плані доречним є таке

зауваження В.Токовенко: «Державне управління – це діяльність державних органів та посадових осіб, підпорядкованих політичному керівництву, з більш обмеженими, делегованими повноваженнями щодо прийняття рішень, використання суспільних ресурсів і відсторонених від безпосереднього використання силових та інформаційних структур держави» [Там само, с.25].

Для дієвого політичного керівництва реально необхідною є публічна влада. Доступно і ясно пояснює сутність публічної влади відомий російський політолог В.Халіпов. За його визначенням «публічна влада (public power від лат. Publicus – громадський) – влада (в присутності публіки), відкрита народу і його судженням, громадська за характером, не приватна, що залучає до управління широкі кола населення» [186, с.322]. За такого визначення публічної влади доходимо висновку, що стан публічності влади вирішальним чином залежить від стану ефективності функціонування громадянського суспільства. Українські дослідники О.Амосов і Н.Гавкалова вважають, що «публічна влада – це можливість особи, соціальної групи, інституту, організації проводити свою волю через певні засоби» [3, с.20]. В даному випадку суб'єктом такої волі є держава і проводить вона свою волю через державне управління.

Зазначимо, що у більшості країн сучасної Європи маємо достатньо чіткий розподіл державних посад на політичні і посади державної служби, а, відтак, політика і адміністрування досить помітно «розведені». В цих країнах, як і у США, Канаді і т.ін., політичну складову в діяльності державних службовців «потрібно розглядати передусім у контексті публічної політики та управління, а не в контексті політичного самовизнання впливу різноманітних політичних факторів на професійну діяльність тощо» [159, с.9].

Так чи інакше, але державне управління головним чином пов'язане із реалізацією конкретної державної політики. Така політика здійснюється органами державної влади у формі державного управління і є специфічним державним менеджментом, хоча до сьогодні під таким кутом зору державне

управління в теоретичному, а, понад усе, в практично-прикладному плані предметно фактично ніким ще не розглядалося і не аналізувалося.

В теоретико-методологічному плані суттєве значення має блок проблем, пов'язаних з правовим конституюванням державного управління.

Основним правовим документом для організації оптимального управління державою становить Конституція (інший основний закон) держави. При цьому, формуючи систему державного управління, слід обов'язково враховувати, що конституційні правові норми розподіляються головним чином на три блоки:

- цільний блок (грає роль само утворюючого фактору держави): якою є держава;
- адміністративно-управлінський блок (система влади, владних органів, їх взаємодія);
- самоврядування (громадянське суспільство).

Виділимо основні блоки Конституції:

а) цільовий блок Конституції:

Основу моделі державного управління має становити аристотелівська максима «... держава виникає заради потреби самого життя» але існує вона заради досягнення доброго життя» [9, с.465]. Тут і бере початок цільовий блок, в якому міститься обумовлена державною політикою стратегія суспільного розвитку, а основним інструментом для забезпечення такого розвитку є народ. Щоб людина (народ) максимально могли зреалізуватися у цьому плані, держава повинна максимально забезпечити її права і свободи. Максимально розвиваючи самоврядування (громадянське суспільство), держава не лише сприяє розкриттю фізичного, духовного і інших потенціалів людини, усього суспільства, але «стимулює їх до руху в бік державної мети» [127].

Мета держави – провідний блок правових конституційних норм: Хаммурапі: «Справедливо керувати людьми і дати країні щастя»; Аристотель: «Держава створюється ради життя людей, але мета її – хороше

життя»; Конфуцій: «Благо народу – кінцева мета добродіяльної адміністрації»; Цицерон Марк Тулій: «Благо народу – вищий закон...»;

б) адміністративно-управлінський блок Конституції:

Це блок, яким визначаються: політична система держави, гілки влади, їх повноваження і взаємодія, розподіл влади та поділ владних повноважень, субсидіарність, субординація і т.ін. Великою мірою перераховані складові мають гарантувати захист від диктатури, порушення прав людини. Першою умовою задля цього є структуризація законодавчої, виконавчої і судової гілок влади, чітке визначення їх повноважень. Тут, як пишуть С.Куриц і В.Воробйов «...всі патології викликані порушенням основної структуризації, тобто, законів логіки, що викликають дублювання структурних підрозділів або їх відсутність у системі державного управління, які закріплені у формі протирічливих законів і лакун в законодавстві» [90, с.339].

Саме функції організації займають основне центральне місце в Конституціях, а основні проблеми управління у цьому плані пов'язані з порушенням структуризації факторів управління, їх взаємодії, відсутністю певних структурних компонентів. І все ж центральним фактором, від якого залежить будь-яка управлінська патологія, є фактор людський – людина (люди) приймають рішення, від яких залежить як їх власна доля, так і доля держави. До найпомітніших деформацій в державному управлінні відносять: а) одноосібність прийняття рішення (авторитаризм, тоталітаризм, тиранія); б) двовладдя. Джерело останнього не лише дві особистості чи політичні сили, що владарюють, але й вилучення зі структури державного управління формальних або неформальних суб'єктів, наприклад, за радянської системи, - політична партія або релігійний феномен.

Причинами державноуправлінських порушень (патологій) можуть бути також порушення принципу субординації в управлінні, відсутність об'єктивного, дієвого зворотнього зв'язку тощо.

За усієї, здавалося би, схожості, варто розрізняти поняття(і їх сутність) «керівництва» і «управління». Дотримуємося точки зору ряду вчених, які «управління» вважають родовим поняттям, а «керівництво» - видовим

[Г.Кунц, О'Доннел, Д.Шафритц, Д.Хайд, С.Куриц, В.Воробйов та ін.]. Керівництво – це вплив на людину найперше трьома шляхами (за М.Вебером) – авторитет, право, насилля, а управління – це організація виконання рішення, контроль за таким виконанням;

в) блок самоврядування.

Завдяки цьому блоку функціонують три підсистеми: а) органи місцевого (муніципального) самоврядування (займаються розпорядчою і адміністративно-господарською діяльністю); б) громадські і комерційні організації (обслуговування громадян різного характеру); в) громадянське суспільство (центру управління немає, становить собою сферу добровільних, колективних дій). Цінність громадянського суспільства не лише в тому, що воно є джерелом, засобом прямого залучення значної кількості громадян до управління державою, але і в тому, що воно охоплює цілісну сукупність неполітичних і деполітизованих духовних і економічних взаємин людей у суспільстві. Завдяки йому відбувається вкрай необхідна взаємодія між людьми. За таких умов, як пишуть А.Грицанов, В.Абушенко та інші автори, держава трансформується у саму впливову і оперативну організацію по захисту прав людини [164], а за висловом І.Канта – це шлях до загального правового суспільства, до суспільства громадян світу, космополітів [25].

Громадянське суспільство, у «зібраному», узагальненому плані характеризують такі основні ознаки: а) має певні внутрішні закони функціонування і незалежне від вторгнення держави; б) стоїть на захисті прав і свобод громадян; в) складається з багатьох структур (організацій, об'єднань, асоціацій і т.ін.); г) базується на колективному почутті громадянської відповідальності за стан справ у суспільстві на місцях і т.ін. Досить спірною, суперечливою, однак, небезпідставною є думка, що в таких країнах як США, Швейцарія, Англія громадянське суспільство передувало появі держави, а в Іспанії, Франції, Португалії все відбувалося навпаки.

Близьким до поняття «громадянське суспільство» є поняття К.Поппера – «відкрите суспільство», однак, абсолютно асоціювати їх, на нашу думку, не слід.

Складність і багатовимірність поняття «державне управління» обумовило появу і існування декількох основних підходів до обґрунтування теорії державного управління в цілому, яку детально аналізує, зокрема, українська дослідниця Г.Опанасюк [116]. По-перше, це «логічна складова частина державного процесу, яка може бути розглянута з урахуванням деяких теоретичних концепцій у сфері політичної науки, а, по-друге, її сферою є аналіз організаційного середовища, в якому функціонує державне управління. По-третє, воно є сферою професійної діяльності [Там само, с.7].

Основні теоретичні підходи до пояснення суті державного управління зведені до того, що воно:

- а) трактується надто широко, як теорія і практика управління суспільним розвитком;
- б) пояснюється як конкретно-історична форма правління (Б.Гурне);
- в) подається як специфічна підзаконна діяльність органів виконавчої влади, спрямована на практичну організацію нормального життя суспільства (Н.Нижник, О.Машков);
- г) пояснюється як управління людськими ресурсами (Human Management).

Вище перераховані теоретичні підходи у поясненні феномену «державне управління» не є остаточними, враховуючи, що після Другої світової війни, особливо європейська наука, принципово поглибила і розширила теоретичну базу його пояснення. «Форма державного правління, - зазначає український правознавець В.Шаповал, - це спосіб організації державної влади, зумовлений принципами взаємовідносин вищих органів влади» [196, с.80]. Основу таких взаємовідносин органів влади становить поділ влади, найперше між трьома основними її гілками: законодавча, виконавча, судова. Ще видатний філософ Ш.Монтеск'є стверджував, що такий поділ має бути з метою унеможливлення узурпації влади в ім'я політичних свобод. Крім такого поділу влади має використовуватися і дієва система стримань і протидій.

Зазначимо і те, що конституційна регламентація (впорядкування) суспільного життя в різних країнах світу також неоднакова як за формою, так і за обсягом. По-різному закріплюється право власності і соціально-економічні права громадян, визначається принцип соціальної держави, формуються взаємовідносини держави і церкви і т.ін. Така проблематика не лежить у межах даної дисертаційної роботи, хоча до державного управління, особливо в практичному плані, це має суттєве відношення, а тому потребує окремого розгляду.

1.2. Стан наукової розробки державного управління у фаховій літературі

В попередньому підрозділі (1.1) зазначалося, що висхідними аспектами аналізу державного управління, пов'язаних з ним трансформаційних процесів, є дослідження характеру, зміни моделей держав, політичних систем держав світу з тим, аби визначити спільне та виокремити окреме, особливе у цих складних процесах. Йдучи за такою логікою наукового пошуку, виділимо зарубіжних і вітчизняних авторів і вкажемо на окремі видання, в яких такі проблеми аналізуються, а саме:

а) країни Європи: В.Бех, Д.Босарт, К.Демке, К.Бостан, Е.Вятр, Г.Опанасюк та ін. Відмітимо тут, зокрема, ряд спеціальних досліджень українського фахівця Г.Опанасюк [114; 115; 116].

б) країни Азії: С.Абдильдін, А.Арапов, А.Багатуров, А.Бісенбаєв, Н.Борисов, Д.Малишева, Д.Ейкельман, С.Жуков, А.Казанцев, Т.Ляшенко, Р.Кадирбаєв, Б.Майлібаєв та ін. Помітною, зокрема, є дисертаційна робота українського автора Т.Ляшенко на тему «Трансформація політичних систем в країнах Центральної Азії: національний та регіональний аспекти» (Київ. 2011) [92], в якій визначаються і пояснюються найхарактерніші риси політичних систем країн цього складного регіону, аналізується структура органів влади. «При суттєвих спільних рисах, - зазначає авторка, - в кожній країні дедалі більше відчутною стає власна інтерпретація пострадянської трансформації та визначення свого місця в геополітичному просторі» [Там

само, с.5]. Можна погодитися, зокрема, з точкою зору, що країни цього регіону розпочали шлях до незалежності ще до набуття власного суверенітету.

в) країни США, Канади, Латинської Америки: Р.Арон, З.Бжезинський, С.Хантінгтон, А.Коен, Д.Ростоу та ін. Тут за основу (зразок) можна взяти фундаментальну працю Д.Ростоу «Переходи до демократії: спроба створення динамічної моделі // Демократія: Антологія / упорядник О.Проценко. Київ, 2005» [151] та монографію А.Тоффлера «Футурошок». (СПб. 1997) [175].

г) країни Сходу та Африки: Н.Борисов, Д.Ейкельман, Д.Малишева та ін.

Великою за об'ємом, багатоплановістю є спеціальна література зарубіжних та вітчизняних авторів – філософів, соціологів, політологів, фахівці у галузі державного управління, в якій йдеться про історію, генезу, сучасний стан та проблеми трансформації державного управління. Так, одним з найперших ґрунтовне дослідження політико-управлінської діяльності держави у 1887 році здійснив американський вчений В.Вільсон, який під таким управлінням розумів управління людськими і фінансовими ресурсами в найбільш ефективний, економічний і продуктивний спосіб. Інший американський дослідник Л.Вайт спростував думку В.Вілсона та інших авторів у тому плані щодо розмежування політичної і управлінської діяльності [144, с.78]. Ще пізніше французький вчений В.Гурне, зазначалося нами, визначив державне управління як «систему органів та установ, призначених здійснювати рішення політичної влади» [41, с.3].

Глибоко досліджуючи феномен «державне управління», американський соціолог Г.Райт вважав, що таке управління «виконує важливу роль у формуванні державної політики, а, відтак, є частиною політичного процесу» [146, с.10]. Така думка в науковому плані активно підтримується і сьогодні.

Специфічно розумів державне управління російський політолог Ю.Козлов, пояснюючи його як діяльність держави по впливу, що організує суспільні відносини, а український вчений С.Рябов політичну і управлінську діяльність взагалі не розмежовував [154, с.41].

Нагадаємо, що немалу заслугу у справі розвитку науки «державне управління» має А.Сміт, що вперше глибоко проаналізував проблему розподілу праці, визначення норм виробітку і винагороди, а Ф.Тейлор, у свій час, зацікавився не лише ефективністю діяльності людини, але ефективністю виконання завдань усією організацією, що і було початком обґрунтування школи наукового управління.

Серед найпомітніших праць колишніх радянських вчених (до 1990 р.), присвячених проблемам державного управління, виділимо в першу чергу наступні: Б.М.Лазарева «Концепція органів управління» (1972 р.); А.В.Оболонський, В.Д.Рудашевський «Аппарат управления социалистического государства» (1976 р.); «Методология системного исследования проблем государственного управления» (1978 р.); А.С.Пашкова, Т.В.Івакіна «Кадровая политика и право» (1989 р.).

В Україні за останні 30-40 років з'явилося багато спеціалізованих видань, присвячених проблемам державного управління, серед яких назвемо праці В.Бакуменка, О.Воронька, С.Дубенка, М.Івашова, В.Князева, В.Куценка, Г.Лелікова, В.Лугового, М.Лагунової, В.Малиновського, О.Мельникова, П.Назимка, Н.Нижник, О.Оболонського, І.Олійника, О.Пархоменко-Куцевіл, Л.Плаксія, Є.Ралдугіна, Є.Романенка, С.Серьогіна, Ю.Сурміна, В.Тертички, В.Троня, О.Якубовського та інших авторів.

Досить унікальною, не подібною за змістом і характером аналітичного викладу проблем управління державою є, наприклад, монографія російських вчених С.Курица і В.Вороб'йова «Болезни государства. Диагностика патологий системы государственного управления и права» (М., 2000) [90], в якій характеризуються причини появи проблем, криз і конфліктів в середині держави і її взаємодії з оточенням. Автори обґрунтовують існування глобального протиріччя у розвитку держави так: «В природі домінує принцип управління, що зберігає життя лише тим її часткам, які можуть адаптуватися в середовищі, тобто спроможні мінімізувати витрати ресурсів на досягнення кінцевого результату. Людській спільноті більш відповідає принцип справедливості, тобто, вона вибирає рішення про мінімізацію витрат

ресурсів з урахуванням потреб усіх членів спільноти, в тому числі недієздатних до продуктивної праці. І це протиріччя супроводжує будь-який акт прийняття і виконання державного рішення, відображаючи протилежність інтересів владаря, суспільства, яке він очолює і окремої людини» [Там само, с.9].

Фактично недослідженими, однак, залишаються і сьогодні проблеми саморегуляції країни (держави). Виключенням тут можуть становити лише декілька спеціальних робіт И.Амменського (Росія), В.Андрущенка (Україна), К.Бейлі (США), В.Беха (Україна), Н.Лумана (Росія), Ф.Тейлора (США) та ін.

Окремо виділимо достатньо оригінальну монографію українських дослідників «Саморегуляція соціального організму країни» (К., 2010) [156]. В ній представлена оригінальна концепція саморегуляції соціального організму країни, розкрита елементна база і функціональні характеристики гомеостату соціальної системи, що складається з двох провідних інгредієнтів: громадянського суспільства і держави. Одним з найпомітніших з огляду на нашу наукову проблематику у монографії є підрозділ 1.4 «Специфіка саморегуляції соціальних систем» (сс.39-59). «У кожній країні, - пишуть автори монографії, - державний механізм, що складає ядро системи саморегуляції соціального організму, характеризується специфічними ознаками і численними особливостями, які зумовлені рівнем розвитку демократичних інститутів. Поділ влади полегшує взаємоконтроль за діяльністю державних органів. Теорію поділу влади визначають і як систему контролю та рівноваги. Виходить, що кожна з гілок влади не лише володіє своєю сферою повноважень, закритою для інших, але і впливає на суміжну сферу, оскільки існує питання сумісного владання» [Там само, с.184].

З огляду на широту теоретико-методологічних підходів і принципів аналізу дисертаційної проблематики, значний інтерес викликає колективна монографія викладачів НАДУ при Президентові України «Державне управління: філософські, світоглядні та методологічні проблеми» (К., 2003) [46]. В центрі уваги авторів цієї монографії знаходяться два феномени

«державна влада» і «державне управління», а в їх контексті – «державне управління». І це вірний методологічний підхід, якого слід дотримуватися.

Окремо можна розглядати спеціальну наукову літературу, що пов'язана з дослідженням різних форм правління в державі. Це праці таких російських вчених, як О.Автономов, О.Кутафін, М.Матузов, Р.Мухаєв, А.Саїдов, Б.Стратун, Е.Тадевосян; українських – М.Баймуратов, А.Кудряченко, А.Георгіцу, М.Козюбра, П.Мироненко, В.Погорілко, Р.Павленко, О.Скрипнюк, Ю.Тодика, В.Шаповал, О.Ярмиш; зарубіжних – Г.Еллінек, М.Бевір, К.Дойч, О.Доннел, К.Хюбнер та ін. Досить помітною тут є монографія українського вченого П.Мироненка «Форма правління. Політичні трансформації на зламі століть» [104]. В ній аналізуються основні форми політичного правління, перехідні моделі влади, домінанти форм правління, що базуються на демократичних засадах. Інтерес до таких наукових розробок пов'язаний з тим, що форма правління не лише є універсальним показником розвитку держави, але й «вказує на структуру повноваження вищих органів державної влади, характеризує ступінь та способи участі громадян у їхньому формуванні, розкриває специфіку відносин між владою і населенням та ступінь впливу останнього на прийняття державно-управлінських рішень, засвідчує форми легітимізації державної влади і наявні проблеми у цьому процесі» [Там само, с.3].

Немало вчених різних країн, в тому числі і України, акцентують увагу на тому, що державне управління має пряме відношення і найперше пояснюється як управління соціальне. Показовим у цьому плані є навчальний посібник російських авторів «Основы социального управления» (М., 2001) [117] (мова російська).

Автори вказаного навчального посібника намагаються аргументувати точку зору, що наука соціального управління не є прикладною складовою будь-якої науки – юридичної, політичної, економічної, соціологічної і т.п. Це, на їх думку, (яку ми поділяємо), цілісна галузь наукового знання, яка вивчає цілісне освоєння оточуючого світу під кутом зору системного впливу на усі

сфери суспільного життя в ім'я досягнення мети суспільства – підвищення якості життя його членів [Там само, с.13].

Є підстави погодитися також з думкою авторів вказаної праці і з тим, що усю сукупність глобальних і національних змін у суспільствах нині може по-справжньому врахувати і взяти на озброєння у системі державного управління лише стратегічне антикризове управління суспільними процесами (див. також: Кузнецов О.Л., Ванюшин В.А. Россия и мировое сообщество в поисках идеала общественного устройства. М.: Прогресс, 1999. – 429 с.) (мова російська).

Оскільки державне управління, як вже зазначалося, найперше залежить від форми (моделі) держави, від існуючого державного ладу, звернемо увагу на невеликий але цікавий довідник, підготовлений українським правознавцем В.Шаповаловим «Державний лад країн світу» [195]. В ньому концентровано викладено форми державного правління і державного устрою понад семидесяти країн світу. Особливу цінність має те, що форми державного правління аналізуються на основі існуючих в різних країнах конституційних нормах, коли є змога здійснювати порівняльний аналіз такого правління в республіках, монархіях і т.ін. Автор зазначає, що «однією з найголовніших характеристик державного ладу будь-якої країни є форма держави. Її елементами є форма державного правління і форма державного устрою» [Там само, с.282]. В.Шаповал характеризує такі форми правління як: президентська республіка (США та ін. країни); президентсько-республіканська форма правління (ряд країн Латинської Америки); парламентарно-монархічні форми правління (Бельгія, Англія, Данія, Іспанія, Люксембург, Нідерланди, Швеція і т.ін.); парламентарно-республіканська форма правління (Албанія, Греція, Естонія, Італія, Латвія, Угорщина, Чехія, ФРН, Югославія і т.ін.); змішана республіканська форма правління (Австрія, Болгарія, Ірландія, Ісландія, Польща, Румунія, Франція, Хорватія і т.ін.) абсолютні монархії, або реліктова форма правління (Бруней, Саудівська Аравія, Оман); дуалістична монархія (Йорданія, Кувейт, Марокко і т.ін.).

Щодо державного устрою, то в плані форм державного управління найперше йдеться про унітарні, федеративні держави, про статус автономій тощо.

Важливими джерелами здійснення порівняльного аналізу систем державного управління в країнах, перш за все, Європи сьогодні є: розробки Організації економічного співробітництва і розвитку (Organizatiim for Economic Co-operation fnd Development – OFCD) [215]; розробки фондаций та програм Європейського Союзу ЄС (European Union – EU) [209]; Матеріали Європейської фундації освіти (European Fraining Foundation – ETF) [211] та ін. Численні зарубіжні джерела, наукові розробки присвячені підготовці кадрів державних службовців, оскільки у програмах ЄС ця робота зазначена як важливіший фактор радикальних трансформацій державної служби, державного управління в цілому [116].

Маємо також досить невелику кількість спеціальних наукових робіт, в яких здійснюється порівняльний аналіз структури та організації державної служби у зарубіжних країнах. З поміж такої літератури вигідно виділяється оригінальна праця Д.Боссарта та К.Демке «Державна служба у країнах-кандидатах до вступу до ЄС: нові тенденції та вплив інтеграційного процесу» [20].

Цілком закономірно, що формування нової системи державного управління у сучасній Україні не можна розглядати без урахування світової і європейської практики у цих процесах. Тому природним і логічним є 7-й том Енциклопедії державного управління під назвою «Державне управління в умовах глобальної та європейської інтеграції» [56], в якому підкреслюється, що «Україна не може стояти осторонь глобалізаційних та інтеграційних явищ і процесів. Проте вона, нажаль, у контексті глобалізації та європейської інтеграції належить до периферійних держав, що зумовлено як рівнем її соціально-економічного розвитку, так і місцем та роллю держави в сучасному світовому розвитку, характерною рисою якого є так звана світова політична гра подій та впливів [Там само, с.7].

Нідерландські вчені Д.Боссарт і К.Демке, зазначили ми вище, підготували невелику, але оригінальну працю «Державна служба в країнах-кандидатах до вступу до ЄС: нові тенденції та вплив інтеграційного процесу», яка у 2004 р. вийшла в Україні в перекладі з англійської мови [20]. В ній здійснено порівняльний аналіз структури та організації державної служби в 13-ти країнах, що збиралися вступати до ЄС. Досить характерними є ті ознаки, які автори виводять, як такі, що перешкоджали процесам реформування державної служби. Вони такі: а) майже абсолютна політизація державного управління; б) етичні принципи (нейтралітет та непідкупність, що порушувалися з причин політизації); в) брак мобільності у державній службі; г) високий ступінь децентралізації та подрібнення повноважень у кадровій політиці; ґ) у багатьох випадках рішення щодо прийому на роботу та звільнення не входили до повноважень будь-якого спеціального центрального департаменту, агенції чи відділу кадрів, а були компетенцією міністра, що приймає рішення; д) непривабливий імідж державної служби з причин політизації державного управління; е) низька заробітна плата [Там само, с.11-12]. Неважко також виділити центральну проблему, що ускладнювала демократичну трансформацію державної служби у багатьох країнах, в тому числі і у сучасній Україні в перші роки незалежності, - це політизація державного управління. Дійсно багато років державне управління в колишньому СРСР, багатьох країнах так званого соціалістичного табору, в Україні (у складі СРСР), суцільно було підпорядковане комуністичним, соціалістичним партіям. Автори вказаної монографії доречно зазначають, що «створення професійної державної служби поза партіями, відбувається значно менш рішуче, ніж очікувалося» [Там само, с.13].

У зв'язку з вище викладеним оригінальною і актуальною видається монографія В.Токовенко «Політичне керівництво і державне управління: проблеми взаємовідносин та оптимізація взаємодії» (К., 2001) [173]. Цінність цієї праці в тому, що в ній порівнюються механізми і особливості політико-адміністративних відносин у контексті розвитку державності, здійснено аналіз проблем оптимізації взаємодії політичного керівництва і державного

управління на загальнонаціональному та регіональному рівнях і т.ін. Зовсім не відкидаючи «співпрацю», певне поєднання політичного керівника і державного управління у формуванні цілісних політико-адміністративних відносин, авторка монографії все ж доводить, що при формуванні в Україні принципово нової моделі державного управління мають бути використані різні елементи децентралізації, демократизації тощо. Йдеться, пише В.Токовенко, про «переорієнтацію з принципу політичної відданості державного службовця на принцип професіоналізму та професійної відданості справі [Там само, с.134].

Тут виникає і третє коло проблем: суть діяльності політика і чиновника, їх взаємодія. Російські дослідники Г.Ашин і Є.Охотський, на нашу думку, вірно зазначають, що політик і чиновник, політика і державна служба – протилежності, що діють у діалектичній єдності, хоча для чиновника, - пишуть вони, - участь у політичній діяльності не тільки мало бажана, але й принципово неприпустиме заняття. Мабуть треба погодитися з тим аргументом, що політик зобов'язаний приймати максимально виважені, важливі і суттєві рішення, а чиновник (державний службовець) зобов'язаний добросовісно і професійно реалізовувати такі рішення. Обидва покликані реалізовувати державну політику як відповідну цілісність, єдність, що «працює» на інтереси людини, держави, суспільства.

До робіт з означеної проблематики віднесемо також монографію М.Туленкова і Ю.Шайгородського «Політичне управління у сучасному суспільстві» [К., 2011]. Хоча автори монографії безпосередньо не розглядають питання «державна служба» і «політична діяльність», в монографії є підрозділ «Політичне управління як засіб формування та реалізації державної політики» (с.66-73), в якому робиться наголос на тому, що «діяльність усіх гілок державної влади та управління в країні, має бути підпорядкована загальній меті суспільного розвитку» [Там само, с.68].

Достатній інтерес в плані теоретичних аспектів підготовки кадрів державних службовців викликають праці таких вчених як В.Авер'янов, В.Андрєєв, Г.Атаманчук, В.Бакуменко, Т.Василевська, О.Воронько,

В.Голубь, С.Дубенко, Є.Літвінцева, В.Малиновський, Н.Нижник, О.Оболенський, В.Олуйко, Г.Опанасюк, О.Пархоменко-Куцевіл, Л.Пашко, А.Рачинський, Є.Романенко, М.Рудакевич, С.Серьогін, Ю.Сурмін, А.Чемерис, В.Яцуба та ін. При цьому виділимо дисертаційну роботу українського вченого В.Андрєєва на тему: «Теоретико-методологічні засади селекції кадрів публічної служби» [2018] [5]. Автор поставив перед собою завдання розробити теоретичну модель селекції кадрів публічної служби в Україні саме як інноваційної форми розвитку кадрів в системі публічного управління. Розглядаючи питання трансформації державного управління у сучасній Україні, В.Андрєєв зазначає: «Основною метою реалізації державної кадрової політики на 2012-2020 роки зокрема є: розробка механізмів залучення до роботи у сферах державного управління висококваліфікованих фахівців, успішних підприємців, працівників фінансово-економічної сфери, здібних випускників вищих навчальних закладів, формування дієвого кадрового резерву на зайняття керівних посад у сферах державного управління; підготовка та професійний розвиток вищих керівних кадрів державної служби, здатних забезпечити ефективність державної політики у сфері державного управління та лідерство у проведенні адміністративної та економічної реформ [Там само, с.1].

Певну цінність у цьому плані становлять дисертація і монографія української дослідниці Г.Опанасюк, яка в спеціальній праці [116] комплексно дослідила сучасні тенденції підготовки державних службовців в країнах Центральної та Східної Європи, перш за все у Польській Республіці, Чеській Республіці і Словацькій Республіці. Як справедливо зазначає авторка «важливе значення для нашої держави має виявлення тенденцій розвитку сучасних систем підготовки державних службовців у країнах Центральної та Східної Європи та здійснення порівняльного аналізу вирішення даної проблеми в цих країнах та в Україні» [Там само, с.3]. Хоча традиційна теорія державного управління, зокрема у Польщі, почала розвиватися ще на початку XIX століття, по-справжньому цей процес започаткувався після Другої світової війни, а вдруге, ще більше дався взнаки після розпаду так званого

«соціалістичного табору», як підсумку розпаду СРСР, коли розпочалися принципово іншого характеру адміністративні реформи, пов'язані з переходом від планово-розподільчої системи господарювання до ринкової, з трансформаціями політичних систем багатьох європейських країн, розвитком демократизаційних процесів тощо.

Підбір, підготовка, використання державних службовців великою мірою залужить від моделі державного управління у окремо взятій країні. Серед українських і зарубіжних фахівців, що детально опрацьовували такі моделі варто назвати імена В.Авер'янова, А.Білоуса, Г.Алмонда, Я.Гонцяна, К.Дойча, Н.Лумана, У.Мітчела, Г.Пауелла, Д.Ровшана, Т.Шляхтуна та ін. Виділимо тут дисертаційну роботу азербайджанського вченого Д.Ровшана, який у своїй дисертації на тему «Моделі державного управління в країнах світу: порівняльний аналіз специфіки і пріоритетів в умовах глобалізації та демократизації суспільних відносин» [47] виділив і проаналізував такі типи політичних систем як: англо-американський (Великобританія, США, Канада, Австралія); континентально-європейський (Італія, Німеччина, Франція); доіндустріальний (або частково індустріальний) (країни Азії, Африки, Латинської Америки); тоталітарний (нацистська Німеччина, колишній Радянський Союз). Таку типологізацію свого часу мабуть найповніше здійснив і обґрунтував Г.Алмонд. При цьому Р.Джанібеков, на нашу думку, доречно зазначає, що сучасна модель державного управління, що формується в Україні, не може, і не повинна копіювати чийсь окрему модель (маємо різні політичні системи, дещо відмінні політичні режими і т.ін.), а базуватися на таких засадах як: об'єктивність; комплексність; реалістичність; оптимістичність; ефективність; гнучкість; адаптивність; оперативність [Там само, с.9].

Немало фахівців (філософів, соціологів, політологів) виділяють також такі моделі державного управління як «вестмінстерська», «американська», «гібридна» (за О.Г.Пухкалом, Україна). У зв'язку з цим, зазначимо що сучасній Україні найбільш характерна саме «гібридна» модель державного управління, що притаманна суспільствам перехідного типу і стану взагалі. В

кінцевому ж випадку така модель управління має бути демократичною, інноваційною, людиноцентричною, програмно-цільовою. Детальне обґрунтування таких характеристик (якостей) державного управління у дійсно демократичному суспільстві – предмет окремого наукового розгляду, який в Україні здійснюють такі фахівці як Г.Андрусенко, Ф.Кирилюк, В.Князєв та ін.

Зарубіжні та вітчизняні фахівці сьогодні намагаються максимально глибоко проаналізувати специфіку та механізм реалізації принципу публічності в процесі формування та практичного розвитку (реалізації) кадрового потенціалу державної служби. Цим проблемам присвячені спеціальні роботи Г.Атаманчука, Н.Гончарука, С.Дубенко, В.Малиновського, Н.Нижник, О.Оболенського, О.Пархоменко-Куцевіл, І.Рачинського, О.Турчинова, В.Шилова та ін. Досить помітними у цьому плані є праці О.Пархоменко-Куцевіл [124; 125]. Дійсно, наприклад, М.Говорун пише, що «публічність – це принцип кримінального процесу, яким визначаються вимоги до цілеспрямованої процесуальної та ініціативності суб'єктів, уповноважених на ведення кримінального процесу [36]. Інша, однак, справа – публічність у державній службі, її здійсненні. О.Пархоменко-Куцевіл виокремлює такі основні принципи публічної служби: верховенство права: законність; професіоналізм; патріотизм; доброчесність; ефективність; забезпечення рівного доступу; політична неупередженість; прозорість та стабільність [124, с.184].

Серед зарубіжних авторів-розробників різних проблем публічного управління, кадрової політики у державній службі варто виділити імена В.Ардова, К.Боумена, Т.Веблена, Е. Воутелайнена, У.Гамільтона, М.Девана, Дж.Іванцевича, А.Кемпінські, Д.Кендрик, Т.Коно, К.Кунця, Р.Марра, М.Мескона, Д.Норта, А.Рибакова, Ю.Савко, Ю.Шмідта та ін.

Разом з тим нині бракує достатньо чіткого теоретичного обґрунтування феномену «публічне управління», а, затим, є потреба детальніше опрацювати не лише суть (зміст) але й можливі оптимальні моделі практичної реалізації.

В останні роки суттєво зріс інтерес до теоретико-практичного визначення особливостей та суті компетенційного підходу в публічному, державного управлінні. Найбільш помітними в Україні роботами у цьому плані є праці В.Авер'янова, С.Алексєєва, І.Бачило, І.Грицяка, М.Карпи, В.Куйбіди, В.Мамутова, О.Сушинського, Ю.Тихомирова, К.Шеремета та інших. Так, ґрунтовною є монографія М.Карпи «Розвиток публічної служби в Україні: компетенційний підхід» [77], в якій робиться теоретичний аналіз основних концепцій публічного управління саме з огляду на компетенційний підхід у цій сфері діяльності. Тут виникає, однак, декілька концептуального характеру проблем, а саме: а) яким є взаємозв'язок компетенцій і управлінських функцій в діяльності держслужбовців; б) реалізація компетенційного підходу в державному управлінні в процесі демократизації суспільного розвитку, підвищення ролі і значення місцевого самоврядування; в) у який спосіб необхідно забезпечити розмежування компетенцій органів і осіб в сфері державної служби. Підкреслимо при цьому, що багато авторів з даної наукової проблематики вірно звертають увагу на прогалини у нормативно-правовому полі щодо питань розвитку та реалізації публічної служби в цілому.

Розмежування компетенцій органів публічної влади, їх нормативного, організаційного і, відповідно, функціонального забезпечення – основа формування державної системи управління як цілісного феномену.

Вважаємо, що дослідження, наукове обґрунтування компетентнісного підходу в публічній службі, має враховувати три основних рівні такого управління: 1) компетенцію органів державної служби загалом; 2) компетенцію органів місцевого самоврядування усіх рівнів; 3) компетенцію тих державних установ, підприємств, організацій, окремих осіб, які перебувають у трудових відносинах з юридичними особами публічного права.

Врешті, запровадження, у тому числі і у сучасній Україні, нової моделі державного управління, як моделі публічного управління, потребує більш поглибленого наукового осмислення тенденцій розвитку територіальної

організації влади, відповідно з існуючими її моделями: англосаксонська, континентальна (французька), змішана і т.ін.

Фактично на сьогодні майже не дослідженою в науковому плані залишається проблема відповідальності людини, громадянина, який має відношення до державного управління. Виняток становлять хіба що окремі праці з різних аспектів відповідальності таких дослідників як: Плахотний А.Ф. (проблема соціальної відповідальності) [129]; Авак'ян С.А. (державно-правова відповідальність); Мельник О.В. (конституційно-правова відповідальність вищих органів державної влади) [99]; Тарасов О.А. (конституційні основи відповідальності державних органів) [169] тощо. Оскільки стосовно державного управління, мабуть, найвищим ступенем відповідальності є саме політична відповідальність, то слід вказати на фундаментальну монографію з цієї проблематики українського політолога Г.М.Малкіної [94]. Позитивно, що у вказаній монографії здійснено вдалий порівняльний аналіз стану політичної відповідальності в різних країнах світу: глави держави і уряду; парламенту. В окремому розділі (р.5) «Становлення інститутів політичної відповідальності в незалежній Україні» (с.198-283) авторка зазначає, що «політична відповідальність за своєю сутністю є відповідальність за здійснення публічної влади» [Там само, с.284], та робить акцент на тому, що інститути такої відповідальності нині в Україні лише формуються.

Що стосується безпосередньо державної служби в Україні, то в Законі України «Про державну службу» є окремий розділ (VIII) «Дисциплінарна та матеріальна відповідальність державних службовців» [59, с.43-56], в якому (Глава 2) детально прописані засади дисциплінарної відповідальності державного службовця, види дисциплінарних стягнень та умови їх застосування.

Два аспекти проблем трансформації сучасного державного управління останнім часом піддаються все більш переметному розгляду: а) зміна державного управління в умовах інформатизації суспільств; б) роль еліти і мас у державному управлінні.

Інформаційні аспекти в системі державного управління в умовах інформаційного суспільства розглядають багато фахівців: В.Бранський, В.Василькова, В.Іноземцев, О.Кравченко, Н.Лапін, Г.Одінцова, Ю.Сурмін, В.Токовенко та ін. Серед спеціальних публікацій щодо цієї проблематики слід виділити монографію «Інформаційна складова державної політики та управління» [60]. Автори монографії дають таке, неоднозначне, але цікаве визначення поняття «інформаційне суспільство»: «стан розвитку суспільних і, насамперед, виробничих відносин, при якому основна частина валового продукту виробляється не за рахунок матеріального виробництва, а на основі створення й продажу наукомістких технологій, інформаційних продуктів, тобто результатів інтелектуальної праці громадян» [Там само, с.5].

Оскільки проблема ролі еліт і мас в державно-управлінських процесах достатньо активно проробляється у спеціальній науковій літературі, в дисертації серед складних політико-управлінських процесів, виділяється взаємодія політичної еліти і сучасної бюрократії. Як відомо, природа цих феноменів розглядається у працях Платона, Аристотеля, Конфуція, Лао Цзи, Макіавеллі, Гоббса і багатьох інших філософів, істориків давнини, Середньовіччя і Нового часу. Здебільшого в працях філософів минувшини маємо думки про владу, про «батька країни», чиновника, про бажаний поділ влади і т.ін. Пізніше, у XX-XXI століттях, не тільки в період революцій, але й радикальних суспільних трансформацій суспільств, проблеми політики, політичної еліти, бюрократії, їх взаємодії, всебічно досліджуються К.Адамсом, М.Болліджем, М.Вебером, Дж.Гелбрейтом, П.Друкером, С.Хантингтоном, Ю.Хабермасом, а в Україні, зокрема, В.Авер'яновим, В.Бебиком, Б.Гаєвським, М.Головатим, М.Михальченком, Ф.Рудичем, Ю.Сурмінім та багатьма іншими вченими різних галузей знань. З огляду на сучасний стан дослідження проблем політичної еліти та бюрократії за основу нами бралися праці таких зарубіжних та вітчизняних вчених як Л.Даймонд, М.Паренті, а українських – В.Брудера, Б.Гаєвського, В.Гапоненко, П.Кузьміна, Л.Мандзій і О.Дощановської, О.Оболонського, С.Телешуна та ін.

Якщо брати до уваги праці таких зарубіжних вчених нашого часу як Г.Алмонд, Р.Дантон, К.Стром, Дж.Пауелл, М.Вебер, чи вітчизняних політологів, соціологів, фахівців в галузі державного управління – В.Аверьянова, І.Бідзюри, Б.Гаєвського, М.Головатого, В.Ребкала, О.Оболонського, М.Михальченка, Ф.Рудича, Ю.Сурміна та інших, то найчастіше будуть називатися терміни «політична еліта», «правляча політична еліта» і «бюрократія». Постає в даному випадку питання, не лише «хто є хто», але й хто реальніше і помітніше всього впливає на практичне розв'язання загальнодержавних, національної ваги питань і проблем, а, затим, виникає і інше, фактично нез'ясоване принципового характеру слідує питання, - кому нині в багатьох країнах, особливо так званого трансформаційного (перехідного) стану, належить першість – політичній еліті чи бюрократії. Про це в дисертації нижче мова піде детальніше у §2.2 дисертації.

В умовах потужного розвитку усіх систем інформації, інформатизації суспільств принципової зміни набуває комунікативне оснащення і забезпечення державного управління, що потребує додаткового наукового вивчення, як складний соціальний процес. Так, серед ряду українських дослідників, що вивчають проблеми ролі, місця, практичного використання комунікації в державній службі, виділимо дисертаційну роботу О.Є.Бухтатого на тему: «Становлення та розвиток системи публічних комунікацій як чинник демократичного державотворення України» [23]. Вказуючи на всезростаючу роль інформаційно-комунікаційних засад у розвитку діалогу між державою і суспільством, у формуванні громадянського суспільства О.Бухтатий зазначає, що «наша держава не встигає за випереджаючим розвитком громадянського суспільства, насамперед, у використанні сучасних комунікаційних механізмів ведення діалогу з громадянами, їх залучення до розпочатих реформ, забезпечення підтримки суспільством останніх та в цілому політичному курсу уряду і влади» [Там само, с.2].

Досить показовою є і думка українського дослідника О.Бухтатого в тому плані, що дефініцію « публічні комунікації демократичної держави», слід «розглядати як безперервний процес створення, доступу, обміну, зберігання та поширення публічної інформації між суб'єктами владних повноважень, громадянами, інститутами громадянського суспільства, засобами масової інформації, головною метою якого є здійснення демократичного державотворення та унікального поєднання політики щодо захисту прав громадян і національних інтересів, шляхом реалізації конституційного права кожного на участь у процесах формування і реалізації державної політики у всіх сферах суспільного буття, здійсненні державного й громадського контролю» [Там само, с.12].

Є потреба коротко вказати на завершенні на специфіку методології дослідження державного управління як системи конкретних способів організації і здійснення пізнавальної (та і практичної) діяльності у цій сфері. Першою особливістю такої методології є її раціональність. Другою – орієнтація при дослідженні державного управління на отримання знання, що потенційно має давати можливість відповідним чином вдосконалити державне управління. Інші особливості такої методології є похідними від двох вище названих.

Крім того, є всі підстави перш за все погодитися із таким зауваженням принципового характеру українських дослідників В.Бакуменка і Ю.Сурміна: «Однією із серйозних проблем державного управління є відсутність обґрунтованості і точності та глибини низки понять, що використовуються, їх системного бачення. Звідси випливає, що необхідно вирішувати для державного управління, як наукової галузі, проблему формування системи категорій. В основу цієї системи покладено три види категорій: категорії держави; категорії управління і категорії державного управління, тобто категорії державного управління утворюються в категоріальному трикутнику: категорії держави – категорії управління – категорії державного управління» [55, с.348].

Державне управління також, як специфічна галузь знань, має власний мультипарадигмальний характер, тобто, являє собою ряд взаємопов'язаних (і відносно самостійних) парадигм, а саме:

а) інституційна парадигма. Відповідно з нею державне управління є можливість розглядати і пояснювати як діяльність певних, специфічних соціальних інститутів. Кожен з таких інститутів має свою специфіку й призначення, а, понад усе, власні функції управління;

б) нормативно-правова парадигма. Тобто, державне управління – це певна нормативно-правова система, звідки і виникає потреба осмислити і пояснити взаємини політики і права, що автор намагається зробити в дисертації;

в) сцієнтична парадигма. Державне управління – це відносно самостійна і специфічна галузь наукового знання;

г) інноваційна парадигма. Йдеться про те, що державне управління – це специфічний механізм реалізації інновацій, що у свою чергу, є важливішою засадою розвитку і вдосконалення як держави, країни, суспільства, так і державного управління безпосередньо;

г) патерналістська парадигма. Згідно з нею, держава є «батьком-розпорядником» усіх ресурсів, що є у руках суспільства;

д) ліберальна парадигма. Відповідно до цієї парадигми, державне управління – спосіб відповідного регулювання відносин між усіма суб'єктами державної політики.

Саме ліберальна парадигма нині є найскладнішою, найменше розробленою і поясненою, оскільки в ній базовими засадами являються: ринкова економіка, права людини, демократія, розвиток громадянського суспільства.

Окремо в методології державного управління слід розглядати конкретні методи державно-управлінської діяльності.

Багато наукових дискусій нині точаться саме навколо виділення сучасної парадигми державного управління: якою вона є, має бути, чого тут бракує і т.ін. Йдеться в даному випадку про основні рівні досліджень у галузі

державного управління. Тут, на основі теоретичних розробок американських дослідників З.Лана та К.Андерса виділяють: перший рівень досліджень, - це опис особливостей та властивостей державного управління. Систематизація пізнавальних процесів у держуправлінні становить другий рівень. На третій рівень відносять прикладні сфери (об'єкти), їх концентрування. Як зазначають українські фахівці в галузі державного управління В.Бакуменко і С.Кравченко «сучасна парадигма державного управління базується на поєднанні системного та ситуаційного підходів» [54, с.89].

Разом з тим, вже в кінці ХХ століття і досить інтенсивно з початком ХХ століття, як вихідна, концептуальна модель постановки проблем та їх вирішення в ході державного управління утверджується синергетичний стиль (метод). Його наявність і предметність пояснюється в зв'язку з розумінням сучасних суспільств як надто складних, високоорганізованих, багато в чому саморегулюючих систем, що незмінно прямують до сталого, стабільного розвитку, до суспільств, в центрі існування яких незмінно є людина, з усіма своїми проблемами, інтересами і потребами.

Щодо процесів самоорганізації суспільного розвитку, то вони обумовлені широкими процесами демократизації, гуманізації, розвитком громадянських суспільств. Відтак, сучасна парадигма державного управління набуває все більш людино центричного характеру, коли людина стає одночасно суб'єктом і об'єктом державного управління.

В науковому плані, особливо щодо державного управління в Україні сьогодні, все більшу популярність набувають євро інтеграційні процеси, в тому числі ті, що стосуються децентралізації, демократизації державного управління. Їх предметно аналізують такі вітчизняні й зарубіжні фахівці як В.Авер'янов, О.Баймуратов, В.Борденюк, Є.Бородін, В.Гройсман, К.Денисов, Л.Дунаєва, М.Їжа, Н.Кальниш, Т.Карабін, Н.Кобут, Б.Копил, І.Костенюк, В.Куйбіда, В.Малиновський, А.Павлюк, Г.Падалко, Х.Приходько, В.Рильська, С.Серьогін, К.Степанян, В.Сухенко, І.Хожило, І.Цурканова та ін. Так, однією з помітних за останній час (2018 р.) є дисертаційна робота В.Рильської на тему «Децентралізація державного управління і європейський

досвід» [148]. Сучасні тенденції організації публічної адміністрації Європейського Союзу, - пише В.Рильська, - базуються на демократичній децентралізації влади, що здійснюється шляхом передання достатніх повноважень на найближчий до людей рівень влади. Наслідком таких реформ стало розширення органів влади, тобто децентралізація управління, а також укрупнення адміністративно-територіальних одиниць.

Процес набуття державами, і не лише європейськими, рис спільних, схожих, називають європеїзацією, або євроінтеграцією. Йдеться про набуття спільних (подібних) рис у економіці, політиці, суспільному житті. Тут мають місце і правові, духовно-світоглядні процеси. Загалом своєрідним орієнтиром є створення спільного європейського простору: економічного, правового, освітнього, адміністративного і т.ін. Європеїзація – це і вертикальний і горизонтальний процеси. Держави запозичують одна від одної найкращі здобутки і зразки облаштування життя, не втрачаючи, однак, своїх національних рис і особливостей. Навпаки, євроінтеграція передбачає ще помітніший розвиток власних, притаманних різним країнам особливостей. Тобто, мова не йде про якусь спрощену конвергенцію, уніфікацію чи гомогенізацію країн, що вступають до Європейського Союзу. Такі процеси, за різних умов і обставин, характерні і іншим континентам – Африці, Латинській Америці, Азії. В умовах потужної глобалізації європеїзація вкрай цікавий і корисний процес і для молодшої Української держави, яка за різних факторів і ознак є про європейською країною.

Висновки до першого розділу

У результаті аналізу стану та особливостей теоретичного розгляду трансформаційних процесів, притаманних сучасним системам державного управління, з'ясовано і підтверджено, що, попри великий об'єм напрацювань, численні актуальні теоретичні питання усвідомлення суті, характеру, спрямування цих процесів були і залишаються недостатньо розкритими.

Доведено і обґрунтовано, що модернізація державного управління найперше обумовлена радикальними трансформаціями країн і суспільств,

трансформаціями політичних систем країн світу, а, відтак, і систем державного управління. Суттєвих змін набувають нині моделі, системи державного управління, які значною мірою лібералізуються, децентралізуються і демократизуються.

Особливий акцент робиться на тому, що державне управління, як специфічна галузь знань, має власний мультипарадигмальний характер і являє собою ряд самостійних парадигм: інституційна; нормативно-правова; сцієнтична (відносно самостійна і специфічна галузь наукового знання); інноваційна; патерналістська (держава – «батько розпорядник» усіх ресурсів); ліберальна.

Особливий науковий інтерес для вчених, в тому числі і в Україні, в зв'язку з цим викликають проблеми розробки та практичної реалізації національної моделі державного управління, яка би базувалась на власних історичних аспектах державотворення із запозиченням кращих рис і особливостей моделей державного управління в країнах Європи та інших континентів. Недостатньо пропрацьованим у теоретичному плані залишаються проблеми використання кращого практичного світового, європейського досвіду державного управління для сучасної України.

Доходимо висновку, що феномен «державне управління» варто розглядати найперше через прояв основних функцій держави – внутрішніх і зовнішніх. До перших (внутрішніх) відносяться забезпечення функціонування суспільства як цілісного організму; максимальне задоволення інтересів і потреб усіх громадян, соціальних груп, а до зовнішніх – забезпечення недоторканості кордонів, цілісності території, суверенітету, умов для розвитку належного міжнародного співробітництва у різних сферах.

Погоджуємося також і з тим, що державне управління це специфічний різновид управління соціального, оскільки його призначення – врегулювання життєдіяльності і відносин особи, колективу, держави і суспільства, встановлення й дотримання їх оптимально-раціональних взаємозв'язків і взаємовідносин саме шляхом застосування державної влади.

За багатьох обставин, поглиблене наукове дослідження багатьох аспектів трансформації сучасного державного управління, таким чином, буде продуктивним і результативним, коли воно розглядається у двох основних аспектах: як феномен «управління» загалом і як специфічний вид соціального управління.

У першому випадку беруться до уваги такі основні аспекти:

- а) управління загалом є специфічною соціальною функцією, що виникає як реальна потреба (без нього суспільство не може існувати);
- б) сам зміст управління виявляється як специфічна соціальна функція, що виявляється шляхом об'єднання, узгодження, регулювання, координації і контролю;
- в) організуюча функція соціального управління, ще безпосередньо і щонайтісніше пов'язана із владоорганізуючою діяльністю;
- г) будь-яке управління, але особливо соціальне, має у наявності об'єкт і суб'єкт. При цьому суб'єктом соціального управління є людина, групи, суспільство в цілому.

У другому випадку, як специфічний вид управління, державне управління від будь-якого іншого управління відрізняється метою, завданнями, специфікою. Тільки державне управління може і забезпечує функціонування суспільства (соціуму) як єдиного цілого. Це – базова методологічна засада наукового аналізу процесів сучасної трансформації державного управління.

Все помітнішої актуальності набуває потреба більш глибокого теоретичного осмислення політичних, правових, адміністративних засад (функцій) державного управління, його трансформації у бік синергетичного, публічного управління і, в кінцевому плані, обґрунтування принципово нових моделей державного управління загалом.

Аналіз стану наукової розробки різних аспектів державного управління засвідчує наявність досить великого кола спеціальної літератури, що потребує, однак, глибокої і ретельної класифікації за такою систематизацією:

- а) державне управління в контексті трансформації країн (політичні системи,

форми правління, режими, системи влади тощо); б) регіональні аспекти модернізації державного управління (порівняльний аналіз); в) трансформація моделей державного управління (демократизація, інноваційний підхід, людиноцентричність, компетенційний підхід в держу правлінні, програмно-цільовий аспект в управлінні) та ін. Робиться акцент на тому, що першооснову теоретичного дослідження державного управління, трансформаційних процесів, що мають місце в ньому, становить спеціальна наукова література, пов'язана зі зміною моделей держав, політичних систем і систем влади в країнах світу. Тут ще недостатньо глибоко пропрацьованими є проблеми суті, особливостей, специфіки пострадянської, постсоціалістичної трансформації країн після розпаду Радянського Союзу, так званого соціалістичного табору.

Завдяки працям Л.Вайта, В.Вілсона, В.Гурне, Г.Райта, Ф.Тейлора, а в Україні – В.Бакуменка, В.Князева, В.Лугового, В.Малиновського, О.Оболонського, В.Тертички та інших дослідників достатньо ґрунтовно розкрито історію та генезис державного управління як у країнах світу, так і в Україні, виділено специфіку і особливості цих процесів в окремих країнах і на континентах – Європа, Азія, Америка тощо.

Основу дослідження сучасного стану та трансформації державного управління, в першу чергу у сучасній Україні, становлять праці В.Бакуменка (загальна методологія дослідження процесу реформування державного управління); В.Князева, О.Пархоменко-Куцевіл, Є.Романенка (інноваційні аспекти в державному управлінні, його трансформації у бік публічного характеру управління); Г.Лелікова, С.Серьогіна, Ю.Сурміна (державне управління як специфічна сфера організаційно-управлінської діяльності); О.Радченка (розвиток системи публічних комунікацій); С.Сімака (моделі, системи державного управління); Н.Нижник, В.Тертички (політико-правові основи державного управління); Г.Ситника (державне управління як цілісна система забезпечення сталого розвитку держави і суспільства) і т.ін. Підкреслюється при цьому, що мало дослідженими залишаються проблеми: а) саморегуляції країн (держав), як специфічного процесу: праці К.Бейлі

(США), В.Беха (Україна), Н.Лумана (Росія); б) поділу влади, як ціннісної системи контролю та рівноваги у взаємодії усіх суб'єктів суспільно-політичного процесу; в) пояснення державного управління, як специфічного соціального управління (В.Ванюшин, О.Кузнєцов); г) залежність моделі державного управління від форми держави (В.Шаповал); г) порівняльний аналіз структури та організації державної служби у зарубіжних країнах (Д.Боссарт, К.Демке); д) формування нової системи державного управління в Україні в контексті глобалізаційних та євро інтеграційних процесів (К.Бостан, В.Брудер, Р.Войтович, Б.Гурне, М.Карпа, В. Князєв, О.Пархоменко-Куцевіл, В.Чиркін). Разом з тим подальшого дослідження потребують процеси: політизації і демократизації державного управління; бюрократизації державного управління і, одночасно, його відкритості, публічності (М.Туленков, Ю.Шайгородський); формування оптимальної моделі державного управління в Україні перехідного стану свого існування й розвитку (Г.Андрусенко, Ф.Кирилюк, В.Князєв та ін.); формування, так званого, компетенційного підходу в державному управлінні (В.Авер'янов, І.Бачило, М.Карпа, О.Сушинський, Ю.Тихомиров); нормативно-правового поля державної служби; підвищення особистісної громадянської відповідальності державних службовців; роль еліти і мас у здійсненні державного управління.

Доводиться теза стосовно того, що методологія дослідження державного управління має бути: по-перше, максимально раціональною; по-друге – давати можливість отримувати знання, що в практичному плані дозволять суттєво вдосконалити модель (систему) державного управління. На перший план тут виходить потреба вдосконалення категоріально-понятійного апарату у такому трикутнику: категорії держави і суспільства; категорії управління; категорії державного управління, а також обов'язкове врахування взаємопов'язаних (і відносно самостійних) парадигм розвитку і функціонування такого управління. Вважаємо, що саме ліберальна парадигма системи державного управління нині є не лише однією з найпоширеніших,

але й таких, що потребують більш предметного дослідження, найперше в науці державне управління.

Матеріали розділу опубліковано в працях дисертанта: 63; 64; 66; 68; 71; 73; 76.

РОЗДІЛ 2

Радикальні трансформації сучасних держав і суспільств – основа формування нових систем державного управління

2.1. Сутнісні особливості трансформації держав і суспільств у XXI столітті

Теоретико-методологічну основу предметного дослідження феноменів «держава», «суспільство», їх появи, генези та сучасних трансформацій, становлять праці мислителів, вчених багатьох століть – Платона, Аристотеля, Н.Макіавеллі, Ж.Бадена, Г.Гроція, Ш.Монтеск'є, Ж.-Ж.Руссо, Г.Гегеля, І.Канта, Й.Фіхте, Р.Ієрінга, М.Драгоманова, М.Грушевського, В.Липинського, В.Винниченка, а у наш час таких зарубіжних і вітчизняних вчених різних галузей знань (філософських, історичних, політичних, правових, соціологічних і т.ін.) як В.Авер'янов, С.Агеев, А.Аганбегян, У.Банс, О.Величко, М.Кальман, А.Селмін, Ю.Сурмін, В.Погорілко, С.Пронін, А.Михненко, Дж.Росс, П.Борделлі, М.Кальман, М.Мутті, Ж.Ман'ядас, М.Опальські, І.Валлерстайн, В.Шаповал, П.Рабінович, В.Тацій, Ю.Шемчушенко та багато інших.

За наявності досить великої кількості різнопланових спеціальних робіт з проблем суті трансформації держав і суспільств на сучасному етапі суспільного розвитку, неважко, однак, визначити, що проблема комплексного дослідження саме трансформації, видозміни суті, функцій сучасних держав і суспільств залишається фактично невирішеною. Це стосується обґрунтування тих об'єктивних соціально-політичних, економічних, соціальних та інших обставин, які у XXI столітті радикально видозмінюють країни (держави) і суспільства. Вони обумовлені принципово іншою функцією держави в цілому, формуванням нових так званих соціальних держав, становленням нового характеру відносин між державою і громадянином, між державою і громадянським суспільством. У такій, суттєво новій парадигмі розвитку і функціонування держав і суспільств виникає реальна потреба більш глибокого теоретико-методологічного

осмислення функцій держави (як і чому одні з них домінують, а інші відходять на другий план), а, відтак, і трансформації усієї системи державного управління (див. §2.2).

З тим, аби теоретично більш глибоко осмислити суть трансформацій сучасних держав, слід не забувати того, як, чому, з якою метою держави виникали, розвивалися (і занепадали), існують сьогодні.

Серед усіх теорій походження держави, виділимо такі, найпоширеніші: а) патріархальна теорія (держави виникає з патріархальної сім'ї, її зростання – Аристотель, Конфуцій, Р.Фільмер, М.Покровский та ін.); б) теорія насильства (військово-політичні чинники, завоювання – К.Каутский, Є.Дюрінг, Л.Гумплович, Л.Українка та ін.); в) теологічна теорія (божественне походження держави – Тертуліан, Аврелій Августин, Фама А., Ж. де Местра та ін.); теорія суспільного договору (Г.Гроцій, Дж.Мільтон, Дж.Локк, С.Пуфендорф, О.Радіщев, П.Пестель, Я.Козельський, С.Оріховський та ін.).

Нині такі теорії існують, але вони не «працюють», тому що моделі і функціонування постіндустріальних, інформаційних держав в ХХІ столітті базується найперше на принципово інших відносинах влади і людини; держави і суспільства, а ще точніше, - правової держави і громадянського суспільства. В такій постановці проблеми, одними з центральних аспектів є поняття свободи, демократизації суспільного життя, коли є можливість, як писав видатний мислитель Середньовіччя Ш.Л.Монтеск'є, «робити все, що дозволено законом».

При розгляді основних особливостей трансформації сучасних держав на першому плані мають, на нашу думку, бути: а) видозміни функцій держави; б) переростання держав у бік правових і соціальних за своєю природою і призначенням, моделей. Так, функції держави в цілому можна і необхідно пояснювати у декількох наукових вимірах і підходах теоретико-практичного характеру, а саме:

а) як головні напрями реальної діяльності держави у конкретно-історичному вимірі і визначенні. Завдяки цьому завжди є можливість

визначити те особливе, центральне, об'єднуюче, що притаманне окремо взятій державі;

б) як вираження соціальної сутності держави. Тут за основу беруться соціально-класові інтереси, що пов'язані із конкретною соціальною стратифікацією суспільств (класи, соціальні групи, групи інтересів, групи тиску і т.ін.);

в) як засіб (діяльнісний) розв'язання державою відповідних завдань, особливо соціального захисту і характеру;

г) як діяльність, що пов'язана із конкретною типологією держави, відповідно із її історичним розвитком та генезою. Тут прикладом може слугувати марксистський поділ держав на рабовласницькі, феодальні, капіталістичні та соціалістичні (комуністичні);

г) як напрямки діяльності держави, що визначені правовим шляхом (юридичний підхід);

д) як певна сукупна діяльність апарату, структур державного управління. Тут, однак, є загроза ототожнити «функції держави» і «функції державного управління», що не є одним і тим же.

Функції держави – це «основні напрями або, види внутрішньої і зовнішньої діяльності держави, що виражають і конкретизують її сутність та призначення в суспільстві, цілі й завдання державного управління» [54, с.696]. Даючи таке визначення поняття «функції держави», українські фахівці в галузі державного управління Ю.Ковбасюк і А.Міхненко подають класифікацію цих функцій за слідуючими критеріями: а) за суб'єктами діяльності; б) за об'єктами (сферами діяльності (внутрішні, зовнішні); в) за часом (тривалістю) здійснення (постійні, тимчасові); г) за сферою суспільного життя (економічні, політичні, гуманітарні); ґ) за соціальним значенням державної діяльності (основні, додаткові).

Вирізняють також правові і не правові форми реалізації функцій держави, а методи здійснення функцій держави поділяють на: а) нормативно-правові; б) метод примусу; в) метод рекомендацій; г) метод добровільного регулювання; ґ) метод контролю і нагляду [105]. Вважаємо, що у процесі

радикальних трансформацій сучасних держав, в контексті саме державного управління, найпринциповішого значення набули зміни у функціях держави щодо правових і не правових форм реалізації функцій держави, та саме методів, завдяки яким держава реалізує свої функції.

Держава сьогодні володіє усім механізмом правового регулювання життєдіяльності країни і суспільства. Серед правових форм найчастіше виділяють законодавчу (правотворчу), управлінську (виконавчу), судову (правоохоронну і контрольно-наглядову). Такі функції в першу чергу пов'язані з організаційною діяльністю держави, а до не правових функцій відносять контрольну, ідеологічну, виховну, інформаційно-технічну (допоміжну) та інші форми, що мало підпорядковані нормам права.

В умовах подальшої демократизації життя, зростання соціальної ролі громадянського суспільства в усьому управлінні життєдіяльністю соціумів найбільшій трансформації піддаються саме методи здійснення державою своїх функцій, а серед них на провідне місце виступають: а) метод рекомендацій; б) метод договірної регулювання. У першому випадку йдеться про спонукання, мотивування державою громадян до відповідної поведінки (діяльності), в інтересах як громадян, так і суспільства та держави, а, у другому – йдеться про договірне регулювання взаємин влади і громадянського суспільства. Зрозуміло, що регуляційна роль держави у вище означених процесах нині набуває принципово радикальних змін.

Нормативно-правове регулювання, контроль і нагляд держави над здійсненням (протіканням) усіх суспільних процесів, безумовно, залишається, як і раніше важливими засобами впорядкування суспільного життя, однак вже далеко не такого рівня і значення, яке вони мали ще у середині ХХ століття. Щоправда, треба мати на увазі наявність у багатьох випадках і реальних гальмівних процесів, що заважають демократизації, гуманізації окремих функцій держави і, відповідно, державного управління. Так, відомі українські соціологи Є.Головаха та Н.Паніна стверджують, що «руйнування комуністичної ідеології (йдеться про розпад колишнього СРСР, так званого соціалістичного табору) призвело до появи держав, які

декларують відданість сучасним демократичним принципам соціального розвитку і водночас зберігають глибоку ностальгію за часами тоталітарного патерналізму» [38, с.126].

Радикальна трансформація вище вказаних та інших функцій держави багато в чому обумовлена рухом, найперше високорозвинутих держав, до стану соціальних, правових держав.

Нині терміни (і феномени) «соціальна держава», «держава загального благоденства», «держава піклувальниця», «народно-капіталістична держава» є ще більш «розмитими», недостатньо науково поясненими і окресленими. Так, визначень терміну «соціальна держава» є багато: в Україні це праці П.Гончарова, В.Пазенка, А.Сіленка, В.Скуратовського, В.Співака та інших дослідників. Вважаємо, що найоптимальнішими є два визначення такого поняття. Так, В.Скуратовський вважає, що соціальна держава (англ. *Welfare State*) – «тип держави, яка проводить політику, спрямовану на забезпечення прав і свобод людини і, насамперед, соціальних прав, досягнення високого рівня добробуту населення, забезпечення соціальної безпеки суспільства, задоволення соціальних потреб, створення умов для реалізації особистістю свого соціального потенціалу» [54, с.535], а інший український вчений (філософ) В.Пазенок вважає, що це «тип організації державного і громадського життя, заснований на пріоритеті соціальних цінностей, насамперед права людини на «гідне життя» [132, с.620]. Зрозуміло, чим більше держава дбає про задоволення громадських, суспільних інтересів, захищає права і свободи громадян, тим більше вона стає соціальною.

Хоча ідеї соціальної держави з'явилися давно, певною мірою набули закріплення ще у Веймарській Конституції 1919 р., Французькій декларації прав людини і громадянина 1789 р., Декларації незалежності США 1776 р., Великій Хартії вольності 1215 р. і т.ін., в науковий обіг поняття «соціальна держава» увійшло лише у 1850 році, з появою праці Л. фон Штайна «Сучасне та минуле правової науково-державницької Німеччини», а сама формула «соціальної держави» вперше з'явилася у Конституції Німеччини тільки у 1949 р.

Оскільки не існує деякою мірою єдиних ознак соціальної держави, вважаємо, що основними серед них є ті соціальні гарантії, які проголошуються і закріплюють конституційно і, що найважливіше, - реально забезпечуються державою. Так, Конституція України (1996 р.) у ст.1 зазначає: «Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава» [85, с.4]. І хоча у ряді статей Конституції України закріплені права, свободи громадян у різноманітних сферах суспільного життя, до формування саме соціальної держави ще надто далеко: ні соціально-економічний стан та рівень розвитку країни, ні реальне забезпечення прав і свобод громадян, ні їх соціальний захист та інше реальному стану справ далеко не відповідають. «Нині, - як писав ще у 2000 році український правознавець О.Скрипнюк, - заклики до розбудови «соціальної держави», чи «держави для людини» лунають як зліва, так і справа, що не лише викликає здивування переважної більшості громадян, а й суттєво затьмарює сам сенс поняття соціальної держави [160, с.7].

З точки зору практичного розуміння феномену «соціальна держава», береться до уваги наявність загалом трьох найпоширеніших моделей таких держав: англосаксонська, романська і середньоевропейсько-скандинавська. Вони природно різняться, скажімо, за рівнем впливу держави на усі суспільні процеси, або за своєю економічною ефективністю чи ступенем соціального партнерства (держава – громадськість), однак характеризуються досить високим рівнем забезпечення прав і свобод громадян, рівня їх життя. Ще у 1949 році поняття «соціальна держава», як зазначалося, було включено в Конституцію Німеччини (ст.20), в 1958 році – Франції (ст.1), в 1978 році – Іспанії (ст.1), а потім Австрії, Греції, Данії, Італії, Нідерландів, Швейцарії, Швеції (ст.1). Більшість указаних країн в сенсі такої держави вбачали і вбачають ліберально-демократичний ідеал держави, а сучасна Україна (1996 р.) зазначила, що вона нібито того ідеалу досягла: «Україна є суверенна незалежна, демократична, соціальна, правова держава» - зазначається у Конституції України [85, с.3]. Вочевидь, що з таким висновком законодавці необережно поспішили.

Ще більш складними і недостатньо дослідженими нині є питання формування держав, як правових суб'єктів управління функціонуванням соціуму, оскільки тут найгостріше даються взнаки проблеми: а) взаємин держави і права; б) розмежування державної і недержавної сфер; в) взаємовідносини держави і громадянина (держави і громадянського суспільства); г) формування якісно нової державної влади; д) взаємовідносин державного і політичного управління.

Розглянемо теоретико-методологічні аспекти вище викладених проблем дещо детальніше, глибше відповідно до дисертаційних завдань.

В недавньому минулому в науковому плані, досить чітко «розводилися» два компоненти – «держава» і «право». Так, в марксистській науці держава пояснювалася «як апарат публічної та примусової влади», а право як «нормативний фактор суспільного життя, що має державною засадовану всезагальну обов'язковість» [96, с.53].

Цей дуалізм в роки незалежності України дещо спробував порушити відомий український юрист П.Рабинович, назвавши свою монографію (1994 р.) «Основи загальної теорії права та держави» [145]. Цитований та інші вчені і нині виходять з того, що становлення правової держави – складний і довготривалий процес, який специфічно відбувається у державі, суспільстві, що радикально трансформується. В кінцевому варіанті це має бути держава в якій: а) конституційно, законодавчо максимально повно, об'ємно закріплені права людини; б) дія в суспільстві права, яке виражає волю максимальної більшості людей (громадян), відображає і захищає їх ідеали, цінності, інтереси; в) оптимально врегульовані відносини людини (громадянина) і суспільства (людини і держави); г) існує високого рівня взаємовідповідальність особи і держави за загальний суспільний стан; г) сформована високого рівня політична культура більшості громадян; д) існує чіткий розподіл функціональних повноважень між різними органами влади на основі підпорядкування закону; е) має місце відповідна юридична захищеність людини; ж) високий суспільний авторитет, довіру мають судові

органи; 3) існує обов'язкове дотримання фактично усіма громадянами законів і підзаконних актів [54].

Вочевидь, що найперше виділити якийсь один з перерахованих компонентів – надто складно. І все ж, як на нашу думку, є два досить вирішальних: правова свідомість і правова культура громадян. До правової свідомості віднесемо сукупність притаманних більшості людей правових ідей, поглядів, знань, уявлень, переконань, світоглядно-ціннісних орієнтацій, що детермінують усе життя людини. А правова культура – це певний сукупний правовий досвід людини, суспільства, на ґрунті яких вони взаємодіють. «Динамізм розвитку правової культури, - пишуть А.Скуратівський і В.Скуратівський, - є важливою передумовою як формування правового поступу взагалі, так і глибинних трансформаційних перетворень, що відбуваються в Україні, загального прогресу суспільства» [Там само, с.466]. До цього можна додати хіба що те, що правова культура визначальним чином має бути спрямована на визнання і максимальне утвердження пріоритетної ролі саме природних прав людини в розвитку особистості, суспільства, держави. Йдеться про незастережне «право на індивідуальність» кожного, і, одночасно, на узгодження процесу реалізації цього права із загальносуспільними правами, оскільки всяк суціль існує не сам по собі, але у суспільстві, у великій людській спільноті.

В процесі наукового аналізу феномену «держава» береться до уваги п'ять основних моделей розмежування державної і недержавної сфер, а саме: 1) «держава що забезпечує безпеку усіх громадян» (Т.Гобс, Ж.Боден, Б.Спіноза); 2) «конституційна держава» (Дж.Локк, Е.Кант, А.Фергюсон); 3) «мінімальна держава» (Т.Пейн); 4) «загальна держава» (Г.В.Ф.Гегель); 5) «демократична держава» (Дж.С.Мілль, А.Токвіль).

В даному випадку неоднозначно постає і пояснюється проблема взаємодії (хто над ким) держави і громадянського суспільства. Тут існує декілька основних теоретико-методологічних підходів, а саме: утиск (а то і поглинання) громадянського суспільства державою (тоталітаризм); досить хитка рівновага між окремими (латентними) елементами громадянського

суспільства і державою (авторитарні режими різного рівня жорсткості); залежність громадянського суспільства від достатньо сильного опікуна-держави; домінування громадянського суспільства над досить «слабою» державою. Останнє в «ідеальному» варіанті у світі нині фактично не існує. І тому, оптимальним є варіант демократичних, цивілізованих відносин між державою і громадянським суспільством, як рівнозначними партнерами (А.Арато, В.Гелстон, Л.Даймонд, Дж.Кін, Ю.Хабермас та ін.). Такі відносини фактично мають базуватися на єдності і боротьбі протилежностей, коли держава і громадянське суспільство обопільно дбають про розвиток демократії, захист прав і свобод людини.

Нового наукового осмислення потребують проблеми влади, владно-суспільних відносин. Тут є декілька важливих аспектів.

По-перше, і, певною мірою, спрощено: влада – це біосоціальне явище. В її суті завжди є суб'єкт і об'єкт. Польський дослідник Є.Вятр зазначає, що феномен влади є «можливість наказувати в умовах, коли той, кому наказують, зобов'язаний підкорятися» [30, с.159].

По-друге, «справжня влада, - зазначав автор відомої антиутопії Дж.Оруел, - це влада не над предметами, а над людьми.

По-третє, влада це не що інше – як певні відносини між людьми, групами людей. Таких суб'єкт-об'єктних відносин у суспільстві багато.

По-четверте, влада – це підкорення собі інших, або інших певним соціальним, політичним силам. При цьому влада – це не лише особистісний соціально-психологічний феномен, як вплив людини на людину з метою її підкорення, зміни поведінки тощо.

Владу можна «класифікувати» на соціально-політичну, соціально-економічну (контроль за засобами існування людини) і т.ін. Розглядаючи владу як певні соціальні явища, як взаємодію, взаємовідносини, П.Сорокін виділяв у таких відносинах три типи класів: а) дозволені; б) рекомендовані; в) заборонені [163, с.57-60].

Блискучу анатомічну розвідку проблем формування саме сучасного типу влади, яка радикально впливає на керування усіма суспільним

процесами, в тому числі радикально змінюючи характер державного управління в цілому, здійснив відомий американський соціолог, політолог Елвін Тоффлер у своїй третій після «Футорошоку» (1970 р.) і «Третьої Хвилі» книзі «Нова парадигма влади: знання багатство й сила». Він не просто доводить, що «найтісніша влада походить від знань» (пише у передмові до праці професор Іван Цехмістро (с.7). Щоб зрозуміти великі зміни сьогодення й щоб мислити стратегічно, - пише у передмові до книги І.Тоффлер, – нам потрібні не лише біти інформації, миготіння екранів та реєстри. Нам треба побачити, в якій спосіб різноманітні зміни стосуються одна одної. Відтак, «Нова парадигма влади» подібно до двох своїх попередниць, пропонує ясну і ґрунтовну синтезу, всеохоплюючий образ нової цивілізації, котра нині поширюється на планеті» [Там само, с.11].

Предметний аналіз трансформацій у сфері влади (і з нею самою), неможливий без усвідомлення суті феномену «політика», взаємин політики і права і процесу функціонування держав. Виходити скоріше всього треба з того, що політика означає мистецтво управління державою. «Політика, - пише І.Гобозов, - перш за все пов'язана з управлінням, умовно її можна визначити як одну з форм діяльності по врегулюванню і управлінню суспільними відносинами і зв'язками, що виникають між людьми в процесі їх спільної діяльності [35, с.93].

Оскільки політичні відносини складаються в процесі спільної діяльності людей, то завжди існує потреба регулювати такі відносини, які в більшості випадків не є гармонійними. І тут обов'язковим інструментом регулювання таких відносин постає право. Отже відносини політики і права не є однозначними, простими.

Один з відомих російських мислителів Б.Чечерін у своєму фундаментальному труді «Курс державної науки» писав про те, що політика є наукою про способи досягнення державних цілей. По суті Б.Чечерін політичну науку зводив до питань державного будівництва, а, відтак, політичний аспект у сфері державного управління завжди був домінуючим. Можна цілком погодитися також із думкою французьких вчених Р.Пенто і

М.Гравітца, в тому плані, що політичну науку можна визначити як вивчення того, як люди використовують інститути, що регулюють їх спільне життя, і вивчення ідей, що приводять в рух людей, незалежно від того, створені ці ідеї ними самими чи отримані від попередніх поколінь.

Політико-управлінська діяльність за усіх обставин нині принципово видозмінюється, оскільки змінюються найперше самі держави.

Держави завжди були і залишаються важливішим суб'єктом політико-управлінської діяльності. На ньому робили і роблять акцент В.Вільсон, Л.Байт, Г.Райт, Б.Гурне, К.Конік, В.Афанасьєв, Г.Атаманчук, Ю.Козлов, Б.Курашвілі, М.Михальченко, Н.Нижник, В.Опришко, В.Цветков та ін. При цьому центральною проблемою державного управління в ХХІ столітті є та, що пов'язана із ступенем втручання держави у врегулювання будь-яких суспільних справ. Йдеться про межі, кордони такого втручання. Так, постійно ведуться дискусії про повноваження влади, основних її гілок, що пов'язано із поступом, в кінцевому випадку і оптимальним розподілом повноважень держави і громадянського суспільства.

В країнах (державах), що радикально трансформуються, і в теоретичному, і у практичному плані надто гостро постають питання, пов'язані саме із політичним управлінням. По-перше, фахівці, як вказувалося, намагаються будь-що «розвести» політичне управління і управління адміністративне. Притримуємося точки зору, що неможливо абсолютно розвести ці поняття та феномени, а тому термін *Public management* (публічне урядування), який найпомітніше входить у термінологію світову, і, особливо, європейську, тут є найвдалішим. Публічне урядування – це управління суспільними процесами за рахунок ідей, ідеології, системи цінностей, це надто складний, багатоаспектний соціального характеру процес, спрямований, за визначенням академіка А.Берга, на переведення системи у новий стан шляхом впливу на її змінні.

Відомий американський політолог японського походження Ф.Фукуяма у 2019 році в американському політичному ресурсі *Foreign Affairs* опублікував есе під назвою «Проти політики ідентичності», в якому звертає

увагу на декілька суттєвих факторів, що в останній час радикально змінили політичні процеси у світі, а, відтак, викликали потребу у змінах державної політики та державного управління. По-перше, це кризовий стан з політикою ідентичності у США та країнах Європи. Фукуяма стверджує, що : а) кількість демократій у світі суттєво зменшилася, а немало країн (Угорщина, Польща, Тайланд, Турція і т.ін.) відійшли назад до авторитаризму; б) поряд з національною ідентичністю в багатьох випадках надто помітною стала релігійна та сексуальна, феміністична ідентичність.

До перерахованого додаємо проблеми маргінальних груп, національних меншин, посилення тероризму і міграційних процесів, мультикультуралізм та інші проблеми, що на початку XXI століття викликали дійсно радикальні зміни у державній політиці, а, відтак, і у державному управлінні багатьох країн.

Країни світу існують нині у різних просторово-географічних середовищах, а тому і функціонування місцевого самоврядування не може також не обумовлюватися рядом спільних і, одночасно, специфічних факторів, до яких відносимо: а) географічне положення територіальних громад (звідси – екологічні особливості); б) величина, конфігурація окремої територіальної громади (одиниці); в) політико-адміністративний устрій країни; г) характер і особливості територіальної організації конкретного суспільства.

Перераховані та інші фактори вирішальним чином обумовлюють формування регіональної політики держави, модель державного управління (нагляду, контролю) територіями, політику і практику ресурсного забезпечення територіальних одиниць (громад) держави. Це однаковою мірою стосується як унітарних, так і федеративних, конфедеративних держав, зрозуміло, зі своєю специфікою і особливостями.

Кожна територіальна одиниця держави нині має, вважаємо, розглядатися не як якась інертна, підвладна центру структура, але як об'єкт, що максимально здатний до самоорганізації, самозабезпечення свого життя,

при мінімальному впливі будь-яких зовнішніх організаційно-управлінських факторів.

Беззаперечно, що місцеве самоврядування в ХХІ столітті постало як органічна форма самоорганізації населення в межах конкретної території. При цьому виникає потреба відповісти на питання: завдяки яким факторам, як і куди еволюціонує місцеве самоврядування в умовах потужного розвитку, яким чином трансформуються відносини між державною владою і місцевим самоврядуванням (державою і суспільством).

Не потребує доведення і той факт, що рівень соціально-економічного розвитку окремих територіальних громад, ступінь реального задоволення потреб людей (громадян), організація їхнього життя, вирішальним чином залежить від стану місцевого самоврядування, діяльності органів такого врядування на місцях.

Трансформація сучасних держав, природно, щонайтісніше пов'язана з тими суб'єктами розробки, реалізації державної політики, здійснення державного управління в цілому, до яких найперше відносимо правлячу політичну еліту та бюрократію.

Загальновідомо, що політична еліта – це «провідні верстви суспільства, що здійснюють керівництво в економічній, господарській, політичній, духовно-інтелектуальній, військовій тощо галузях суспільного життя» [133, с.215]. Таке визначення «політичної еліти» ми вважаємо оптимальним, оскільки: а) політика пронизує усі сфери суспільного життя; б) не об'єктивно називати політичною елітою лише вищу, керівну, державну еліту (часто вживають термін «правляча еліта», що скоріше є образним, публіцистичним терміном). При цьому досить суб'єктивним є і те, що політична еліта це: а) достатньо самостійна; б) відносно привілейована частина суспільства, що певним чином, завдяки своєму статусу, розвитку, здібностям, якостям і т.ін., знаходиться вище інших соціальних груп у суспільстві. Крім того, за окремими видами політичної діяльності, політичну еліту найчастіше поділяють на державно-адміністративну і депутатську, муніципальну, партійну, еліту окремих громадських організацій тощо. Класифікацій

політичної еліти є немало, вони, загалом, добре здійснені, обґрунтовані особливо в політичних науках.

Немало проблем є у визначенні суті, особливостей бюрократії. З усіх сучасних енциклопедичних, словникових видань останніх років в яких обґрунтовується термін «бюрократія», вибираємо визначення, яке було дано відомим українським психологом, управлінцем Г.В.Щокінім. Воно таке: «Бюрократія (від фр. *bureaucratie*, букв. – панування канцелярії) – специфічна форма управлінських структур і відносин, що характеризується: 1) існуванням привілейованого прошарку службовців, покликаного здійснювати владу та панування в організації; 2) відривом виконавчої влади від законодавчої і обох – від волі та рішень більшості членів організації; 3) безособовою системою управління; 4) дорученням функцій контролю особам, відповідальним за виконання; 5) створенням системи службової залежності, що призводить до верховенства форми над змістом діяльності. Основний компонент свідомості бюрократії – почуття статусу, належності до «панівної еліти»; її найважливіші риси – ієрархічність, тверда регламентація, багаступінчатість у переданні інформації, конформізм та авторитарність свідомості й поведінки» [180, с.41].

Хоча і політична еліта, і бюрократія покликані спільно працювати над виробленням і практичною реалізацією державної політики, вони багато в чому (сутнісно, якісно, але головне – функціонально і т.ін.) абсолютно різнопланові як державні структури. Це, між іншим, досить часто спричиняє різкого характеру узгодження, протиріччя, суперечності, а то і досить гострі конфлікти, що мають різні причини, наслідки і т.ін.

Для розуміння того, що «розмежовує» політичну еліту і бюрократію треба брати до уваги три основні аспекти. Перший: бюрократія – це специфічна і складна управлінська структура, без діяльності якої державна політика практично не може реалізовуватися. І друга: маємо принципово розділяти «бюрократію», як закономірний, і, значною мірою, позитивний феномен для життя країни (держави), і «бюрократизм» як негатив, феномен, який найчастіше пов'язують із канцелярщиною, формалізмом,

самоуправством і т.ін. І третє: за рахунок, великою мірою, достатньої близькості до правлячої еліти, до ресурсів влади, бюрократія у багатьох випадках набуває рис привілейованого суспільного стану. Це досить помітна тенденція ХХІ століття.

Відтак, постає питання не лише «хто є хто?», але й яким є співвідношення між політичною елітою і бюрократією, зокрема в українському суспільстві. Скоріше всього слід погодитися з думкою П.Кузьміна, що за останні роки в Україні утворилася так звана транзиторна модель політиків і бюрократів. «Отже, - пише він, - можна стверджувати, що чиновницький клас в Україні поки що не трансформувався у повноцінну бюрократію, а відносини між політиками і чиновниками (державними службовцями) характеризуються непослідовністю, неузгодженістю, достатньо низьким рівне громадської ефективності» [89, с.38].

В даному випадку, очевидно, слід брати до уваги різні теорії еліт (коли еліти формуються із бюрократії і – навпаки). Так, українські вчені Л.Мандзій та Ю.Дашківська виділяють два основні напрями, що поділяють такі теорії, які, об'єктивно вивчаючи суспільство, визнають поділ суспільства на правлячу меншість – еліту, та керовану більшість, досліджують політичну еліту та її роль і значення у суспільстві. Елітаризм – це теорії, які виправдовують існування політичної еліти в суспільстві, вважають поділ спільноти на еліту та масу природним» [95, с.16].

Щоб точніше відповісти «хто є хто?», слід, вважаємо, брати до уваги і теорію великого китайського філософа Конфуція, згідно з якою є керовані і керуючі. Перших – більшість, других – меншість. А от спробувати зарахувати до елітарної меншості (правлячої політичної еліти) бюрократію досить важко за двох принципових обставин. Перша: політична еліта і бюрократія сьогодні надто зближені, дотичні, а друга, бюрократія, досить часто стає настільки самодостатньою, що не лише реалізує політику але й, навіть, виробляє її, пропагує, тобто намагається займатися «автономним плаванням» в політичному річищі. Той же Конфуцій обґрунтував одночасно модель ідеального чиновника (цзюнь цзи), що має доброту; справедливість.

Важко сказати, як така модель чиновника (бюрократа) спрацьовує у сучасних суспільствах, в тому числі і в українському, однак і перераховані риси, якості є достатньо визначальними для людини, покликаній співпрацювати з людьми, аби в її інтересах вирішувати проблеми.

Посилення влади бюрократії, як свідчить історична практика та і сучасне політичне життя, має місце і тоді, коли недостатньо сильною, самостійною є правляча політична еліта, недостатньо авторитетними, слабкими є центральні, та місцеві органи влади. Саме за таких умов бюрократія успішно і перебирає на себе владні повноваження. Вона користується ще й тим, що дійсно знаходиться ближче до громадянина і у прямому і у переносному відношенні. А тому і має його підтримку.

Ще раз наголосимо на тому, що бюрократія (фактично на усіх рівнях) має надто близьке, на відміну від політичної еліти, відношення до реальних, здебільшого найсуттєвіших інтересів і потреб людини. Це надає їй переваги над політичною елітою, яка окрім розробки політики, хіба що займається ще й публічним декларуванням такої політики, її пропагандою. Так, безпосередній добробут людини, її права і свободи, щоденні проблеми і потреби, суттєво далекуваті від реальних дій політичних осіб тим більше, вищого ешелону влади – Президентів, прем'єрів, міністрів і т.ін. І цілком зрозуміло, чому російська дослідниця В.Чернявська, наприклад, вважає, що за своїми функціями сучасна бюрократія фактично наближається до функцій суб'єкта політичної діяльності [193, с.284]. Визначення влучне і досить характерне.

Загрозливою є ситуація, коли бюрократія стає замкнутою, зосереджується на своїх нібито суто професійних обов'язках, а то і вдається до надання (у своїх інтересах) послуг громадянам, групам, об'єднанням, які не лежать у межах її компетенції. Тоді бюрократія лобіює, відстоює політичні, класово-корпоративні інтереси, які досить часто знаходяться поза межами навіть від державних інтересів. Це ще раз доводить, що у нестабільних, перехідного характеру суспільствах, існує велика потреба мати чіткі, прозорі законодавчі акти про державну службу, в яких місце і роль

державних службовців (бюрократів у хорошому сенсі слова) були б чітко прописані і забезпечувалися.

Тут не слід вбачати якість порушення демократичних засад функціонування державного службовця (бюрократа). Як зазначає відомий політолог Л.Даймонд сутність демократії полягає у постійній боротьбі за владу, а отже, без конкуренції і конфлікту не буде й демократії [4]. Інший американський дослідник, публіцист М.Паренті у своїй праці «Демократія для небагатьох» доречно зазначає також, що «політика здійснюється через протиборство елітарних груп, що об'єднуються заради збереження системи» [122, с.402].

У контексті з вищевикладеним, досить оригінальною є думка українського політолога В.Гапоненко, яка зауважує, що у сучасній Україні державне управління «фактично здійснюється через протиборство елітарних груп у формі домовленостей між конкурентами. При цьому інтереси суспільства не беруться до уваги» [34, с.24]. Ще точніше, на нашу думку, було б зазначити, що йдеться про протиборство кланово-корпоративних груп, оскільки лобіювання не лише політичної еліти але й органів влади в Україні такими групами здійснюється надто помітно і відчутно.

Політичну еліту і бюрократію суттєво розрізняє і те, що вони мають принципово різні, особливі механізми персоналізації. Бюрократія практично формується головним чином шляхом цілеспрямованої професійної підготовки, відбору, призначення на роботу у певних структурах, а політична еліта формується набагато складнішими шляхами. Досить часто домінуючими засадами, «стартовими» механізмами тут дійсно є освіченість, публічність, імідж, ораторські здібності, тобто ті психолого-фізіологічні особливості, що «виводять» людину на верхівку політичної піраміди. По відношенню до політичної еліти більше ніж до бюрократії підходять також виміри легітимності і нелегітимності щодо статусу і практичної діяльності. Скажімо, іміджологи більш потрібні і корисні сьгодні політичній еліті, ніж бюрократії, оскільки бюрократія має надто чітко означені функції і завдання

своїї безпосередньої діяльності, а політична еліта, навпаки, більш «вільна» у такій діяльності.

Якщо спробувати обрати найвагоміший фактор, аргумент на користь відмінностей між політичною елітою і бюрократією, то тут досить влучною є думка В.Брудера стосовно того, що «політик за своїм призначенням має займатися політичним конструюванням і впливом на суспільні відносини, тоді як бюрократ – це передусім представник корпусу державних службовців, який реалізує політичні рішення» [22, с.142]. Чому ж, у такому разі, коли йдеться про відповідний поділ праці, бюрократія часто тяжіє до безпосередньої політичної участі, діяльності, а то і конструювання політики? Вважаємо, існує декілька основних причин: а) недосконала юридична розведеність професійних функцій політиків і бюрократів; б) брак належної нейтралізації бюрократії і її діяльності та зростання незалежності; в) недосконалість децентралізації влади, зокрема, по вертикалі – державна влада і місцеве самоврядування. В протилежному випадку не спрацює теза М.Вебера – «політики правлять, чиновники управляють». По-друге, щодо безпосередньої децентралізації влади: поділ влади і розподіл владних повноважень в державі і по вертикалі (центр – регіони), і по горизонталі вимагає дотримання двох обов'язкових сентенцій. Цей поділ має бути не інакше як конституційно, в правовому плані раціонально визначений і чітко закріплений. Крім того, за усієї демократизації суспільного розвитку, посилення засад громадянського суспільства в управлінні справами держави, контрольно-наглядові функції центру (державної влади) над діями центральних та місцевих органів виконавчої влади мають бути все ж реальними і незастережними. Без цього публічне управління неможливе.

На завершення розгляду цього аспекту дисертаційної проблематики зазначимо наступне: і політична еліта, і бюрократія, взаємовідносини між ними у подальшому розвитку суспільств, трансформації держав будуть все більше і помітніше трансформуватися і видозмінюватися. Значною мірою це зумовлене тим, що і сама політика, особливо політика державна, набуває найпомітніших ознак феномену, засобу, інструменту, що має не стільки

розв'язувати чисельні проблеми соціально-економічного, політичного, духовно-морального чи іншого характеру, скільки працювати на людину, забезпечувати узгодження інтересів усіх громадян, суспільних груп, консолідувати нації, народи, врешті – людство. В таких складних і неоднозначних процесах помітне місце відводиться провідникам народів – політичній еліті та основним реалізаторам державної політики – бюрократії, у хорошому, професійному розумінні цього слова. Як будуть розвиватися ці процеси, якими будуть самі по собі еліти і бюрократія в тому сенсі, щоб спільними зусиллями забезпечити позитивний розвиток людини, групи, суспільства, людства в цілому – це широке поле для продовження досліджень філософами, істориками, соціологами, психологами, фахівцями в галузі державного управління та інших наук.

Більшість сучасних фахівців з питань державного управління сходяться на тому, що основними якостями політичної управлінської еліти є такі: а) професійно-ділові; б) адміністративно-організаторські; в) соціально-психологічні; г) морально-етичні [167, с.68-70]. Такі якості нині глибоко досліджуються, з їх урахуванням будуються системи підготовки, підвищення кваліфікації державних службовців у навчальних закладах різного рівня і спеціалізації. При цьому українські вчені-спеціалісти Національної Академії державного управління при Президентові України вважають, що система освіти має бути саме культурно-гуманістичного, як процес формування особистості державного службовця» [Там само, с.75].

Змістом культурно-гуманістичної підготовки нової управлінської еліти в Україні (рахуємо і державних службовців) має бути:

- подолання наявних технократичних тенденцій збагачення гуманістичними цінностями, загальнолюдською культурою;
- переорієнтація соціально-політичної підготовки державних службовців у напрямі їх соціально-гуманітарної, культурологічної підготовки;
- закріплення у свідомості державних службовців національних історичних традицій, мовних, гуманістичних цінностей;

- озброєння навичками наукового, творчого, критичного і аналітичного мислення;
- створення умов для вільного, всебічного розвитку особистості державного службовця;
- культивування високих принципів духовності і моралі;
- глибоке оволодіння знаннями та навичками з інноваційних та інших технологій управлінської діяльності;
- розвиток комунікативних, організаційно-управлінських здібностей;
- формування потреби постійного навчання, самоосвіти, підвищення освітньо-професійної кваліфікації.

Зрозуміло, що не лише з точки зору закону, але й суспільної моралі недопустимими у підготовці та і практичному використанні кадрів державних службовців були і залишаються клановість, протекціонізм, взаємна зобов'язаність, земляцтво, особиста відданість керівництву тощо.

Помітною тенденцією світових політичних процесів є те, що в багатьох країнах світу, особливо в умовах радикальних трансформаційних змін, відбувається протиборство або зрощення влади і економічної еліти. Пояснюючи українську ситуацію у цьому плані, український політик В.Полохало писав: «Схоже, що вже відбулося повне зрошення підприємництва і влади, а саме перебування у владі перетворилося в прибутковий і досить безпечний бізнес. Повністю непрозорими для суспільства і мас-медіа є взаємозв'язки між великим капіталом і державою, центральним і місцевими бюрократичними апаратами, іншими словами – ці відносини перемістилися в зону «тіні», де правила гри встановлюються не законами, а самими гравцями» [136, с.28]. При цьому є багато підстав погодитися з думкою Т.Ляшенко в тому плані, що в ряді країн Центральної Азії – Туркменії, Таджикистані, Казахстані, Киргистані, по-перше, політичні режими і політичні системи функціонують далеко не на демократичних засадах, а, по-друге, політико-управлінська еліта досить тісно зрошена з елітою економічною, кланово-корпоративною [92]. Нажаль, така тенденція спостерігається і у сучасній Україні.

Вважаємо, що окрім зрощення правлячої політичної еліти і економічного олігархату, загрозливою є ситуація, коли інтереси усієї країни зводяться до інтересів лише одного соціального утворення – правлячої еліти, що також є досить характерною ситуацією для України сьогодні.

На завершення розгляду означених наукових проблем зробимо акценти на слідуючому.

Більшість сучасних суспільств знаходяться у стані перехідної модернізації, - від постіндустріального до інформаційного характеру функціонування. І на цьому етапі їх розвитку чітко виявилась тенденція неспроможності систем державного управління в таких країнах забезпечити достатньо ефективний перехід до нового соціального стану. Сам же процес модернізації включає в себе: а) вдосконалення політичних структур суспільств; б) налагодження більш дієвих механізмів суспільно-політичного розвитку суспільств (країн). Центральними процесами модернізації суспільств виступають: 1) впорядкування геополітичного простору через утворення унітарних та федеративних держав, централізацію і децентралізацію; 2) внутрішня консолідація суспільств на тлі широких демократичних процесів, залучення максимально широких мас до управління справами держави; 3) вдосконалення усіх соціально-політичних механізмів та рушіїв соціальної модернізації із залученням усіх суб'єктів соціальних перетворень до цих процесів.

Трансформація держав і суспільств у XXI столітті спричиняє зміну статусу та функціональні засади діяльності усіх суб'єктів суспільного життя, змінює характер відносин між ними. Основною засадою, що об'єктивно спричиняє вказані складні й неоднозначні процеси є корінна зміна відносин держави і громадянського суспільства, а на початковому рівні, - відносин між громадянином і державою.

На основі радикальних трансформацій держави, прояву принципово іншого характеру взаємин держави і суспільства, реально постає питання про зміну старої (традиційної) форми управління усіма суспільними процесами новою. Це сповна стосується управління людьми в цілому і державного

управління як предмету дисертаційного розгляду. Стара форма управління (за Ч.Макмілланом) базується на стандартних технологіях, пов'язаних з тим, що робота виконується машинами а не людьми [93, с.190-191], а нова – це інноваційна, принципово технологічна переоснащена система, де вирішальну роль відіграють саме люди. Хоча Ч.Макміллан такий феномен пояснював стосовно економіки виробництва, він має і пряме відношення до модернізації управління людськими ресурсами, включаючи і державне управління.

Важливішою об'єктивною умовою, яка спричиняє радикальні трансформації всієї системи державного управління у переважній більшості країн світу, є та, що пов'язана зі зміною характеру і особливостей держав і суспільств. З цих трансформацій варто виділяти центральну – взаємовідносини між державою і громадянином (між державою і громадянським суспільством). Нове управління, в тому числі і державне, - це управління глибоко наукове, інноваційне, технологічно і науково переоснащене. Воно, по всій своїй суті, - людиноцентричне. У сучасній Україні феномен «людиноцентричне управління» найглибше опрацював відомий економіст Г.Дмитренко [49] та інші фахівці. Дані проблеми в теоретичному плані детальніше розглядаються у третьому розділі дисертації. Підкреслимо, що в умовах сучасних трансформацій суспільств якісно змінюється владно-примусовий характер державного управління. Владна природа державного управління була і залишається важливішою за свою природою, але не є вже вирішальною у державно-управлінських відносинах. Домінуючими постають заходи широкого заохочення до управління суспільними справами широко громадськості, громадянського суспільства.

2.2. Теоретичне осмислення генези базових політико-правових та організаційних засад сучасного державного управління.

Базовими засадами сучасного державного управління, які найсуттєвіше впливають на його трансформацію у XXI столітті, є: а) політико-правові основи; б) організаційно-управлінські основи. В першому випадку йдеться про реальну практику та зміну взаємодії політики і права, демократизацію

суспільних відносин та процесів управління державою і суспільством, а у другому – про реалізацію принципу субсидіарності, децентралізацію, демократизацію державного управління. Усі інші складові і практичні процеси, вважаємо, є похідними від вище названих.

Основними базовими ресурсами обґрунтування моделі державного управління, як підкреслювалося вище, у будь-якій країні є два: політика і право. Діалектика їх взаємодії, впливу на формування та зміну системи державного управління надто складна, досить неоднозначна і, у окремих випадках, протирічлива. Дійсно, право – це важливіший регулятор суспільних відносин, однак, далеко не усі з таких відносин регулюються виключно правом. Цю ж функцію, лише у зовсім іншому плані, виконує, наприклад, багато релігій світу, які майже стовідсотково декларують і вимагають дотримання людьми нібито суто релігійних форм життя, які, однак, абсолютно перегукуються із соціальними нормами життя людей.

З одного боку, право формується людьми, владою, яка, маючи суб'єктивний характер, як суспільний феномен, діє, одночасно, у відповідності із певною політико-стратегічною основою життя країни, суспільства. За такого теоретико-методологічного підходу політика, нібито є домінуючим, визначальним фактором суспільного життя, тобто «стоїть вище права». З іншого ж боку, нерідко право своєрідно відокремлюється від влади (можна вважати – політики) стає «самостійним суспільним гравцем», тобто, підпорядковує собі політику. У такій ситуації досить влучною є думка українського політолога, правознавця І.Кресіної, яка вказує на те, що «політика-найскладніший предмет правового опосередкування, оскільки в ній акумулюються величезна кількість суб'єктивних факторів, нерідко протилежних, різноспрямованих. Знайти розумний баланс цих устремлінь і є завданням права і закону» [87, с.469].

Досить часто вчені роблять акцент на понятті «правова політика», розуміючи під такою політикою своєрідну вищу соціальну, суспільну справедливість [131, с.75], хоча таке поняття не є достатньо науково

обґрунтованим, але, скоріше, публіцистичним, набуло політологічного характеру.

Складну діалектику взаємин права і політики, на нашу думку, досить вдало пояснює відомий український юрист В.Селіванов, який вважає, що політика має бути не лише свідомою, розумною і науково обґрунтованою, але й базуватися на відповідних, пізнаних і зрозумілих закономірностях, в першу чергу соціальних, базуватися на праві [158, с.9].

Співвідношення політики і права не є сталим. Навпаки, в умовах трансформації політичних систем країн, демократизації суспільних відносин, все більш активної участі громадян у вирішенні державно-громадських справ і т.ін., таке співвідношення суттєво змінюється. На такі зміни суттєво впливає також підвищення рівня загальної і політичної культури громадян, їх правосвідомості та правової культури.

Вважаємо, що предметний аналіз особливостей взаємодії права і політики має здійснюватися з урахуванням реально існуючих суспільних та політичних цінностей, оскільки цінність, як зазначає В.Беспалий, - «це той «еталон», завдяки якому людина вивіряє сутність, значущість, важливість для себе будь-чого, це – позитивна або негативна значущість (користь) об'єктів навколишнього світу для людини, соціальної групи, суспільства загалом, зумовлена не їхніми властивостями, а мірою їх актуалізації у життєдіяльності людини (Детально див.: «Культурологічний словник / за ред. В.О.Рожка, О.В. Антонюка. Київ: НМАУ. 2011. с.448).

Зрозуміло, що стосовно взаємин політики і права, нас найбільш цікавлять детермінанти, пов'язані із політичними цінностями, орієнтирами і регуляторами політичної свідомості, політичних відносин і політичної практики [53, с.752]. В даному випадку маємо підстави вести мову про те, що такі політичні цінності як права, свободи, демократія, безпека, справедливість і багато інших, що пов'язані із життям фактично кожної людини, повинні бути детерміновані як правові сентенції, норми. Йдеться не про створення якогось штучного гомогенного світу всяк сущих, але про необхідну єдність основоположних політичних, соціальних цінностей для

людей як у окремо взятому суспільстві, так і в цілому на Землі. Некерованими, незакріпленими у правовому полі політичні цінності бути не можуть, оскільки максимальне призначення політики – оптимальне узгодження потреб і інтересів мільйонів людей, за усієї поваги до честі, гідності, окремо взятої особистості.

В даному випадку ніяк не можна обійти увагою проблему так званої «політичної доцільності», до якої досить часто апелюють, в тому числі і при прийнятті певних правових актів. З цього приводу український правознавець Ю.Шемчушенко влучно зазначав, що міркування політичної доцільності зовсім не є підставою для прийняття законів з порушенням відповідної процедури, у невідповідності з Конституцією. Яскрава і переконлива точка зору.

Історія засвідчує, що політична доцільність найпомітніше виявляється у авторитарних, тоталітарних системах державного будівництва і управління. Якщо ж рішення приймаються поза законом, поза діючим законодавством, то вони, скоріше всього, волюнтаристичні, слугують чиймсь інтересам – груповим, корпоративним, особистісним, а, значить, вони недемократичні, не відповідають суспільним інтересам, суспільному благу. Таке благо польський юрист В.Арндт трактує як відповідну сукупність умов, що дають можливість певній людській спільноті досягти найнеобхідніших власних розумних цінностей, в результаті чого люди можуть найуспішніше співпрацювати.

Взаємини політики і права слід також відшукувати в системі політичної влади. Остання – є здібність і спроможність певного суб'єкта проводити свою волю за допомогою правових і політичних норм (законів, інших нормативних документів), спираючись на примушення і спеціальний апарат його здійснення. Вища форма влади – державна влада, оскільки вона, крім того, що розповсюджена на увесь соціум, володіє монополією на видання законів, обов'язкових для усіх і забезпечує, одночасно, їх дотримання за рахунок не лише пропаганди, виховання, формування громадської думки, але й силових структур держави, правоохоронних органів тощо.

Політичне управління, однак, не слід, на нашу думку, пов'язувати із суто діяльністю вищих органів влади, системою влади безпосередньо. З широкими процесами демократизації суспільного життя, розвитком і збільшенням впливу на усі управлінські процеси громадянського суспільства «публічне управління, - доречно зазначають М.Туленков та Ю.Шайгородський, - стало розглядатися, насамперед, як співучасть громадян у процесі управління суспільством, розробки й реалізації політико-управлінських рішень, внутрішньо- та зовнішньо політичного курсів держав, а також у доборі найвищих політичних посадових осіб (українців) на основі прямої і (або) опосередкованої участі у цьому процесі громадян, їхніх соціальних, етнічних, конфесійних, територіальних груп і спільнот та соціальних організацій, включаючи здійснення контролю за діяльністю політико-адміністративних і державних структур різних рівнів [176, с.12].

Зазначимо, що і до сьогодні феномен «політичне управління» і «державне управління» часто використовують майже як синоніми, що не відповідає реаліям суспільного буття, але має і певне пояснення. Суть в тому, що вихідне, ще з лексики стародавніх Греції і Риму, розуміння феномену «політика» (polis) – місто – держава, було пов'язане з управлінням державою. Як дещо «чиста», універсальна сутність, політика стала розумітися і пояснюватися задовго після Аристотеля, з появою класових суспільств. Нині, у XXI столітті політика розглядається найперше у двох вимірах: а) як участь у державному управлінні (вид практичної адміністративної діяльності); б) як діяльність певних соціальних інститутів, груп або окремих людей, які реалізують певні політичні цілі [17, с.4]. Отже, вочевидь, що феномен «політика» слід розглядати саме як царину адміністративної, управлінської людської діяльності. Марксизм, наприклад, взагалі досить однозначно пояснював політику, як інструмент виборювання соціальними класами, націями, прошарками влади, з тим аби реалізувати власні інтереси.

Дотримуємося точки зору, що політичне управління це об'єктивний, закономірний і специфічний процес упорядкування діяльності соціально-політичної сфери. Це процес регулювання взаємодії усіх суб'єктів

політичного процесу і інтересах сукупної волі усього суспільства. На думку багатьох дослідників «суть політичного управління складається із вироблення і коригування політичного курсу, що відповідає інтересам більшості членів соціуму» [135, с.25].

В теоретичному плані, таким чином, надто необґрунтованим, невираженим є пояснення взаємин політики і управління. Тут є декілька точок зору. Наприклад, відомий американський політолог Л.Вайт взагалі стверджує, що трактувати політику й управління як окремі й автономні структури (феномени) – хибний шлях [144, с.7-8], тоді як відомий французький фахівець в галузі управління Б.Гурне, навпаки, вважає, що державне управління є системою органів та установ, призначених здійснювати рішення політичної влади [41, с.3].

За такого різномаяття точок зору щодо політики і управління, скоріше всього доцільно, як це роблять Г.Атаманчук, В.Афанасьєв, Ю.Козаков, Б.Курашвілі, В.Юсупов та інші автори, вести мову про державне управління, як специфічну політико-управлінську діяльність. А ще точніше, про політико-управлінську діяльність, спрямовану, як зазначає А.Омаров, як науково-аргументований вплив суб'єктів управління на соціальну систему з тим, щоб орієнтувати її на реалізацію цілей і завдань, що стоять перед нею. Звідси, як мінімум два попередніх висновки. Перший – державне управління – це управління соціального змісту і характеру. Друге: державне управління – це специфічна діяльність спеціально сформованих органів державної влади (В.А.Авер'янов вважає, що це органи виконавчої влади головним чином) [1].

Оскільки в державному управлінні все ж досить помітно переплітаються бюрократичні і політичні елементи прояву влади, в багатьох випадках їх намагаються якоюсь мірою розвести. Український правознавець В.Скрипнюк вважає, що в Україні це мали на меті зробити шляхом введення посад державних секретарів [160]. Е.Хатвуд взагалі вважає, що такий поділ на дві окремі ланки діяльності достатньо чітко проглядається саме на регіональному рівні державного управління.

Сучасне функціонування багатьох держав наочно підтверджує велику потребу і необхідність, як зазначалося, відповідного політико-правового врегулювання співвідношення бюрократичних та політичних елементів у діяльності влади, а, значить, у системі державного управління. Це означає, що в політичному, правовому плані існує велика потреба в кожній державі чітко визначитися зі статусом, положенням, правами і обов'язками бюрократії. Як пише Й.Шумпетер, «для досягнення всіх державних цілей, багато їх чи мало, демократичний уряд у сучасному демократичному суспільстві повинен мати можливість користуватися послугами добре вишколеної бюрократії з репутацією, традиціями та сильним почуттям обов'язку ... використання бюрократії – головна відповідь на аргумент про управління аматорів» [199, с.363].

Свого часу В.Вілсон, М.Вебер, А.Файоль та інші вчені зазначали, що бюрократія в системі державного управління має бути не лише високопрофесійною, але й деполітизованою, позбавленою будь-яких можливостей діяти у власних інтересах.

Досліджуючи феномени «політика» і «право», їх спільне і особливе, специфіку взаємовідносин, фахівці нині все більше і частіше «виходять» на поняття «еліта». Тут, серед багатьох аспектів найпомітніше виявляється той, що стосується слідуючого: фактично не визначеними, не поясненими і не «розведеними» по суті в державно-управлінському контексті залишаються феномени «політична еліта» і «державного-управлінська еліта». Переконані, що уніфікувати їх, спростувати, зводити до певної єдності, немає ніяких підстав. Те, що державні службовці великою мірою відносяться до державно-управлінської еліти і у своїй діяльності (безпосередньо у процесі виконання функціональних обов'язків) мають максимально деполітизуватися, ми переконані. По великому рахунку, державний службовець має беззастережно реалізовувати реальну державну політику, а як він особисто поціновує її як людина (особистість, громадянин) це його внутрішньо особиста справа, яка на державній службі позначатися аж ніяк не може, і не повинна. Тобто, якщо маємо особистісний конфлікт, в основі якого є розходження між суттю

державної політики і особистісними цінностями, переконаннями державного службовця, то такий службовець має залишати державну службу. В даному випадку стає зрозуміло, чому у багатьох країнах статус державного службовця деполітизують навіть у правовому плані. Державна служба і особисто- людське сумління – речі фактично несумісні.

Управління (в тому числі і державне) та політика (політичне управління) тісно поєднані з часу свого походження. Як відомо політикою у стародавні часи (Рим, Греція) вважали своєрідне мистецтво державного управління: *polis* – місто, держава, а, відтак, йшлося про управління державою.

Разом з тим у сучасних, особливо політологічних, дослідженнях, політика пояснюється як своєрідна «чиста», виокремлена сутність, як: специфічна діяльність усіх суб'єктів суспільно-політичного життя, що регулює їх взаємовідносини; як участь у справах держави; як спосіб дій певних сил для досягнення відповідних цілей; як сукупність питань і подій державного чи громадського життя і т. Ін. [186, с.265]. Відтак, «політична еліта» і «управлінська еліта», маючи багато схожого, одномоментного, є досить різними сентенціями, що потребують окремого, поглибленого пояснення.

На основі перерахованих теоретико-методологічних підходів, вважаємо, можемо точніше усвідомити місце і роль політики і права (їх взаємодії) у сфері державного управління на сучасному етапі його функціонування.

Тепер є необхідність розглянути суть основних організаційно-управлінських основ державного управління. Розвиток сучасних країн і суспільств дає підстави стверджувати, що найбільший інтерес тут викликають проблеми поділу влади і розподілу владних повноважень між державними органами влади і органами місцевого самоврядування. В цілому цей процес набув назви «принцип субсидіарності». Його використання у системі владних відносин обумовлене головним чином тим, що державна влада, повноваження її органів не можуть бути, об'єктивно, зосередженими у

якомусь одному місці (в одних руках), а, повинні поширюватися на усі управлінські структури, на державно-управлінські рішення й процеси. Даються взнаки демократизація суспільного життя, децентралізація державного управління, невпинне зростання ролі і значення громадського суспільства в функціонуванні великих соціумів. Тобто, субсидіарність за таких обставин постає принципом (механізмом) оптимального впорядкування відносин між різнорівневими елементами соціальної ієрархії у державі.

Складові елементи будь-якої соціальної системи, по-друге, не можуть «абсолютно» позбавитися центру, бо без нього, його допомоги й підтримки вони не зможуть вижити. Це стосується будь-яких держав – унітарних, федеративних, конфедеративних і т.ін.

Існує потреба також, щоб повноваження передавалися з центру до регіону за умови, коли вони в регіоні будуть найрезультативніше зреалізовані. Оскільки інтереси й потреби людей найбільше сконцентровані у місцях їх проживання, це виглядає цілком логічно і об'єктивно.

Врешті, виникає потреба обопільної відповідальності центру і регіонів за успішну реалізацію державної політики, коли інтереси центру і регіону максимально взаємоузгоджуються.

Підкреслимо, що принцип субсидіарності є також найбільш помітним і дієвим, коли існує конкуренція між центром і регіонами [21; 41; 123]. Це не якась боротьба, протистояння, але саме конкуренція – жива, дієва, творча, на благо людини і суспільства.

Термінологічно: поділ влади – це її розподіл між основними гілками влади у державі, а розподіл владних повноважень – це розподіл влади (владних повноважень) між центром і регіонами, хоча у сучасному науковому дискурсі найчастіше використовуються термін «поділ влади».

Обидва з вказаних процесів тісно взаємопов'язані і впливають на формування публічного управління, яке базується на розвитку скоріше горизонтальних ніж вертикальних зв'язків між владою і громадянським суспільством.

Більше того, немало дослідників проблем державного управління, роблячи акцент на його демократизації, децентралізації, наполягають на тому, що горизонтальні зв'язки між владою різних рівнів – це важливіша ознака організаційного аспекту трансформації державного управління, з чим ми цілком погоджуємося.

По суті, принцип субсидіарності передбачає обов'язкове і чітке розмежування повноважень органів місцевого самоврядування і органів державної влади при тому, що взаємодія між ними завжди була і буде існувати. Йдеться про наявність перш за все єдності організаційно-правових норм і методів, які, у сукупності і спрямовані на спільне вирішення як державних так і місцевих завдань. Зазначимо, що окрім чіткого поділу функцій між гілками влади, між центром і регіонами (місцевим самоврядуванням) тут багато чого залежить від культури державного управління.

За рахунок управлінської культури в організації, в будь-якій структурі створюються максимально комфортні відносини, що сприяє найкращим умовам праці, хоча ознаки такої культури пояснюються далеко неоднозначно. Так, відомі дослідники цих процесів Т.Діл і А.Кеннеді вважають, що «ключем до ефективного лідерства в організації є вміння читати інформацію, що міститься в організаційній культурі, і, відповідно до неї, реагувати» [206, с.3]. В то же час, український дослідник С.Серьогін, наприклад, в професійній культурі державного службовця виділяє інноваційність, навички і вміння, що забезпечують творчу співпрацю держслужбовців.

Аналізуючи проблеми культури управління в державному управлінні, у сфері державної служби безпосередньо, слід дотримуватися, вважаємо, таких основних положень:

- По-перше – культура управління не існує абсолютно самостійно, вона є логічним структурним елементом організаційної культури, як такої;

- По-друге, складовими культури управління є: а) відповідні методи управління; б) стиль керівництва; в) гуманізм; г) індивідуальний підхід в роботі з людьми; ґ) професіоналізм.

В теоретико-практичному плані взаємодія між державними органами влади і органами місцевого самоврядування базується на таких достатньо загального характеру принципах:

- Принцип єдності цілей і завдань, спрямованих на забезпечення прав і свобод людини і громадянина, а, відтак, реалізації загальнодержавних інтересів;
- Принцип всебічної підтримки державою здійснення і розвитку місцевого самоврядування;
- Принцип розведення (одночасно) предметів ведення та владних повноважень між органами державної влади і органами місцевого самоврядування;
- Принцип максимальної самостійності (самоврядність) здійснення місцевим самоврядуванням, його органами, посадовими особами своїх повноважень;
- Принцип невтручання органів державної влади в компетенцію і практичну діяльність органів місцевого самоврядування (контрольні функції державної влади над місцевим самоврядуванням чітко визначаються законодавчо);
- Принцип субсидіарності в процесі здійснення органами місцевого самоврядування мінімальних державних стандартів і переданих їм окремих державних повноважень;
- Принцип гласності і інформаційності;
- Принцип взаємного контролю за спільною діяльністю;
- Принцип розв'язання наявних колізій шляхом узгоджених процедур або обжалування у судовому порядку;
- Принцип цілеспрямованості і дотримання загальнодержавних інтересів;

- Принцип забезпеченості ресурсами місцевого самоврядування [147].

Підкреслимо, що підтримка місцевого самоврядування закріплюється законодавчо і здійснюється у таких формах як:

- розробка і прийняття відповідних правових актів з питань функціонування місцевого самоврядування;
- контроль за дотриманням місцевим самоврядуванням відповідних конституційних норм, пов'язаних із його діяльністю;
- належне інформаційне забезпечення органів місцевого самоврядування;
- методична допомога органам місцевого самоврядування у встановлених законом випадках;
- підготовка кадрів для муніципальних органів;
- матеріальна і фінансова допомога органам місцевого самоврядування.

Коли ведуть мову про те, що законодавчо органи місцевого самоврядування отримують окремі державні повноваження, то мають на увазі, що здійснюється це шляхом виключення таких повноважень із компетенцій державних органів. При цьому важливо врахувати, що світова практика надання центром повноважень органам місцевого самоврядування здійснюється, головним чином у два способи. Перший спосіб притаманний країнам англосаксонської системи і іменується як принцип *inter vires* – принцип позитивного регулювання. Йдеться про закріплення за органами місцевого самоврядування саме тих повноважень, що визначені відповідним законом. Якщо орган місцевого самоврядування діє не у відповідності із законом, такі дії розцінюються як позазаконні. Інший, протилежний принцип так званого «негативного регулювання» (*ultra vires*) має місце тоді, коли органи місцевого самоврядування роблять усе, що не забороняється законом і не відноситься до компетенції інших органів.

Якщо робити порівняльний аналіз вище означених підходів, то принцип континентальної системи нібито надає місцевому самоврядуванню

більше свободи у його функціонуванні, тому що органи такого врядування мають можливість, вважається, самостійно визначати міру своєї компетентності. Разом з тим окремі фахівці [36; 45; 88] вказують на те, що в такій ситуації органи місцевого самоврядування виявляються менше захищеними від довільного зменшення об'єму своїх повноважень, оскільки держава, на свою догоду, може у той чи інший спосіб розширити сферу своєї компетентності. Достатньо часто, в односторонньому порядку законодавчо вищі органи влади держави у такий спосіб і чинять. Що ж стосується англосаксонської системи поділу повноважень, то зробити такий поділ повноважень у односторонньому порядку досить складно, оскільки норми, що визначають компетенцію муніципальних утворень, закріплюються перш за все у їх статутах, які мають відповідну юридичну силу і, якщо навіть національне законодавство у будь-який спосіб змінюється, статuti місцевих органів влади зміні не підлягають.

Підкреслимо і те, що теорія і практика реалізації місцевого самоврядування передбачає дві форми наділення такого врядування окремими державними повноваженнями: делегування і передача повноважень, що не є ідентичними. Делегування повноважень – це надання конкретному органу державної влади належного йому права вирішення питань органу місцевого самоврядування, підкреслимо, одноразово, з визначенням певних часових проміжків (термінів) або безстроково. Що ж стосується передачі повноважень, то йдеться про те, що такі повноваження виключаються із компетенції органу державної влади і передаються органу місцевого самоврядування, включаючись у його компетенцію. Термін передачі таких повноважень, як правило, не обумовлюється.

За перерахованих особливостей «делегування повноважень» і «передача повноважень» достатньо різні політико-адміністративні процедури. Так, окрім конституційного наділення владою органів місцевого самоврядування у сучасній Україні Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначає, що в компетенцію органів місцевого самоврядування можуть входити і окремі державні повноваження, що їм передаються

державою. Зазначено, однак, що надання органам місцевого самоврядування певних державних повноважень, здійснюється лише законодавчим шляхом.

Суттєве значення має і те, які за характером, особливостями державні повноваження найчастіше передаються органами державної влади органам місцевого самоврядування. Міжнародна і національна практики засвідчують, що до таких повноважень в першу чергу відносяться:

- питання державної реєстрації актів громадянського стану;
- ліцензування (продажу алкогольної продукції; діяльності по заготівлі, переробці і практичній реалізації лому кольорових та чорних металів; освітня діяльність закладів, що знаходяться на території муніципалітетів);
- організація різного характеру компенсаційних послуг;
- проведення медико-соціальних експертиз;
- здійснення державного містобудівного кадастру і моніторингу об'єктів містобудівної діяльності;
- встановлення значень окремих корегуючих коефіцієнтів при розрахунку єдиного податку на прибуток для певних видів діяльності;
- порядок користування окремими природними ресурсами;
- організація діяльності різних адміністративних комісій і т.ін.

Зрозуміло, що, за відповідних умов, органи місцевого самоврядування позбавляються переданих їм повноважень, що також регулюється законодавчим способом.

Існує і специфічний механізм взаємодії державної влади і органів місцевого самоврядування, основу якого, окрім прямих контактів, становить співробітництво за рахунок діяльності різноманітних утворень. Саме через такі структури державна влада має можливість виходу на максимальну кількість громадян, врешті, це механізм зв'язку держави з громадянським суспільством в цілому. Крім того, останнім часом набула великого поширення практика створення різноманітних узгоджувальних, дорадчих

(тимчасових і постійних) робочих груп, комісій і т.ін., за рахунок діяльності яких державна політика набуває все більшої публічності й відкритості.

Важливо звернути увагу й на те, що в самій теорії муніципального управління сформувалися в цілому три основних моделі взаємодії муніципального управління з органами державної влади: 1. Модель партнерства (Дж.СТ.Мілль – ХХ ст.). Певною мірою це ідеалістична модель «рівного» партнерства; 2. Агентська модель (протилежна партнерській). Тут йдеться про домінуючу роль у державному управлінні вищих державних органів влади, а місцеве самоврядування (управління) розглядається всього лише як певний адміністративний засіб здійснення управлінських функцій на місцях. Певну «усереднену» модель взаємодії центру і місцевої громади становить «модель взаємозалежності». Скоріше всього така модель є на сьогодні найбільш прийнятною і раціональною, якщо брати до уваги помітний розвиток та поширення таких основних видів зв'язку державної влади і місцевого самоврядування як: субординаційні (упорядковані зверху – донизу); координаційні (носять здебільшого горизонтальний характер); реординаційні (багато в чому подібні на субординаційні).

Основи взаємодії органів державної влади і місцевого самоврядування в Україні закладено у Конституції України [85] через систему гарантій підтримки і захисту функціонування місцевого самоврядування.

Відтак, доходимо висновку про те, що принцип субсидіарності нині все більше досліджується як важливіший фактор збереження цілісності державної влади саме за рахунок поділу влади і розподілу конкретних владних повноважень. Викликає великий науковий інтерес те, у який спосіб і наскільки вирішальним чином впливатимуть на процеси субсидіарності демократизація суспільних відносин та децентралізація державного управління, зростання впливу на державноуправлінські процеси громадянського суспільства. Коло окреслених проблем пронизують політологічні, соціологічні, маркетингові та інші особливості вище вказаних процесів, які потребують ще більш поглибленого і предметного аналізу. Без сумніву, йде процес радикальної трансформації, в тому числі і за рахунок

практичної реалізації принципу субсидіарності, сучасних моделей державного управління, в тому числі і у новітній Україні.

Однією з найпомітніших проблем в державному управлінні виступає проблема парламентаризму [80]. Історично доведено, що справжні ідеали справедливості, прав і свобод людини, громадянина можуть бути оптимально втілені у життя лише за умов, коли держава базується на принципах народовладдя, поділу влади на три основних гілки – законодавчу, виконавчу та судову. Як відомо, найдетальніше такі принципи обґрунтували великий італійський гуманіст Н.Макіавеллі, французький філософ Ш.Монтеск'є. У 1787 році такі принципи були закріплені у Конституції США, а нині вони є базовими для багатьох, в тому числі європейських країн.

Український дослідник В.Колюх вказує на те, що сучасній Україні притаманна ситуація, яка отримала назву «біцефалізму» (дуалізму), « коли за вплив на виконавчу вертикаль конкурують між собою як глава держави, так і керівник уряду» [84, с.94], тобто, в Україні – Президент України і Голова Кабінету Міністрів України. За усі роки незалежності України оптимально врегулювати цю ситуацію (у практичному плані) так і не вдалося.

Серед усіх проблем парламентаризму нині найбільш помітними і суттєвими є питання, пов'язані із парламентаризмом в країнах розвинутої демократії, до яких перш за все відносимо Великобританію, Канаду, США, Німеччину, Італію, Францію. Беремо до уваги і те, що у демократичних суспільствах є три форми державного правління: парламентська республіка, президентська республіка, парламентсько-президентська республіка. Так в Канаді глава держави – Генерал-губернатор, що призначається Королевою Великобританії; у Великобританії главою держави є монарх; в Італії і Президент і Уряд підпорядковані Парламенту; у США і Президент і Конгрес обираються всенародно.

До проблеми парламентаризму багато дослідників додають і проблему креативності в державному управлінні. Її пов'язують із синергетикою, із синергетичним підходом до більш раціонального осмислення класичної теорії управління, де, як відомо, існує дихотомія – суб'єкт і об'єкт

управління. Йдеться тепер про відношення організації і самоорганізації в управлінні великими соціальними системами.

Синергетика в державному управлінні вимагає відходу від лінійності та незворотності в державноуправлінських процесах, до багатоваріантності, аналізу ризиків при прийнятті державноуправлінських рішень. Як вдало зазначають українські дослідники В.Окорський та А.Валюх, закон синергії – це ситуація, коли для будь-якої організації існує такий набір елементів (ресурсів), за якого її потенціал завжди буде або істотно більш простим від суми потенціалів вхідних у неї елементів, або істотно меншим.

Вказана система управління базується на креативному менеджменті. Креативний менеджмент – це інноваційний менеджмент, творчий менеджмент, що будується на сукупності принципів, методів, форм управління [79, с.15]. Головне призначення креативного менеджменту – забезпечити функціонування та взаємодію усіх внутрішніх і зовнішніх структурних елементів управлінського процесу.

Глибше усвідомити сутнісні особливості креативного менеджменту в державному управлінні видається можливим за рахунок використання системного, функціонального, ситуативного, поведінкового та адміністративного підходів. В системі державного управління це виглядає так:

- системний підхід: за рахунок такого підходу державне управління має цілісно враховувати не лише усі його складові, але й нові ідеї, концепції, підходи тощо;
- функціональний підхід: йдеться про врахування в державному управлінні функцій конкретних суб'єктів такого управління у відповідності з характером політичної системи суспільства;
- ситуативний підхід: державне управління має базуватися і враховувати конкретні умови, обставини, час і т.ін.;
- поведінковий підхід: креативне управління базується на сукупності реальних дій, вчинків, управлінських рішень суб'єктів такого управління;

- адміністративний підхід: це побудова управлінських рішень як відповідних дозвільних, розпорядницьких та інших управлінських дій.

Так чи інакше, але йдеться про принципово нову організаційну культуру державного управління. Існує декілька моделей організаційної культури, які притаманні і державному управлінню. Серед таких моделей, на наш погляд, однією із провідних, для сучасного стану державного управління загалом, є модель організаційної культури Хенді [221]. В книзі «Що таке організація?» Чарльз Хенді виділяє чотири основних типи організаційної культури: владна, рольова, культура задачі, культура особистості. За такого поділу домінуюче значення має, безумовно, владна культура, якій притаманні: а) цілісність, комплексність і швидкість у прийнятті управлінського рішення; б) оперативне реагування на об'єктивно існуючі соціально-економічні та інші зміни у суспільстві; в) довіра до органів управління в управлінській діяльності.

На завершення даного аспекту дисертаційної проблематики вкажемо на те, що в сучасних умовах демократичного суспільного розвитку основними принципами державного управління цілісно постають:

- принцип системності (державне управління покликане забезпечувати та вдосконалювати структуру й функціональну єдність політичної системи);
- принцип ефективності й оптимальності;
- принцип інформаційної достатності, який пов'язаний з посиленням значення інтенсифікації інформатизаційних процесів у сучасному світі;
- принцип зворотнього зв'язку, що передбачає створення багатоступеневої структури управління з постійним контролем;
- принцип еволюціонізму (державному управлінню має бути притаманний поступовий, плановий характер, що виражає послідовність стадій й етапів соціально-політичного розвитку;

- принцип визначення провідної ланки, яка зумовлює якісну специфіку політичної системи, що допомагає її збереженню та водночас динамічному розвитку;
- принцип оптимального поєднання централізації і децентралізації держави [103, с.53-58].

За дотриманням вказаних принципів державне управління зможе відповідати сучасним потребам людини і суспільства.

Висновки до другого розділу

Сучасні держави під впливом ряду об'єктивних факторів все більше трансформуються у бік демократичних, правових, соціальних держав, в центрі функціонування яких знаходиться щонайповніше забезпечення прав і свобод, соціальних гарантій людини, громадянина. Йдеться про формування саме соціальних держав.

Є багато підстав стверджувати, що у ХХ – на початку ХХІ століття у світі з'явилися принципово нові держави – саме сучасні бюрократичні держави, про що багато писав відомий німецький філософ, політолог, соціолог М.Вебер, стверджуючи, що саме бюрократії у таких державах належать функції управління суспільними справами. Саме державні бюрократи, але не держава безпосередньо, мають прямий зв'язок з громадянами, хоча цілісно, системно головне місце у світі політичного, державного належить владі, носієм якої є держава. Теоретичне дослідження трансформації сучасного державного управління повинно здійснюватися саме із урахуванням цих аспектів.

Вище викладені трансформації держав знаходять найяскравіше вираження у практичній реалізації функцій сучасних держав. Без розуміння суті потужного зміщення функцій держав до регулювання демократичних взаємин влади і громадянина, громадянського суспільства, функцій координування взаємин усіх суб'єктів суспільного, соціального процесу в інтересах людини і суспільства, контролю за забезпеченням гідного життя людей, не можна осмислити ні суть функцій держави, ні трансформаційних

процесів у сфері державного управління в цілому. Система державної діяльності, а, відтак, і функції держави зумовлюються насамперед системою тих суспільних відносин, на які держава відповідним чином впливає.

Принципова зміна функцій сучасних держав викликає потребу більш глибокого теоретико-практичного визначення суті і характеру сучасної влади, нового «прочитання» феноменів «політико-управлінська діяльність», «політична еліта», «бюрократія», «політико-управлінська еліта» і т.ін.

Дослідження суті та трансформацій функцій сучасної держави має здійснюватися на засадах функціонального підходу до осмислення і пояснення таких функцій, на спробі осмислити суть співвідношення держави і суспільства. Це дає змогу тлумачити функції держави як вираження її реального призначення у житті людини, та як засіб наочного підтримання публічної влади, держави в цілому.

Функції держави є базисом для державного управління. Оскільки перебудова держави, а в Україні фактично розбудова власної, раніше не існуючої державності, - складний, протирічливий процес, то, зрозуміло, що трансформація державних функцій одночасно, раптово не може викликати і реальну перебудову державного управління. Особливість такої перехідної ситуації в тому, що державні структури, на думку багатьох дослідників, залишаються старими, апарат теж. Тому, як правило, нові владні центри пристосовують старий управлінський апарат до своїх цілей. Це найкоротший шлях утвердження влади, але він мало ефективний. Соціально-політична практика сьогоденної розбудови державності в Україні підтверджує таку думку.

Дослідження генези базових політико- правових та організаційних засад сучасного державного управління підтверджує потребу більш ґрунтовного аналізу взаємин політики і права у державному управлінні, особливостей практичної реалізації принципу субсидіарності в умовах суттєвої демократизації, децентралізації державного управління. По-новому нині виявляють себе культура державного управління, специфіка поділу повноважень між центральними органами державної влади і органами

місцевого самоврядування. Недостатньо проаналізованими в теоретико-практичному плані залишаються питання сучасного парламентаризму, креативного менеджменту та ін.

Глибше і предметніше мають сьогодні досліджуватися також питання підготовки державно-управлінської еліти, державних службовців. Окрім суто професійних якостей, державний службовець потребує відповідної культурно-гуманістичної підготовки, що дозволить йому успішніше долати реальні технократичні особливості суспільного розвитку, володіти навичками наукового, творчого, критичного і аналітичного мислення, культивувати у суспільстві високі принципи духовності і інноваційного підходу до управлінської діяльності, але й необхідність постійного навчання, самоосвіти, підвищення освітньо-професійної кваліфікації.

Доведено, що сучасні суспільства, особливо високо розвинуті, що мають значний науково-технічний рівень, потребують нового державного управління – глибоко наукового, інноваційного, технологічно і науково переоснащеного. Таке управління є людиноцентричним, демократичним, публічним і відкритим, і здійснюється за широкою участю людей, громадянського суспільства.

Більш глибокого теоретичного осмислення потребує генеза базових політично-правових та організаційно-управлінських основ державного управління. В першому випадку йдеться про реальну взаємодію в процесі державного управління політики і права, про демократизацію суспільних відносин та процесів управління державою і суспільством, а у другому – про оптимальну реалізацію принципу субсидіарності, децентралізацію і демократизацію державного управління. Предметнішими мають бути дослідження, що стосуються специфіки взаємин права і політики, феноменів «правова політика», «політичні цінності», «політична доцільність» тощо. Підкреслюється теза стосовно того, що будь які політичні рішення, що приймаються поза законом, поза діючим законодавством – волюнтаристичні, слугують чиймсь власним або корпоративним інтересам, недемократичні, а тому не відповідають інтересам людини, суспільному інтересу. Щодо

політичного управління, то обстоюємо думку, що це об'єктивний, закономірний і специфічний процес упорядкування діяльності соціально-політичної сфери, процес регулювання взаємодії усіх суб'єктів політичного процесу в інтересах людини, сукупної волі усього суспільства. Крім того, що державне управління це специфічний вид управління соціального (за своїм змістом, характером), - це ще й специфічна діяльність спеціально сформованих органів державної влади на усіх рівнях.

Звертається увага також на те, що в системі владних повноважень, в державному управлінні все помітнішу роль відіграють і будуть відігравати надалі процеси поділу влади і розподілу владних повноважень – субсидіарність, як процес оптимального впорядкування відносин між різнорівневими елементами соціальної ієрархії у державі. Підкреслюється не лише єдність волі центру і регіонів у державному управлінні, але й потреба реального підвищення ролі культури державного управління.

В теоретико-практичному плані поглибленого вивчення потребують основні принципи взаємодії органів державної влади і органів місцевого самоврядування за континентальної, англосаксонської та інших систем державного управління. Існує, при цьому, реальна потреба більш предметного пояснення процесів делегування і передачі повноважень, що не є ідентичними; вивчення специфіки функціонування різних моделей взаємодії муніципального управління з органами державної влади; проблема розвитку і вдосконалення парламентаризму в Україні, відповідно до практики країн розвинутої демократії; проблема синергетики в державному управлінні та запровадження системи креативного менеджменту, де домінують системний, функціональний, ситуативний, поведінковий та адміністративний підходи до розв'язання державно управлінських процесів.

Матеріали розділу опубліковано в працях дисертанта: 1; 2; 3; 5; 6; 7; 8; 12; 13.

РОЗДІЛ 3

Гене́за державного управління у ХХІ столітті: спільне й особливе

3.1. Прогностичні аспекти розвитку державного управління і стан їх наукового опрацювання.

В попередніх розділах підкреслювалося, що на радикальну зміну систем державного управління у світі в цілому найсуттєвіший вплив мали, і в подальшому матимуть, зміни держав і суспільств, викликані процесами глобалізації, демократизації, зростанням ролі і значення у функціонуванні великих соціумів громадянського суспільства.

Глобалізаційних викликів подальшому розвитку людству, суспільствам, людині є немало, як немало існує і точок зору щодо їх класифікації. Вважаємо, що серед українських вчених нашого часу такі виклики найґрунтовніше дослідив Р.Войтович у своїй монографічній праці «Вплив глобалізації на систему державного управління (теоретико-методологічний аналіз): монографія. – К.: НАДУ, 2007. – 640 с.» [26]. В цій праці, а також у т.7 «Енциклопедії державного управління» (сс.82-84) Р.Войтович обґрунтовує такі основні глобалізаційні виклики людству:

- обернені форми глобалізації (регіоналізація, американізація, китаїзація, бразилізація);
- підміна національного інтересу інтересом глобальним;
- глобальний тероризм, як виклик суспільному розвитку;
- глобальна міграція, як виклик суспільному розвитку.

Фактично у такий же спосіб класифікує глобалізаційні виклики і відомий російський дослідник академік А.Панарін у своїй фундаментальній праці «Испытание глобализмом». – М.: Прогресс, 2003. – 356 с.

Світові глобалізаційні процеси радикально змінюють суть, призначення сучасних держав, як людських утворень. Так, відомий російський дослідник державноуправлінських процесів Г.Атаманчук небезпідставно стверджує, що держава сьогодні виступає як форма суспільства, якій делеговано головне право – праворозпорядження

суспільними справами. У цьому плані головними постають відносини між владою і суспільством [12, с.43].

Державне управління здійснюється з метою регулювання усіх суспільних процесів шляхом перш за все законодавства, коли встановлюються загальні типові правила (норми) поведінки усіх людей у всіх сферах суспільного життя і силою своєї влади держава намагається забезпечити їх дотримання. При цьому використовуються різні механізми керування цим процесом: економічні, ціннісні, нормативні, моральні тощо.

Аби не допустити певної узурпації влади в процесі управління суспільством, позбавитися деяких згубних функцій в управлінні, максимально наблизити управління суспільними процесами до людини, держава делегує частину розпорядчо-організаційних, регулятивних, нормотворчих, фінансово-економічних та інших функцій різним суб'єктам управління, залишаючи за собою перш за все найбільш наукоємкі, стратегічного характеру управлінські дії і процеси. В кінцевому випадку це вкрай необхідно з тим, аби не виникало, не загострювалося і не поглиблювалося протиріччя між владою і суспільством. Більше того, у дійсно демократичному суспільстві сама влада має бути зацікавленою у належному контролі з боку народу, суспільства, тобто, у соціальному контролі.

В контексті вище викладеного, є потреба ще раз повернутися до проблеми державного управління саме як управління соціального. Згадаймо яскравий вираз М.Вебера (Німеччина): «Держава... є відношення влади людей на людьми, що опирається на легітимне насилля як засіб» [24, с.646]. У Г.Атаманчука (Російська Федерація), держава є «публічною і легітимною (нормативно вираженою) владною силою суспільства» [12, с.43].

Спектр управлінських дій держави досить широкий, однак (поряд з економічною, науково-технічною, військово-оборонною і т.п. політиками) все ж особливе місце належить соціальній політиці, соціальному правлінню, мета яких – створення максимально сприятливого соціального клімату, узгодження інтересів і дій найрізноманітніших соціальних груп суспільства

(соціальний консенсус). Основними суб'єктами соціальної політики у будь-якій державі були і залишаються законодавчі, виконавчі, судові органи влади, широкий аспект соціальних інститутів (урядові і громадські структури), взаємодія яких має використовуватися на благо громадянина і суспільства.

Є, і небезпідставна, точка зору, що в майбутньому суттєво даватиметься взнаки саме комунікативна функція держави, як важливішого суб'єкту управління, налагодження суспільного життя. Так, український дослідник О.Бухтатий обґрунтовує точку зору стосовно того, що існує, мовляв, два основних (домінуючих) типи комунікаційної функції держави: а) ліберально-синкретичний (він передбачає конфігуративну єдність суспільства та держави у питаннях інформаційних відносин); б) дифференційований (взаємна опозиційність: держава намагається будь-що утаємничувати публічну інформацію, а суспільство прагне до максимальної відкритості такої інформації [23, с.15]). Забігаючи дещо вперед (див. § 3.3), зазначимо наступне: вочевидь, що посилення основ інформаційно-комунікативного забезпечення суспільств, особливо такого трансформаційного характеру, як українське суспільство, викликає потребу використовувати модель інформатизації, що базується на двох засадах. Перша – інформаційна взаємодія у вигляді постійного і максимально повного обміну інформацією між органами управління на конкретній території і споживачами інформаційних та інших послуг. Друга – зовнішня інформаційна взаємодія між такими органами за рахунок сучасної системи Internet.

Незаперечним є і те, що в практичному плані в сучасних суспільствах, а у подальшому їх розвитку ще більше радикальної зміни набуватимуть базові механізми державного управління, до яких український дослідник О.Усаченко, зокрема, відносить: передбачення державного розвитку (форсайт); державне прогнозування; державне стратегічне планування; розроблення та реалізація державної політики; державне програмування; державний моніторинг; державний контроль [181, с.4].

Таким чином, формування сучасних моделей державного управління відбувається на принципово нових демократичних засадах, які ще донедавна мали місце лише у надто малій кількості країн. Виразно, характерно з цього проводу висловився видатний французький філософ XX століття А. де Токвіль, який писав: «Розвивати демократію – оживляти переконання, зберігати традиції, регулювати імпульси, змінювати крок за кроком відсутність суспільного досвіду знанням справ і суспільні інстинкти розумінням істинних інтересів; адаптувати правління до часу і місця; видозмінювати його у відповідності з обставинами та індивідуальними інтенціями» [219, с.7].

Сучасне державне управління у світі, Європі, та і певною мірою в Україні, все більше еволюціонує до моделі так званого, мало теоретично дослідженого і обґрунтованого публічного управління.

Серед основних чинників, які суттєво вплинули на непростий шлях становлення публічного управління, як окремого виду суспільної діяльності, на думку українського дослідника В.Куйбіди, є: «Зміна моделей управління в державному секторі у світі та еволюція наукової думки, яка привела до появи таких моделей врядування як «публічне адміністрування» (Public Administration), «публічне управління» (Public Management), «нове публічне управління» (New Public Management), «належне врядування» (Good Governance), «врядування цифрової (інформаційної) ери» (Digital-Era Governance) та ін. [88, с.7]. Як бачимо, в теоретико-методологічному плані В.Куйбіда на перший план ставить термін (феномен) «публічне управління». Можна, але лише певною мірою, погодитися, що «публічне адміністрування», «публічне управління» тощо є специфічними моделями державного управління.

Український дослідник В.Тертичка взагалі вважає, що спрощено, слід вести мову про два види державного управління – старе й нове [172, с.487]. Основою першого були досвід і знання, а нове державне управління «відмовилося від розмежування управління й політики» [Там само]. Як пише американський дослідник Д.Фредеріксон: «Нове управління державними

органами ставить собі за мету не тільки виконувати законодавчі накази якомога ефективніше та економічніше, а й впливати на вибір та втілення в життя політики, яка загалом поліпшить якість життя для всіх» [212, с.314]. Такий зв'язок політики й державного управління нам видається логічним і доречним. Більше того, таке управління, головним чином і називають публічним державним управлінням, хоча тут існує декілька досить неоднозначних думок, які можна було б систематизувати так:

1. Державне управління, публічне управління, адміністрування – це види професійної управлінської діяльності. Тут щось заперечувати досить складно, хоча суто публічне управління має і ті особливості, які «старому» державному управлінню фактично мало підходять.

2. Публічне управління – це процес реалізації публічної влади, її матеріалізованим визначенням. Цікаво, складно і мало прозоро, зрозуміло.

3. Публічне управління – це до 2015 року (йдеться про Україну) – державне управління. Таке визначення феномену «публічне управління» виглядає дещо спрощеним, ненауковим.

Дотримуємося точки зору науковців, які стверджують, що при поясненні, обґрунтуванні феномену «публічне управління» за основу слід брати саме національні, природно-географічні, суспільно-політичні, соціально-економічні та інші аспекти розвитку країн і суспільств. За своєю ж суттю – це демократичне, відкрите управління справами держави двома основними суб'єктами – державою і громадянським суспільством.

Окремо слід робити акцент на проблемах демократизації та децентралізації державного управління.

Демократизація, децентралізація державного управління потребує компетенційного підходу до розвитку публічної служби. Такий підхід, вважає, зокрема, українська дослідниця М.Карпа, - це сукупність визначених та нормативно закріплених повноважень, сфер здійснення діяльності (предмети відання), відповідальності суб'єкта, який здійснює публічну службу, має відповідні статусні характеристики, ресурси, є суб'єктом публічних правовідносин».

В умовах децентралізації державного управління гостро постає питання не лише поділу повноважень державної влади і місцевого самоврядування, але, найперше визначення компетенцій обох суб'єктів державного управління. В цьому плані викликають певний інтерес пропозиції, щодо внесення змін у Конституцію України (1996 р.), які би сприяли правовому закріпленню децентралізації, а саме:

- територіальне розмежування (запровадження трирівневої системи адміністративно-територіального устрою України (регіон, район, громада). Йдеться про те, що громада має отримати статус адміністративно-територіальної одиниці. Чітко не визначено скільки населених пунктів буде входити до громади;
- розмежування функціональне. Мається на увазі передача функцій виконавчої влади від місцевих державних адміністрацій виконавчим органам певного рівня (принцип субсидіарності, розподіл бюджету);
- розмежування інституціональне (наявність законодавчо закріпленого статусу окремих суб'єктів публічної служби, створення в цілому інституційної структури публічної служби) [105, с.224].

Децентралізація державного управління обумовлена рядом фундаментальних обставин, основною з яких є децентралізація державної влади.

Суть і мета децентралізації і державного управління полягає в тому, щоб забезпечити територіальним громадам, органам влади усіх рівнів, найперше, виконавчої влади на місцях, максимальну самостійність у вирішенні максимальної кількості справ. Цього вимагає багатоманітність місцевих особливостей господарювання, життя. При цьому, підкреслимо, зберігається єдність державної влади у її стратегічній діяльності. Засобом такої децентралізації є передача (делегування) повноважень від органів державного управління до місцевого самоврядування [54, с.166]. Зазначимо,

що децентралізація і централізація одночасно є парними категоріями, коли йдеться про пошук оптимального їх взаємозв'язку. Тобто, децентралізація має такі спільні, взаємопов'язані ознаки: а) збільшення або зменшення кількості повноважень і відповідальності певних органів влади, структурних підрозділів або відповідних посадових осіб; б) динамічність, що, за певних умов, може бути і статичністю. Як підкреслюють українські дослідники Г.Одінцова, Н.Мельтюхова, Н.Миронова «децентралізація державної влади відбувається паралельно у відносинах «держава – громадянське суспільство», «органи влади – людина», «державна виконавча влада – місцеве самоврядування», «керівництво установи – структурні підрозділи», «керівник – підлеглі» [Там само, с.167].

Вкажемо на те, що існують декілька основних форм децентралізації загалом, які, у різний спосіб, позначаються і на децентралізації державної влади, а саме:

а) політична децентралізація. Вона пов'язана із взаєминами реально існуючих в країні політичних сил;

б) просторова децентралізація. Йдеться про наявність специфічних відносин між наявними у державі адміністративно-територіальними одиницями (федерація, конфедерація і т.ін.);

в) ринкова децентралізація. В основному стосується запровадження й реалізації в практиці господарювання різних планів, стратегій дій і т.ін.;

г) адміністративна децентралізація – стосується розподілу функцій між центральними, місцевими і регіональними органами влади, що здійснюється на відповідній політико-правовій основі.

Вирішальне значення для ефективної децентралізації державної влади, а, відтак, і державного управління мають політична і адміністративна децентралізація. Перша передбачає передачу розробки й прийняття рішень інститутам нижчого рівня, а друга – суто розподілу управлінських функцій.

За досить суттєвого розмаїття все ж багато в чому незмінними були і залишаються базові принципи державного управління. Це – принципи здійснення управлінських рішень. Вони створюють певну систему. Якою

керуються державні адміністрації, органи, незалежно від того, в якій державі вони знаходяться. До таких принципів в першу чергу відносять слідуючі:

- принцип об'єктивності. В державному управлінні можна отримати відповідний позитивний результат лише за умови врахування об'єктивних закономірностей та реальних можливостей діючих суспільних сил (об'єктів і суб'єктів управління). Тут на перший план виступає багатоаспектна аналітика, прогностика, завдяки яким відтворюється максимально об'єктивний стан об'єкту управління;
- принцип випереджаючого стану управління. Без орієнтації на майбутнє, прогностики, врахування реальних потреб людини, усіх громадян забезпечити дієве державне управління реально неможливо;
- принцип поділу влади і розподілу владних повноважень (субсидіарність). Тільки за такої системи можливо сформувати демократичну систему державного управління;
- принцип законності. Без міцних правових засад, формування правової держави, де дійсний пріоритет має закон посправжньому соціальну державу, де максимально забезпечуються права і свободи громадян, неможливо;
- принцип оптимізації. Він стосується управлінських структур (їх кількості) усіх рівнів, виходячи з раціональності їх існування;
- структурні принципи. Багато фахівців пропонують взяти за основу тут «дерево цілей» і виходячи з його логіки будувати систему державного управління;

Існує і ще декілька загальних принципів, щодо функціонування яких є різні точки зору. Наприклад, є прихильники і критики принципу поєднання економіки і політики, або політики і права (в дисертації останній аспект розглянуто). В теоретичному плані досить гостро дебатується також принцип єдності загальних та локальних інтересів (які є важливішими, пріоритетними).

Вказані принципи потребують ще глибшого наукового аналізу в контексті сучасного розвитку держав, країн та суспільств.

Поглиблення дослідження трансформаційних процесів у сучасному державному управлінні має базуватися на декількох, відносно самостійних парадигмах, що пояснюють, трактують таке управління. До них відносять в першу чергу такі парадигми:

- інституційна парадигма. За такою парадигмою державне управління як діяльність сукупності певних соціальних інститутів (суб'єктів) управління. Діяльність, взаємодія таких інститутів є першочерговим об'єктом науки «державне управління»;
- діяльнісна парадигма. Спрощено, йдеться про специфічну діяльність по управлінню державою;
- нормативно-правова парадигма. Домінуючим фактором в ній є вплив на суспільство завдяки праву. Далі ми торкатимемося такої складної проблеми як взаємини права і політики більш предметно;
- сцієнтична парадигма. Це специфічна парадигма, коли державне управління розглядається саме як така галузь наукового знання, яка реалізується в процесі багатогранної діяльності держави, як домінуючого суб'єкта державного управління;
- системна парадигма. Мало опрацьована у науково-прикладному плані парадигма, за котрою державне управління – це специфічна відкрита система. Зрозуміло, що в практичному плані таке управління також потребує системної регуляції;
- інструментальна парадигма. В даному випадку за основу беруть набір та особливості діяльності певних інструментів управління. Теоретики здебільшого вважають таку парадигму «звуженою», «спрощеною»;
- суспільно-політична парадигма. За основу в такій, досить поширеній парадигмі, береться суспільно-політичний стан країн,

суспільств, стан розвитку індивіда, групи, громадянського суспільства;

- інноваційна парадигма. Також дещо «звужена», оскільки державне управління за такою парадигмою найперше розглядається як специфічний і надто своєрідний механізм практичної реалізації інновацій, а, в кінцевому випадку, цілісне оновлення суспільства у всіх сфера його функціонування;
- ліберальна парадигма. У XXI столітті інтерес до неї надто зріс, оскільки саме на засадах ліберальної ідеології існують більшість країн світу і, найперше, Європи. Вони досягли помітних успіхів у своєму розвитку – економічних, політичних, соціальних, духовно-моральних. В державному управлінні лібералізм найпомітніше дався взнаки в процесах оптимального врегулювання відносин між основними суб'єктами політики, політичних процесів;
- патерналістська парадигма. Вона була найбільш притаманна авторитарним, тоталітарним державам, де усі ресурси між суб'єктами політики, управлінські дії були зосереджені в руках держави. Багато фахівців, однак, вважають, що в такій парадигмі державного управління є і певні позитивні аспекти, особливо в умовах нестабільності у ресурсах і т.ін.

Із перерахованих вище парадигм державного управління, у практичному плані, найбільш поширеними, особливо у XX-XXI століттях є діяльнісна соціально-політична, патерналістська і ліберальна. При цьому нині досить поширеною стає і так звана нова парадигма державного управління (good governance). Таку парадигму у 1997 році було запропоновано у документах Програми розвитку ООН. Основу такої парадигми становлять: а) принципи та практичні засади поділу влади; б) розвиток народовладдя; в) виборність і змінність вищих посадових осіб; г) відкритість; ґ) політичний плюралізм; д) максимальна незалежність засобів масової інформації; е) демократизм. По великому рахунку перелічений набір

складових нової парадигми державного управління не є чимось новим, але більш ретельне їх дослідження і взаємодії потребує глибшого наукового розгляду.

Пряме відношення до парадигми державного управління має стиль такого управління, як відповідна система засобів, форм та методів взаємодії державних органів та посадових осіб, а також їх впливу на усі суспільні процеси.

Стилі державного управління є достатньо вивченими і систематизованими: автократичний (авторитарний), демократичний і ліберальний, як основні. Кожен з таких стилів має як свої позитиви, так і негативи, а, відтак, не є якимось ідеальним, сталим, що використовується надто довго і з відповідними тільки позитивними результатами.

Великий інтерес викликає також проблема, пов'язана із вивченням і систематизацією принципів державного управління, з виділенням тих з них, що найбільш оригінальним чином впливають на прийняття державно-управлінських рішень. На думку групи українських вчених – працівників НАДУ при Президентові України, ними є принципи: а) об'єктивності державного управління; б) універсальності; в) випереджаючого стану у державному управлінні; г) демократизму; ґ) розподілу влади у державному управлінні; д) законності; е) оптимізації в управлінні [46, с.167].

Відомий український фахівець у галузі державного управління В.Д.Бакуменко зазначає, що принципи державного управління – це відповідні закономірності такого процесу, що не лише відповідним чином науково обґрунтовані, але «в певних випадках – і законодавчо закріплені положення, відповідно до яких будується і функціонує система державного управління» [55, с.491].

В.Бакуменко, на відміну від вище наведених, виділяє такі на його думку найбільш суттєві принципи державного управління:

- самоорганізації систем;
- зворотнього зв'язку;
- ресурсозбереження;

- оптимальності управління;
- релевантності інформації (виокремлення інформації);
- соціальної відповідальності;
- цілепокладання [Там само, с.491].

І все ж, вважає В.Бакуменко, на прийняття належних державних рішень визначальним чином впливають такі принципи:

- об'єктивності державного управління (дотримання об'єктивних вимог, закономірностей, реальних можливостей у діяльності суспільних сил). Цей принцип є можливість реально використовувати лише за умови максимального вивчення, аналізу реального стану в суспільстві, в тій сфері, яка піддається управлінню, використання елементів прогнозування, здійснення певного передбачення ходу, стану справ і т.ін. В такій ситуації прийняття державно управлінських рішень буде оптимальним і максимально результативним;

- принцип випередженого стану управління. Суб'єкт управління має не стільки орієнтуватися на минуле, досягнуте, скільки спрямовуватися у майбутнє (планування і організація діяльності від раніше досягнутого);

- принцип поділу влади (йдеться про поділ влади, розподіл владних повноважень на основі принципу субсидіарності, демократизму, оптимальної децентралізації влади). За усієї цілісності, єдності державної влади, вона має раціонально поділятися між трьома основними гілками, а владні повноваження – між центром і регіонами, а, по великому рахунку – між державою і громадянським суспільством;

- принцип демократизму. За рахунок цього принципу існує народовладдя, реально функціонує місцеве самоврядування, люди беруть участь в управлінні справами держави;

- принцип законності. Закон – обов'язковий для усіх, його дотримання – важливіша умова сталого, прогресивного суспільного розвитку;

- принцип оптимізації управління. Усі рівні управління мають діяти у відповідності із своїми повноваженнями, функціями, що, однак, не заперечує ініціативи, активності, творчості людини, органу управління.

Основним «робочим інструментом» у державному управлінні є метод. Врахуймо, що такі методи мають соціальний характер. Це «способи практичної реалізації функцій та структур управління шляхом впливу на свідомість, волю людей, а, отже, на поведінку і суспільну діяльність конкретних осіб та колективів» [102, с.82].

Українські фахівці в галузі державного управління В.Бакуменко і С.Кравченко, роблять акцент на тому, що в системі державного управління нині особливого значення набувають стимулюючі, активізуючі методи, виділяють методи: морально-етичні; соціально-політичні; економічні та адміністративні, що, певною мірою «порушує» достатньо поширену класифікацію методів управління загалом на економічні, організаційно-адміністративні і соціально-психологічні. Скоріше всього така неоднозначність у градації методів, по відношенню до державного управління, обумовлена саме сферою їх використання. Так, економічні методи державного управління сферою економіки, виробництва, природно будуть домінувати над іншими, тоді, як у сферах соціально-духовно-культурного життя, соціально-психологічні методи виступають на перший план. Дещо узагальнений характер і використання мають, хіба що організаційно-адміністративні методи, що використовуються фактично у всіх сферах життєдіяльності людини і суспільства. За таких обставин, державне управління слід пояснювати як певне системне управління. Система, зазначають відомі зарубіжні фахівці в галузі управління в цілому М.Мескон, М.Альберт, Ф.Хедоурі «це певна цілісність, яку складають взаємозалежні частини, кожна з яких робить свій внесок у характеристики цілого» [101].

Ведучи мову про державне управління як системне, цілісне явище, доречно брати до уваги ідеї само розгортання національної держави, які було детально обґрунтовано відомим німецьким філософом І.Фіхте у працях «Листи до німецької нації», «Основи загального науковчення». «Цей принцип; зазначається у колективній монографії «Ціннісний дискурс в освіті в епоху глобалізації та інформаційної революції» (К., 2009) [191], - і полягає у тому, що стабільний і гарантований розвиток національної держави

можливий лише на власному ґрунті, а не на запозичених ідеях» [Там само, с.311].

Є підстави погодитися з думкою російського вченого Г.Атаманчука в тому плані, що майбутнє державного управління бачиться як практичний, організуючий і регулюючий вплив держави на усю суспільну життєдіяльність людей [12, с.38]. У такому ж контексті, як впорядкування різних соціальних процесів у суспільстві, пропонують розглядати майбутній зміст державного управління і українські вчені В.Цветков [190, с.41], В.Геець [51, с.55-56], багато інших фахівців. Тобто, йдеться не про патерналістську роль держави, а, відтак, і державного управління, але про щонайтіснішу взаємодію держави із громадськістю, з громадянським суспільством.

Державне управління у майбутньому досить помітно зіткнеться з проблемою ще більшої його децентралізації, пов'язаної з демократизацією, реформуванням політичних систем багатьох, особливо великих, високо розвинутих держав. Тут доречним є вислів японо-американського політолога Ф.Фукуями, який пише: «Централізовані авторитарні корпорації потерпають невдач з тих же причин, що і централізовані і авторитарні держави, - вони не справляються з інформаційними потребами світу, що стрімко ускладнюється, в якому живуть» [183, с.267].

Таким чином, державне управління в майбутньому загалом принципово змінюватиметься за своєю сутністю, характером з тієї причини, що його співпраця з місцевим самоврядуванням все більш буде підпорядкована системі надання людям різноманітних соціальних послуг, підвищенню їх якості. Більше того, вже сьогодні радикально змінюється уся соціальна політика і, відповідно, державне провадження такої політики. Патерналістська турбота держави про таку політику зміниться самореалізацією її за рахунок різних фондів, підприємницьких структур, громадянських організацій, волонтерської діяльності тощо. Патерналізм держави збережеться лише стосовно молоді, людей (громадян) похилого віку або абсолютно недієздатних.

Глибоко характеризуючою реальний стан, перспективи розвитку і трансформації управління загалом, як феномену (явища), процесу, технології, українські вчені вказують на основні напрями (тенденції) у його подальшому розвитку у майбутньому, які нехай у різний спосіб, але даватимуться взнаки і у державному управлінні. Вони такі:

1. суттєва демократизація управлінського процесу як такого. У державному управлінні це пов'язано із розширенням партнерських взаємозв'язків влади і громадськості;
2. все помітніший перехід до програмно-цільового управління. Планомірність, стратегічні аспекти державного управління, цільове забезпечення прав і свобод, інтересів і потреб населення в державному управлінні нині виходять дійсно на домінуючі позиції;
3. перехід до багато в чому лібералізованих моделей державного управління все більше потребуватиме висококласних адміністративних управлінців, що досконало володіють технологіями впливу на громадян, вмінням співпрацювати з ними;
4. потужне просування управлінських систем до власного оновлення, до оновлення зони управління. Російський фахівець у галузі державного управління Г.А.Атаманчук з цього приводу пише: «Неважко відчувати певний взаємозв'язок між станом і потенціалом управління, з одного боку і динамікою розвитку того чи іншого суспільства, з іншого. Де управління «дрімає» або безпорадне, там і суспільство у всіх сферах перебуває в застої, розвалі, конфліктах, відсталості і запустінні, - при тому, що відчутно кидається у вічі: прорив на інших напрямках людської творчості не замінює актуальності і необхідності сильного управління для прориву саме тут» [12, с.73];
5. державне управління і місцеве самоврядування в майбутньому все більше будуть перетворюватися у процес надання людям різноманітних соціальних послуг;
6. значне місце в трансформації управління займатиме його технологізація, підвищуватиметься управлінська культура управлінців.

Ці процеси сповна стосуються і державно-управлінських аспектів.

Зрозуміло, що є багато окремих, специфічних аспектів, що, у різний спосіб, гальмують позитивні трансформації державного управління як цілісного феномену. Назвемо найпомітніші з них.

По-перше, оскільки державне управління є специфічним видом управління соціального, слід вирізняти в такому управлінні стихійні й організовані елементи й механізми. Останні, організовані і обумовлені тим, що державне управління пов'язане із підзаконною діяльністю головним чином органів виконавчої влади держави. Ускладнення суспільного життя, взаємин між державами, соціальними групами в окремих державах і т.ін., потребуватиме в значній мірі зберігати й вдосконалювати організаційні засади й механізми державного управління за одночасним розвитком широких процесів демократизації. Тут все буде залежати від формування оптимально-дієвих моделей державного управління.

По-друге, успіх державного управління в інтересах людини, широкої громадськості величезною мірою залежатиме від стану, авторитету, професійного рівня та відповідальної діяльності державної влади. Так, український економіст, фахівець в галузі менеджменту Г.Дмитренко проблему ефективності діяльності органів державної влади вбачає у відсутності цілей і очікуваних конкретних результатів їх діяльності. «Відсутність визначених цілей і кінцевих результатів діяльності державних органів обумовлює соціальну безвідповідальність управлінської еліти, що має великі негативні наслідки, - пише він. До таких наслідків відноситься, зокрема, вищезгадане велике відчуження влади від інтересів більшості громадян. Але якщо б державні органи на місцевому, районному, обласному і центральному рівнях відповідали за якість життя населення, сіл, селищ, міст перед відповідними громадами і населенням взагалі, такого відчуження не могло би бути апріорі» [48, с.117].

Успіх діяльності державної влади Г.Дмитренко вбачає у людиноцентричному управлінні, орієнтації на кінцеві результати. Тут треба вести мову про відповідне політичне прогнозування в управлінні

державними справами: що може дати те чи інше управлінське рішення в разі його прийняття й реалізації.

По-третє, жодна держава сьогодні не може плідно, в інтересах найперше своїх громадян, успішно функціонувати без належної політичної відповідальності, найперше органів державної влади, за своє існування. При цьому, як зазначає український політолог Г.Малкіна, засоби політичної відповідальності можуть мати морально-етичний або юридичний характер. Дослідженням формування і функціонування перших традиційно займається етика, других – правознавство [94, с.4].

В проблематиці «право і політика», «правовий і політичний аспекти державотворення» нас, безумовно, в першу чергу цікавить проблема правової відповідальності у політичній діяльності. Зазначимо, що якщо з проблем політичної відповідальності влади, політиків маємо окремі праці таких українських вчених, як В.Авер'янов, М.Баглай, К.Ващенко, В.Дерець, М.Зелінська, Р.Іванова, М.Кармазіна, А.Коваленко, Ю.Коломієць, І.Костицької, Л.Кривенко, М.Крутоголова, Г.Ласкі, О.Мельник, О.Черкасова, В.Шаповал та інших авторів, то проблеми правової відповідальності багатьох суб'єктів політики, політичних процесів були і залишаються надто слабо розробленими. Особливо це стосується класичних видів юридичної відповідальності (визначених законодавчими нормами в Україні).

Роль і значення права в житті людини, соціуму, а, відтак, і держави, слід визначати, виходячи з основних ознак такої держави. А вони такі: а) особлива система державних органів і установ, що у сукупності створюють механізм держави; б) наявність права (обов'язкові формальні норми права і правила поведінки для усіх громадян); в) територія, в межах якої функціонують органи державної влади і реалізується державна політика. Подібні питання теоретико-прикладного характеру достатньо детально розглядалися у другому розділі дисертації (§ 2.1).

Відтак, глибокого теоретичного обґрунтування потребує розгляд і прогнозування нової моделі державного управління у її загальних обрисах (національно-територіальні і інші аспекти такої моделі будуть присутні

завжди). Тут, на наш погляд цікавою є думка російської дослідниці Т.Лебедевої, яка виділяє сім основних пріоритетів, як ідейних і організаційних складових нової концепції державного управління (така концепція свого часу була розроблена у Національній академії державного управління при Президентові України):

- розробка та утвердження чітких стандартів та критеріїв оцінки діяльності державних структур;
- контроль за результатами, а не процедурами діяльності державних структур;
- роздрібнення державного сектору, залучення на контрактній основі сторонніх виконавців;
- утвердження принципів конкурентності;
- використання нових методів корпоративного управління;
- посилення дисципліни та порядку в розпорядженні ресурсами.

Окремі науковці, в тому числі відомий український соціолог М.Пірен, основні завдання реформ державного управління в сучасній Україні вбачають у наступному:

- зниження видатків держави, забезпечення сприятливого клімату для розвитку економіки та підвищення її конкурентоспроможності на світовому ринку;
- покращення якості державно-управлінських рішень та забезпечення їх ефективної реалізації;
- удосконалення державної служби, привернення на службу необхідної кількості спеціалістів високої кваліфікації, що створює умови для обмеження затрат на їх утримання;
- розширення діапазону та підвищення якості послуг, що пропонує держава громадянам, суспільству та приватному сектору.

В пошуках оптимальної моделі державного управління є потреба, впевнені, брати до уваги і звертатися до розробленої німецьким соціологом М.Вебером нормативної моделі раціональної бюрократії. Така модель, як відомо, містить наступні основні положення: а) продуманий і раціональний

поділ праці, що пов'язаний з використанням максимально професійних фахівців на кожній ділянці праці і управління; б) струнка ієрархія управління (від вищої до найнижчої ланки); в) існування формальних правил і норм, завдяки яким забезпечується однорідність реалізації управліннями своїх завдань і обов'язків; г) прийом на роботу у відповідності з існуючими кваліфікаційними ознаками працівника [24].

В контексті з вищевикладеним далеко не останнє значення має суть, зміст, характер державноуправлінських рішень. По-перше, їх класифікація суттєво відрізняється від класифікації у інших сферах управління і подати її можна так:

- а) рішення за ступенем повторюваності проблем, їх новизни: традиційні і нетрадиційні;
- б) рішення у залежності від мети, характеру: стратегічні, тактичні;
- в) у залежності від об'єкту, на який вони спрямовані: організаційні, структурні, персональні, функціональні;
- г) рішення за термінами дії: короткотривалі і довготривалі;
- г) рішення, що обумовлені з очікуваними наслідками: такі, що коригуються і не коригуються;
- д) рішення, що пов'язані із часовими ознаками: детерміновані, не детерміновані;
- е) рішення, обумовлені методами їх обробки: формальні і неформальні;
- ж) рішення, детерміновані ступенем їх оптимальності: оптимальні, субоптимальні;
- з) рішення, виконання яких потребує поступальних кроків: одно-крокові, багатокрокові і т.ін.;
- і) рішення, виконання яких тісно пов'язане із різними методами обробки інформації: евристичні і алгоритмізовані;
- й) рішення, що приймаються на основі багатьох критеріїв вибору: одно- і багатокритеріальні;
- к) рішення, пов'язані із різними системами їх фіксації (документальні, не документальні та ін.).

По-друге, в процесі практичного здійснення управління справами держави, належить раціонально використовувати систему вимог і особистої відповідальності за реалізацію таких рішень – адміністративну, дисциплінарну і, навіть, кримінальну. Тобто, знову ж таки, гостро постає питання нормативно-правового забезпечення державного управління у якісно нових умовах його функціонування.

3.2. Державна служба – важливіша компонента вдосконалення державного управління.

В практичній реалізації політичної влади у будь-якій країні пріоритетне місце належить державі, системі державного управління. При цьому у держави є і активно використовується дієвий інструмент такої реалізації – це розгорнутий інститут державної служби. Так, у Законі України «Про державну службу» (2018) зазначається, що «державна служба – це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави» [59, с.3].

Головною дієвою особою всієї системи державної служби є державні службовці.

В ряді спеціальних, найперше, юридичних виданнях «державна служба» пояснюється як «професійна діяльність осіб, які займають посади в органах державної влади та їх апараті. Такі особи є державними службовцями, мають відповідні службові повноваження та одержують грошову винагороду з державних коштів» [201, с.105].

Досить вдало (крім наведеного вище визначення у Законі України) феномен «державна служба» пояснюють автори «Науково-практичного коментаря до Закону України «Про державну службу» / наук.ред.: акад. А.О.Селіванов, акад. М.І.Іношин. К.: Парламентське вид-во, 2007. – 512 с. [108], які пишуть: «Державна служба – це суспільно корисна діяльність, врегульована нормами законодавства та інших держав, яка за змістом є відносинами службового характеру, що складається на професійній основі працівниками державних органів при здійсненні таких державних функцій,

як керівництво, управління, організація, контроль, нагляд, облік тощо» [Там само, с.13].

І все ж, поняття «державна служба» не є однозначним, досить часто його асоціюють і пояснюють у досить своєрідному плані. Вкажемо на ті обґрунтування, що не є однозначними, безапеляційними.

Оскільки є «державна служба», то є не лише «державний службовець» але й такий феномен як «державна посада». Російський політолог В.Халіпов зазначає, що «державна посада» (State post/appointment) – це посадове місце, пост, який займає конкретна особа в даній державі, системі його керівних органів з виконанням відповідного кола обов'язків і об'ємом прав» [, с.474]. Зазначимо, що термін «державна посада» фактично існує на вищому рівні державного управління, а на регіональному, наприклад, він майже не «працює». В будь-якому випадку «державна посада» - це, скоріше, відповідний статус державного службовця, і не більше.

Часто також при розгляді різних аспектів державної служби вживають термін «державний апарат», який, однак, має два значення: а) як певна структура; б) як кадровий склад певної структури в системі державної служби.

Те ж саме стосується і неоднозначності терміну «керівні кадри державної служби», під яким український дослідник О.Воронько, наприклад, розуміє кадри апарату, які покликані виконувати функції управління» [28, с.9]. Основу таких кадрів автор і вбачає у держслужбовцях.

Державних управлінців (державних службовців) нерідко асоціюють із українською елітою, відносять їх до такої еліти. Дійсно і сьогодні, найперше у високорозвинутих країнах Заходу державних службовців, особливо вищого рівня, відносять до національної управлінської еліти [167].

Дотримуємося думки, що державні службовці – окрема частина управлінської еліти, хоча управлінська еліта в цілому має не юридичний, але культурологічний статус. Якщо ж брати до уваги специфіку практичної (можемо сказати й професійної діяльності) державних службовців, то це і політична (бо носії політичної влади) і адміністративна (управління) еліта.

Отже, і таке пояснення феномену «державний службовець» не сповна розкриває його сутнісний характер.

Безумовно, при цьому, що проблему державної служби, державних службовців слід розглядати в контексті питань функціонування владної еліти. Таку еліту в Україні, починаючи з 90-х років XX століття і до цього часу, досліджували і досліджують О.Гаврилишин, О.Гринів, В.Давидова, Г.Дмитренко, О.Логвиненко, А.Пахарев, Т.Ріктор, В.Тангер, С.Халюк та багато інших дослідників.

За багатьох обставин найбільш принагідною для пояснення ролі і значення державного управлінця (державного службовця) в системі державного управління є веберівська теорія «раціональної бюрократії», яка була обґрунтована видатним німецьким соціологом у його відомій праці «Господарство і суспільство». Веберівська теорія раціональної бюрократії ґрунтується на таких основах:

- обґрунтування бюрократії як найбільш результативного засобу управління у сучасних країнах і державах;
- пояснення бюрократії як специфічно згуртованої соціальної групи людей, яка не обмежується лише управлінськими функціями, але й прагне здобути владу;
- пояснення бюрократії як суттєве віддзеркалення класової структури суспільства (М.Вебер доводить, що професійне державне чиновництво формується, як правило, з представників найвищих класів) [24].

Оскільки раціональна бюрократія, за обґрунтуванням М.Вебера, є бюрократією сучасних, постіндустріальних, інформаційних суспільств, то природно, що вона має, - стверджує видатний соціолог, політолог, - базуватися на знаннях з використанням новітніх управлінських технологій. Крім того, функціонування сучасної бюрократії має, на думку вченого, бути ґрунтовно обмежено у різні форми.

Паралельно з існуванням раціональної бюрократії М.Вебер використовував термін «патримоніальна бюрократія» (невільні чиновники, що не призначаються на службу на основі контрактів).

Другий, яскравий тип державної бюрократії обґрунтовують Гоулднер, Р.Майкелсон, Р.Мертон, Т.Парсон, Селзник та інші вчені. Це бюрократія, що поєднує два типи елементів – формальних і неформальних. Це щось подібне до кантівської традиції поєднання «стихійних», «природних» та «організаційних» складових у діяльності соціальних організмів, у даному випадку, - бюрократів.

Німецькі вчені Р.Міхельс та С.Ліпсей обґрунтували теоретичну концепцію, згідно з якою, для управління великою структурою (за приклад бралася політична партія) має бути сформований професійний бюрократичний апарат. Приблизно таку ж точку зору мав відомий французький соціолог П.Бурдьє, який наполягав на тому, що апарат управління завжди має свої специфічні особливості і індекси, тобто є певним учасником політичної боротьби. Таку ж точку зору обґрунтував і відомий німецький дослідник Т.Мейнту та ін.

За усіх розбіжностей теоретичних підходів до обґрунтування сутнісних особливостей сучасної української бюрократії у більшості з них виявляється:

а) пояснення бюрократії як окремого, специфічного управлінського класу (суб'єкту);

б) обґрунтування положення про те, що бюрократія у сфері державного управління досить часто, за рахунок своїх професійних навичок, намагається ставати самостійною політичною силою, а то і зазіхає на владу. «Свідома», або «закрита» бюрократія, - пише український політолог І.Вороньков, повторюючи думку Г.Голосова, - являє собою особливий замкнений прошарок осіб, який дуже часто протиставляє себе суспільству, користується привілейованим становищем та спеціалізується на управлінні, монополізуючи владні функції з метою реалізації своїх корпоративних інтересів» [27, с.189].

У зв'язку з вище викладеним, у багатьох країнах світу, в тому числі у сфері державного управління багато робиться для того, аби максимально де політизувати бюрократію, стримати її у намаганні ставати самостійною правлячою силою. Це яскраво проявляється, наприклад, у Англії, де працівники основних ланок управління державою є «слугами королеви», прем'єр-міністр і міністри також називаються «політичними слугами королеви». Тут взагалі державні службовці досить обмежені навіть у політичному висловлюванні своїх поглядів, а їх діяльність великою мірою носить анонімний характер.

В багатьох країнах, в тому числі і в Україні, нині намагаються у різні способи забезпечити своєрідне «зцілення» сучасної бюрократії, але, як зазначає відомий юрист В.Цветков, усі ці рецепти мають головний недолік – у них мова йдеться не про запобігання причинам появи вад бюрократії, не про усунення їх, а про паліативне втручання та усунення часткових наслідків. Адже інтенсивний процес бюрократизації, що охопив увесь соціальний механізм сучасного суспільства, на думку Цветкова, все більше набирає гіпертрофічних форм, які загрожують демократичним цінностям і процедурам, відчужують людину від її власного середовища [190].

Маємо також багато дещо спрощених, хоча і не позбавлених сенсу обґрунтувань поняття «державний службовець». Так, українська дослідниця Т.Ріктор характеризує державних службовців як специфічний соціальний прошарок в еліті (у авторки – «владна» і «пануюча» еліти) і зараховує їх власне, до владної еліти.

Століттями у різних країнах світу і за різних умов формувалася і розвивалася державна служба, як спеціально організована та специфічна професійна діяльність людей, спрямована на реалізацію конституційних цілей і функцій держави. Центром, основою такої діяльності були і залишаються спеціально підібрані, підготовлені і зайняті на постійній основі в державних органах люди.

В останні десятиліття (а, відтак, теоретичного обґрунтування, пояснення) набувають основні принципи, на яких державна служба

базується: конституційно-правові; етичні; організаційно-функціональні. До конституційно-правові принципів відносять: а) верховенство права, конституції та законів даної країни; б) пріоритет реальних прав і свобод людини, громадянина; в) неухильне забезпечення рівних прав і свобод для усіх громадян. Етичні принципи включають в себе: а)патріотизм; служіння своєму народові; б) політична і конфесійна нейтральність державного службовця; в) гуманізм і соціальна справедливість.

Найбільш можливими, рухомими були і залишаються саме організаційно-функціональні принципи державної служби, а саме: а) конкурсний відбір на державну службу; б) професіоналізм і ділова компетентність державних службовців; в) забезпечення тісного поєднання посадових повноважень і особистісної відповідальності за свою діяльність; г) відкритість, прозорість в діяльності; д) фінансове та матеріально-технічне забезпечення державної служби; е) правова, соціальна захищеність державних службовців.

Оскільки державне управління, а, відтак, і державна служба все більше розвиваються у бік відкритості, демократизму, публічності, усі перераховані організаційно-функціональні принципи державної служби все помітніше розвиваються сьогодні у вказаному напрямку.

У всіх країнах світу нині застосовуються три досить специфічні моделі державної служби: кар'єрна, посадова, змішана. Характеризуючи ці моделі, український дослідник Д.В.Неліпа [109] пояснює кар'єрну модель, як специфічно закриту «оскільки вона значною мірою обмежує можливість вільного переміщення персоналу між приватним та державним секторами» [Там само, с.183], посадову, як більш відкриту, і змішану, «характер якої проявляється у конкретних відносинах між службовцем і державним, або муніципальним органом, який його наймає» [Там само, с.185].

В більшості країн світу інститут державної служби, а, відтак, і статус державних службовців, регулюється конституційно, відповідними законами. У першому випадку – Конституція гарантує громадянам усі права і свободи, включаючи і право брати участь в управлінні усіма державно-суспільними

справами. У другому – інститут державної служби встановлюється та обумовлюється окремими законами.

Якщо вести мову про сучасну Україну, то найперше мова йде про Закони України «Про державну службу» (1993 і 2015 рр.). Подаючи громадськості ґрунтовний коментар до Закону України «Про державну службу» (2015), відомий український юрист А.Селіванов зазначає, що в Законі України «Про державну службу» (1993 р.) «не було сформовано концепцію правового механізму формування і реалізації державної політики у сфері кадрового потенціалу, який би відповідав виконанню державою свого соціального призначення і спирався на конкурсний відбір досвідчених і фахових спеціалістів, відповідальних за результати управлінської діяльності державної служби» [108, с.4].

Реально, потреба у прийнятті фактично у новій редакції Закону України «Про державну службу» (2015 р.) викликана тим, що після прийняття Конституції України (1996 року), - із принциповими змінами щодо впровадження парламентсько-президентської форми правління в сучасній Україні, - необхідно було саме у юридичному плані врегулювати питання практичної реалізації державної політики у сфері державної служби. У цитованій вище колективній праці українських юристів державна служба характеризується як «публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави» [Там само, с.12].

Доречно вказати і на те, що, за визначенням української дослідниці О.Антонової в Україні нині взагалі є потреба суттєвої зміни ідеології управління кадровим та людським потенціалом у сфері державної служби. Провідною ідеєю кадрової політики в державному та муніципальному управлінні, - вважає О.Антонова, - «слід вважати забезпечення професійними кадрами, спроможними об'єднати зусилля державних і недержавних органів, установ, закладів, громадських організацій, спрямувати їх на формування соціогуманітарного простору, що відповідає стандартам (нормам) та уявленням громадян про гідне життя та добробут населення в цілому [8,

с.194]. Підкреслимо і те, що імідж, репутація, авторитет та інші складові державної служби великою мірою формуються за рахунок комунікативної діяльності органів державної влади, державних служб. Така діяльність здійснюється в процесі безпосередньої роботи з громадськістю та шляхом використання різноманітних засобів масової інформації.

Досить різними є точки зору фахівців, щодо якостей державних службовців, які дають їм можливість у той чи інший спосіб виконувати свої обов'язки. Як і багато інших дослідників, український вчений О.А.Воронько, наприклад, серед основних якостей кадрів державних службовців виділяє три основних групи: ділові якості, політичні якості і морально-етичні якості [28, с.15]. Як цілісна, згрупована система якостей держслужбовця, запропонована вище, сумнівів не викликає.

Серед основних складових, що дають можливість цілісно, комплексно оцінити державних службовців, більшість фахівців, між тим, в першу чергу виділяють: а) загальний рівень освіти та політико-культурної гуманітарної освіти, зокрема; б) професійну підготовленість і компетентність; в) комунікативний менеджмент; г) професійну етику і культуру праці. Існує, зрозуміло, і інша систематизація якостей держслужбовця, однак, перераховані нами є домінуючими. Конкретніше це виглядає так:

а) загальний рівень освіти та політико-культурна, гуманістична освіта.

Вочевидь, варто виділяти дещо окремо загальну політико-культурну, гуманістичну освіту і, окремо, професійну освіту державних службовців. Особливо виділимо дві останні освіти (компоненти, освіти в цілому). Так, професійна освіта нині набуває неабиякого значення, оскільки є базою професійної компетенції, тобто «здатності особи» в межах визначених за посадою повноважень засовувати спеціальні знання, уміння та навички, виявляти відповідні моральні та ділові якості для належного виконання встановлених завдань і обов'язків, навчання, професійного та особистісного розвитку [108, с.18].

Природно, що державна служба в переважній більшості випадків визнається, визначається і конститується як професійна діяльність. То ж

природно, що у кожній державі формується і реалізується власна кадрова політика у сфері державного управління. Така політика в сучасній Україні була започаткована ще з часу прийняття «Декларації про державний суверенітет України», «Акта про незалежність України», а пізніше прийняття та введення в дію Закону України «Про державну службу». Процес формування нормативно-правової бази та, власне, і практичної роботи з кадрами державних службовців особливо помітним був з 1995 року: було видано Указ Президента України «Про заходи щодо вдосконалення роботи з кадрами в органах виконавчої влади, з керівниками підприємств, установ і організацій», «про затвердження Програми кадрового забезпечення державної служби та програми роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій», низку постанов Кабінету Міністрів України тощо.

Під безпосередньо культурно-гуманістичною освітою державних службовців вчені Національної академії державного управління при Президентові України розуміють «забезпечення гуманістичною, культурологічною орієнтацією їхньої професійної підготовки» [167, с.74]. За такого підходу йдеться не просто про професійну підготовку державного службовця, але про цілісне формування особистості. По суті така система підготовки державних службовців – це поєднання трьох тісно взаємопов'язаних аспектів – гуманістичного, культурологічного і морального.

Зрозуміло, що для забезпечення культурно-гуманістичної освіти державних службовців слід мати своєрідну модель (матрицю) такого фахівця. Вчені НАДУ при Президенті України свого часу розробили своєрідну кваліфікаційну характеристику держслужбовця, основними складовими якої є:

- економічна і юридична освіченість, володіння широким спектром соціально-політичних знань;
- загальна інтелігентність і ерудованість;
- володіння методами наукового пошуку й дослідження;

- інтерес до всього нового, передового у сфері професійної діяльності, науки, культури, інформації;
- володіння культурою рідної мови, і, принаймні, однією з іноземних мов;
- наявність основних знань і навичок з психології управлінської діяльності;
- організаційні навички і вміння працювати з людьми;
- дотримання високих моральних норм у суспільних, виробничих, міжособистісних стосунках і відносинах;
- потреба в культурному і змістовному проведенні вільного часу і відпочинку тощо [Там само, с.79].

Вказані якості державні службовці можуть сформувати і процесі: а) вивчення спеціальних навчальних планів і програм; б) в ході практичної організаційно-управлінської діяльності; в) в результаті цілеспрямованого підвищення професійної кваліфікації. З цією метою розробляються також спеціальні навчальні модулі.

б) професійна підготовленість і компетентність державних службовців.

Зрозуміло, що в центрі такої підготовки завжди є набуття конкретних знань та особливо практичних навичок безпосередньої професійної діяльності.

Якщо вести мову про суто практичну діяльність державних службовців, то вони, на думку ряду дослідників, мають досконало опанувати комунікативний менеджмент. Оволодіння основами такого менеджменту має розпочатися з відповідної психологічної підготовки, з напрацювання особистісних навичок спілкування. Разом з тим, на нашу думку, державний службовець повинен досконало володіти також такими підходами у сучасному менеджменті як:

- процесуальний підхід. Основоположник цього методу А.Файоль (1841-1925), розробляючи цей підхід для управління виробництвом, виділяв такі основні управлінські функції: планування; організація; мотивація; контроль [100, с.69].

- системний підхід. Н.Вінер, К.Шеннон, Т.Пітерс, Р. Паскаль, Г.Ансофор, М.Портер, Р.Уотермен та інші вчені ефективність управління вбачають у тісному поєднанні усіх його складових [128]
- ситуативний менеджмент. М.Фоллет, інші дослідники вели мову про специфічний «закон ситуації», а різні ситуації потребують і різних підходів до їх аналізу, реалізації, управління.

в) комунікативний менеджмент.

Проблема комунікативного менеджменту у державному управлінні у ХХІ столітті викликає величезний інтерес. Вона була і залишається актуальною і недостатньо дослідженою. Як це практично виявляється в процесі державного управління, можна проілюструвати на практиці державного управління у сучасній Україні. Так, загалом, і не лише у відповідності із Законом України «Про державну службу» (2015 р.), державний службовець зобов'язаний найперше дотримуватися таких статусних, професійних сентенцій:

а) чесно, добросовісно служити інтересам держави і суспільства на тій ділянці роботи, яку він виконує;

б) активно сприяти реалізації, захисту прав і свобод людини і громадянина незалежно від того, хто він є за своїм соціальним статусом, положенням, національністю і т.ін.;

в) створювати і зміцнювати авторитет, позитивний імідж держави [59];

Звичайно, що в процесі практичної діяльності державний службовець стикається як з проблемами так і з конфліктами. При цьому він зобов'язаний:

а) ставити суспільні інтереси вище приватних, корпоративних;

б) ніякою мірою не використовувати у власних інтересах, особистих цілях державне майно;

в) дбати про недопустимість протистояння між особистими структурами і громадськими інтересами;

г) не розголошувати і не розповсюджувати інформацію, яку використовував при виконанні службових обов'язків;

бути рівним у взаємовідносинах і поведінці з фізичними, юридичними особами, політичними, громадськими організаціями;

г) зберігати політичну нейтральність, не використовувати державну службу з метою реалізації будь-чийх (і власних) політичних інтересів;

ж) постійно керуватися принципами прозорості, підзвітної за свою роботу.

Безумовно, що основу діяльності державного службовця в першу чергу становлять: освіченість; високий професіоналізм; добросовісність; чесність; сумлінність в роботі; високий рівень відповідальності за свою діяльність. Разом з тим усі перераховані якості найперше виявляються у його спілкуванні з людьми, тобто, в процесі комунікативної діяльності.

При прийомі на державну службу держслужбовець знайомиться зі своїми обов'язками (в окремих країнах держслужбовці дають відповідну обіцянку), а також має знати і про ту відповідальність, відповідно із законом, яку він несе в разі невиконання своїх обов'язків. Все це орієнтує його на дотримання певних вимог і норм у спілкуванні з людьми при вирішенні будь-яких управлінських завдань.

г) професійна етика і культура праці.

Дослідженням професійної етики і культури праці державних службовців великої уваги надавали і надають такі відомі українські фахівці-філософи, політологи, культурологи, держуправлінці як А.Аверьянов, Б.Гаєвський, В.Горбатенко, В.Коваленко, В.Луговий, В.Майборода, В.Малахов, Н.Нижник, О.Оболенський, Є.Романенко, М.Рудакевич, В.Цветков та ін. Є.Романенко, зокрема, доречно зазначає, що нині гуманітарний чинник у державному управлінні, у державній службі України нині постав і своєчасною проблемою, і досить гострою [149, с.72]. Зрозуміло, при цьому, що йдеться не про етику взагалі, але саме про професійну етику людини, що виконує державну службу. Тут слід брати до уваги ту специфічну особливість українського буття, що нині маємо надто помітне зрощення політики і бізнесу, надмірний ріст корупції, велику неповагу значної кількості громадян до Закону. Ще один дослідник цього кола

проблем М.Рудакевич звертає увагу на те, що професійні якості державних службовців в сучасній Україні значною мірою знецінені, що «призводить до втрати нормативного контролю над їх корпоративною свідомістю, руйнуються відповідні зразки поведінки» [152].

Як пише інший український дослідник Л.Воронько, - культура праці державних службовців має виступати засобом проектування діяльності державних службовців у напрямі забезпечення ефективності державної служби. Складовими феномену «культура праці державного службовця» він вважає комплекс принципів, знань, умінь та навичок, що виражає ступінь самоорганізації особи і рівень організації її діяльності, забезпечує робочу комфортність та формує творчо-аналітичний підхід до справи, який виявляється у процесі й результатах роботи та сприяє розвитку особистості державного службовця. Відомий дослідник управлінської культури Ф.Тромпенарс вважає, що основними ознаками такої культури є: характер взаємин між людьми в окремій організації; особливості вертикалі влади; особистість керівника; погляди, точки зору працівників щодо цієї організації [220, с.152].

Серед ряду важливих складових культури праці державного службовця на нашу думку, треба особливо виділити саме культуру спілкування. Українська дослідниця Н.Драгомирецька розглядає її в контексті комунікативної діяльності, пояснюючи її як систему, сутність якої полягає в рівновазі між змістовними (сенс комунікації), виконавчими (управлінські дії з обміну інформацією), особистісними (потреби, мотиви суб'єктів управління) компонентами та очікуваними результатами від комунікативної діяльності, яка забезпечує формуючий вплив на побудову взаємовідносин держави і суспільства, що вимірюють ефективність комунікативної діяльності» [50, с.5].

Хоча Н.Драгомирецька розглядає комунікативну діяльність, як засіб забезпечення тісного взаємозв'язку держави і суспільства, маємо вести мову і про комунікативну діяльність суб'єктів державного управління, безпосередньо державних службовців у їх взаєминах з громадськістю.

В культурі праці державного службовця не аби яке місце займає етика. Так, український фахівець з державного управління Є.Романенко підкреслює, що проблема етики та моралі у державному управлінні для України є новою й обумовлено це тим, що за попередньою системою у своїй діяльності державний службовець керувався такими принципами, як чітке виконання директив зверху, відчуженість у спілкуванні, формальне ставлення до людей. Ці принципи зайшли в очевидну суперечність з вимогами сьогодення. [149, с.72]. Така особливість етики і моралі у державній службі зазначена і в Указі Президента України «Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу» (2004 р.) [141].

Етика і мораль державного службовця обумовлюються його статусом, функціями, характером професійної діяльності, що детально прописані у Законі України «Про державну службу» (2015 р. № 889-VIII), а далі деталізовані у «Загальних правилах поведінки державних службовців» [58], у відомих як Кодекс поведінки державного службовця [81], у ряді інших документів державницького характеру.

Українська дослідниця К.Сидорова чи не першою в Україні вчинила спробу розкрити політико-психологічні аспекти підготовки і перепідготовки державних службовців [159], вказуючи на те, що українським державним службовцям конче бракує саме професійної психологічної підготовки. В науковому плані цей аспект проблеми підготовки державних службовців залишається фактично не зреалізованим: спеціальних дисертаційних, монографічних та інших робіт тут явно бракує.

Фактично майже десятилітня практика реалізації вимог щодо етики і моралі, викладених у вищеназваному документі засвідчила, однак, достатньо низький рівень їх ефективності і тому у 2010 році було затверджено доопрацьовані Загальні правила поведінки державного службовця [139]. Тут вже, окрім раніше викладених аспектів етики і моралі у діяльності державних службовців знайшли місце і питання конфлікту інтересів, запобігання корупції, зловживанню державною службою тощо. Ще - пізніше, у 2016 році, Кабінет Міністрів України прийняв спеціальну Постанову, якою затвердив

правила етичної поведінки державних службовців [Там само]. В цих Правилах, зокрема, взято до уваги модель гарантування максимальної прозорості діяльності працівників та державних органів, що запроваджена у Республіці Польща. Йдеться про такі принципи в діяльності держслужбовців як відкритість, прозорість, позапартійність, доброчесність тощо. Разом з тим до сьогодні цілісної етичної системи державної служби в Україні не існує: проблема потребує комплексного, багатовекторного підходу а спочатку – теоретичного обґрунтування.

З поміж ряду питань і проблем формування корпусу кадрів державного управління варто окремо виділити проблеми підбору і розстановки кадрів державних службовців та проблему оцінювання їх практичної діяльності. Уся зміна парадигми сучасного державного управління у бік його демократизації, децентралізації, людиноцентричності і т.ін. підвищує науковий інтерес до такої проблематики.

Показово, що урядами США, Канади, багатьох країн Західної Східної, Центральної Європи професійна підготовка, підбір, використання управлінських кадрів в системі державного управління взагалі розглядається як важливіший фактор забезпечення сталого, прогресивного розвитку держав. При цьому навіть деякий порівняльний аналіз підготовки управлінських кадрів, в тому числі і для державного управління в країнах світу, дозволяє виділити декілька найпоширеніших систем: північноамериканську, англосаксонську, французьку, німецьку, східноєвропейську і російську. Зазначимо, що цілісних комплексних робіт, в яких було б здійснено порівняльний аналіз, виокремлення спільного й особливого з поміж цих систем в Україні поки що немає.

В багатьох західних країнах, де активного розвитку набула демократія, в системі держслужби все більшого поширення набувають нині так звані меритократичні принципи і процедури підбору, підготовки, використання кадрів державних службовців. Це: а) відкриті і безсторонні конкурси відбору громадян на державну службу; б) різноманітні іспити і тестування; в) підготовка державних службовців і процесі проведення різноманітних

ділових ігор, занять і тренажу у формі кейс методів і т.п. В Україні останнім часом такі форми підготовки державних службовців теж набувають певного поширення. Меритократичні способи, процедури підготовки державних службовців покликані зробити таку підготовку максимально відкритою, демократичною, доступною для багатьох громадян. Ці процедури значною мірою унеможливають неформальний патронаж, прийом на державну службу людей по блату, знайомству і т.ін. [216].

В системі кадрового забезпечення державної служби, як правило, виділяють три основних етапи, що притаманні більшості, перш за все, європейських країн: а) пошук і добір кадрів; б) підготовка кадрів; в) розподіл і використання кадрів. Зазначимо, що у загальному плані такі процедури достатньо вивчені і описані. Вони, між іншим, - і це треба не забувати, були непогано відпрацьовані і у колишніх комуно-соціалістичних країнах.

Як правило, в більшості країн світу підбір, або селекція кадрів державної служби здійснюється за такими основними складовими (елементами) цього процесу:

- а) нормативно-правове унормування суті, статусу, призначення і практичного функціонування кадрів у системі державної служби;
- б) закріплення відповідних єдиних стандартів (критеріїв, процедур) підбору та відбору кадрів у системі державної служби;
- в) розробка та впровадження найбільш дієвих та ефективних вимог і процедур, що пов'язана із роботою з кадрами державних службовців.

Перераховані вище складові можна також дещо більше деталізувати. Так, у більшості країн світу домінуючими є процедури, пов'язані із конкурсним підбором державних службовців; професійною підготовкою кадрів держслужби; оцінювання їх діяльності на основі політичної, правової, економічної, соціальної, педагогічної, морально-етичної, психологічної, організаторської, управлінської компетенцій тощо.

Власну авторську теоретичну модель селекції кадрів публічної служби запропонував, зокрема, український дослідник В.Андреев. До основних елементів такої моделі він відносить: «кадровий потенціал фахівців;

формування професійно-кваліфікованих вимог до кандидатів на посади публічної служби; залучення персоналу на публічну службу; оцінювання кадрового потенціалу; визначення співвідношення вимог до службовця та досвіду, знань, вмінь кандидата; відбір кадрів; підвищення кваліфікації кадрів як елемент селекції кадрів публічної служби; повторне (багаторазове) оцінювання кадрів з метою визначення подальшого кар'єрного зростання службовця; планування кар'єри публічного службовця; застосування механізмів відповідальності публічного службовця; звільнення з публічної служби [6, с.18].

Виділимо декілька найбільш напрацьованих механізмів добору державних службовців, які були і є характерними на різних щаблях державного управління:

а) локальний підхід до добору кадрів державних службовців. Він фактично був домінуючим за так званих радянських часів. Добір кадрів на певні ділянки роботи (посади), висунення їх у резерв, просування по службі здійснювалося на основі анкетних даних, проведення співбесід, індивідуальних тестувань. Такий механізм хоч і давав певні результати, належної ефективності все ж не мав, оскільки підбір державних службовців здійснювався фактично на основі думки начальника певного рівня;

б) механізм цільового управління. Його детально описали багато фахівців: А.Гошко, Г.Дмитренко («Стратегічний менеджмент: цільове управління персоналом організації». – 3-е вид. доп. та перекл. – К.: МАУП, 2006. – 214 с.), В.Колпаков і Г.Дмитренко («Стратегический кадровый менеджмент». – К.: МАУП, 2005. – 752 с.) та ін. За таким механізмом на державну службу громадяни підбираються не просто за здібностями, рівнем підготовленості, але й з розрахунку на очікуваний результат: це розстановка працівників в середині кожної управлінської структури, як кажуть, на «своїй» місця;

в) системний механізм підбору державних службовців. Окрім ділових, особистісних (морально-психологічних) та інших якостей, до уваги за такого механізму беруться: прогноз кінцевого результату діяльності ; визначення

шляхів досягнення очікуваного результату; створення відповідного механізму управління кадрами.

Системний підхід (механізм) – найскладніший, але, за умілого його використання – найрезультативніший [180, с.365].

Українська дослідниця проблем державної служби О.Пархоменко-Куцевіл вважає, що основу формування кадрів в державній службі становлять: відбір кадрів; їх адаптація; мотивація; професійний розвиток; формування кар'єрного зростання [124, с.164]. Авторка формує матрицю посад державної служби в Україні з урахуванням функціональних обов'язків державних службовців. Вона підкреслює, що у сучасній Україні «посади державної служби розподілені за ієрархічною ознакою, що «не дає можливості раціонально формувати кадровий потенціал на такі посади» [Там само, с.169]. Таку точку зору дисертант поділяє сповна.

Підготовку сучасних державних управлінців багато фахівців пропонують здійснювати за так званою системно-розвиваючою концепцією (моделлю) навчально-професійної діяльності. Зокрема, український дослідник О.Чебикін виділяє такі основні етапи підготовки державного службовця за цією моделлю:

- перший етап. Оволодіння різноманітними теоріями побудови і організації управлінської діяльності, розвиток аналітичних здібностей майбутніх державних службовців;
- другий етап. Навчання вмінню практичної реалізації знань з управлінської діяльності. Підготовка з орієнтацією на достатньо конкретну сферу управлінської діяльності;
- третій етап. Реалізація принципу самостійного визначення сфери прикладання теоретичних знань та практичних навичок для розвитку особливих здібностей і талантів людини [192, с.295-296].

Вважається, що за такою моделлю підготовки у державних службовців є можливість щонайкраще сформувати такі риси як творчість, самостійність, нестандартність мислення тощо.

Українська дослідниця К.Сидорова акцентувала в своїй дисертації увагу на недостатньому політико-психологічному вимірі підготовки та перепідготовки державних службовців в Україні [159]. Вона піднімає і таке актуальне питання, як політичне самовизначення в кар'єрному зростанні на державній службі, зазначаючи, що «чим вищий соціальний статус, посадовий рівень і відповідальність державного службовця, тим більше його діяльність залежить від політичних факторів і тим вища його інтеграція в політичні відносини» [Там само, с.8].

Таке зауваження великою мірою можна адресувати і сучасній українській системі державного управління і державної служби. І це тому, що в Україні, на відміну від більшості європейських країн фактично немає поділу державних посад на політичні посади і посади державної служби. Вочевидь, що треба брати до уваги, для такого поділу, практику таких країн як Канада, США, окремих європейських країн, де політична складова в діяльності держслужбовців фактично відсутня.

Підготовка сучасних державних службовців в Україні, вважаємо, має здійснюватися головним чином для чотирьох основних видів діяльності:

а) адміністративної (цілісна організаційно-управлінська діяльність щодо реалізації державної політики);

б) антикризова (оскільки сучасні трансформаційні процеси в Україні супроводжуються і неможливі без гострих проблем і криз, така підготовка вкрай важлива і необхідна);

в) інноваційної (сучасне державне управління зазнає серйозних впливів завдяки потужній інформатизації, демократизації, розвитку громадянського суспільства, а тому воно, як дієве, неможливе без інноваційної складової);

г) публічної (політика, державне управління є все більш відкритими, стають максимально доступними широким верствам населення, громадськості).

Вочевидь, що навчання, професійна підготовка державних службовців у сучасній Україні (навчальні плани, програми, технології навчання, підвищення кваліфікації, атестація державних службовців) мають

враховувати саме вказані тенденції. При цьому, як зазначається у «Порядку проведення конкурсу на заняття посад державної служби», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України № 246 від 25.03.2016 року, такий підбір має бути не інакше як конкурсним.

Загальною тенденцією світового масштабу є і та, що пов'язана із визначенням кількісного складу державних службовців. Оскільки однією з домінуючих ознак сучасного державного управління, як зазначалося, є його децентралізація, в системі підготовки кадрів держслужбовців має враховуватися ситуація скорочення працівників центральних органів влади і, відповідно, збільшення державних управлінців середнього і місцевого рівнів [207].

Виникає немало проблем і неузгодженостей щодо аналізу і оцінки праці державних службовців: за якими критеріями, на підставі чого такий аналіз здійснювати, аби він був сьогодні максимально об'єктивним. Слід погодитися з О.Пархоменко-Куцевіл у тому плані, що основою такого аналізу все ж має бути «розподіл посади публічної служби» [126, с.169]. Вона пропонує робити це за такими факторами:

- статус державних службовців (чиновників) (державні службовці, службовці місцевого самоврядування, політики, громадські діячі);
- за видами державної політики (політика управління, політика розвитку, політика формування громадської думки);
- за сферами управлінської діяльності (антикризовий менеджмент, політичний менеджмент, інтелектуальний менеджмент);
- за окремими видами управлінської діяльності (адміністративний менеджмент, менеджмент послуг, експертно-аналітичне забезпечення, демократичне врядування) [Там само, с.168].

Якщо мати на увазі, що у сучасній Україні посади державних службовців розподілені майже цілком за ієрархічною ознакою, то зрозуміло, що аналіз праці держслужбовців за ознаками, що наводить О.Пархоменко-Куцевіл – лише початок справи. Вважаємо, що така оцінка праці має здійснюватися за такими складовими: 1) престиж державної служби і

престиж державного службовця; 2) плинність кадрів у системі державної служби; 3) наявність і забезпечення стандартів в системі держслужби; 4) відповідність державної служби реальним потребам суспільства; 5) наявність і використання нових, інноваційного змісту і характеру технологій роботи з кадрами в системі держслужби; 6) наявність і якість функціонування системи навчання та підвищення кваліфікації кадрів в системі державної служби тощо.

В цілому, як відомо, існують три головних види методів оцінки діяльності персоналу загалом: кількісні, якісні (описові) і комбіновані (проміжні). Такі види методів звичайно, в першу чергу притаманні виробничій сфері, оцінці людей, що в ній зайняті. Сфера ж державного управління – надто специфічна, тут можуть мати місце хіба що якісні (описові) методи, інші навряд чи знадобляться. Однозначних точок зору тут суттєво бракує.

На завершення розгляду питань оцінки діяльності кадрів у сфері державного управління підкреслимо, що в різноманітних сферах суспільного виробництва, людської діяльності існує достатньо великий набір різноманітних форм і методів оцінки (тобто атестації) персоналу, серед яких в першу чергу виділяють: анкетування, бесіди, тестування, опитування. Важко сказати, які з перерахованих форм найбільш притаманні працівникам державних служб. Скоріше всього тут слід звертатися до кращого досвіду атестації державних службовців, що сформувалися в окремих країнах. Так у Англії широко розвинута система анкетування. Анкети мають містити у собі: а) особисті дані працівника державного органу; б) мету і описання зробленого за рік; в) описання того, що працівник має зробити на наступний рік; г) пропозиції, пов'язані із підвищення кваліфікації; ґ) засади, пропозиції, що стосуються службового переведення; д) оцінка особистісних якостей працівника; е) оцінка можливостей його службового зростання [155].

Оцінка роботи персоналу державних службовців у США, наприклад, здійснюється на базі 15 спеціальних критеріїв, що за підсумками комбінації

спеціальних цифрових і тестових шкал дають можливість дійти таких висновків:

1. Чи відповідає за рівнем компетентності працівник тим функціям і завданням, які він покликаний вирішувати;
2. Якою є своєрідна модель працівника (в основі створення такої моделі знаходиться відома «харизматична теорія») [174].

Дотримуємося точки зору О.А.Воронька, який доводить, що основою методології управління кадрами державної служби загалом є «сутність державного управління, теоретичні положення, практичний досвід у справі його здійснення, поєднання теорії, політики і практики» [28, с.19].

3.3. Державне управління у сучасній Україні в контексті світових і європейських трансформацій.

Здійснюючи науковий аналіз стану, проблем та перспектив формування державного управління у сучасній Україні, дотримуємося слідуєчих основних положень.

Державне управління (його модель, система) залежить в першу чергу від того, якою є держава. Так, британський (індійського походження) політолог, економіст Парандж Ханна, в залежності від стану політичного і економічного розвитку, поділяє країни на три групи (три світи) – розвинуті, середні і країни третього світу. До середніх вона відносить країни СНД, Латинської Америки та Південно-Східної Азії [121]. З приводу реальної ситуації, що склалася із формуванням державності в сучасній Україні, Ханна яскраво зазначає: «Погляд на карту не допоможе нам зрозуміти, чи є Україна європейською країною; це може визначити лише політика. Після «помаранчевої революції» Ющенко поспіхом заявив, що українці – як єдина нація – «вибрали Європу не лише географічно, але й за духовними й моральними цінностями. Але, згідно європейським політичним стандартам, Україна поки що ближча до Пакистану, ніж до Польщі» [Там само, с.51].

В Конституції України, як відомо, визначається, що Україна – правова держава (стаття 1). Це – фундаментальна ознака держави, яка

характеризується пануванням права, верховенством закону. Норми права у правовій державі однаково обов'язкові як державним структурам, так і громадянам. Тобто, органи державної влади діють лише в межах, що встановлені законом: вони діють лише в тому плані, в якому їх уповноважив закон. Ці ідеї, закономірності державотворення (створення правової держави) вперше досить чітко були сформульовані у французькій Декларації прав людини і громадянина 1789 року (стаття 16).

В кінці XX – на початку XXI століття у всіх визначеннях правової держави все помітніше місце стала займати демократія, яка, між тим, зовсім не передбачає якоїсь вседозволеності. За визначенням, наприклад, російських вчених: «Це – демократична держава, організація і діяльність якої, всіх її органів, посадових осіб ґрунтовані на праві та пов'язані з ним» [86, с.214].

За усіх неоднозначностей характеристики правової держави – тут владарює давня ідея підпорядкування держави праву.

Основними критеріями, характерними правовій державі є: а) гарантія прав і свобод людини та громадянина; б) забезпечення демократичної форми правління; в) верховенство конституції і принципу законності; г) поділ влади, розподіл владних повноважень та незалежність судової влади; ґ) взаємна відповідальність людини і громадянина.

У правовій державі держава і державний апарат повинні бути відділеними від працюючих в них чиновників і службовців, а для останніх – закон є понад усе, є керівництвом до дій. Єдиним пріоритетом державного службовця постає його професіоналізм. Критикуючи недієву систему владних рішень в Україні, називаючи структуру таких рішень авантюристичною, Є.Марчук справедливо зазначає: «Відсутність концептуально виваженої домінанти в економічній політиці; формування відповідного правового поля навздогін об'єктивним потребам; запуск у господарську практику пріоритетів, що суперечать законам соціально-економічного розвитку за умов України, тобто економічний суб'єктивізм і волюнтаризм, - ось три фундаментальні чинники, які прирекли нашу державу на великі провали і соціальні біди» [97, с.25]. Колишній Голова Кабінету

Міністрів України у такий спосіб зазначив, що волонтаристичне втручання держави у об'єктивні процеси економічного розвитку країни є ще одним порушенням законів функціонування правової держави.

В сучасній Україні, вважають фахівці Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім.І.Ф.Кураса (Україна Київ), основними чинниками, що ускладнюють взаємини влади і громадянського суспільства є: а) непрозорість дій державної влади; б) реальна відсутність механізмів громадянського контролю за діями державної влади; в) небажання державної влади співпрацювати з неурядовими організаціями; г) фактична відсутність системної відповідальності держави за свою діяльність перед громадянським суспільством [107, с.168].

Аналізуючи стан та характер державного управління у сучасній Україні, відомий фахівець в галузі управління (менеджменту) Г.Дмитренко зазначає, що «державно-управлінський механізм функціонує без систем, базуючись на «ручному» управлінні, тобто, культурі адміністративного тиску (КАТ) зверху вниз, при відсутності зворотнього зв'язку, зокрема відповідальності верхів за кінцеві результати своєї діяльності перед людьми. Останні беруть участь в державному управлінні тільки через вибори, які вже давно стали фарсом» [49, с.3-4]. За усієї такої радикальності оцінки державного управління, велика доля реального сенсу в ній все ж є, оскільки Г.Дмитренко називає дві причини безсистемності державного управління в Україні: «відсутність розроблених методів формування системного державного управління» і друга – «відсутність потреби у діючій управлінській еліті переходити на ефективне системне управління зі зворотнім зв'язком за кінцевими результатами» [Там само, с.4]. В цілому йдеться про брак саме системного управління в державі.

Система державного управління, - пояснює Н.Мельтюхова, - це «цілісна система, що органічно поєднує у своєму складі: суб'єкт управління (керуючу систему); об'єкт управління (керовану систему); всю сукупність різноманітних зв'язків, які при цьому здійснюються (систему управлінських відносин щодо їх управління)» [53, с.641].

Серед основних системних елементів державного управління, які у своїй сукупності і роблять (або ні) таке управління дієвим, виділимо три основні:

- державна політика. В основі цієї політики домінуючою є стратегія розвитку держави, забезпечення сталого, поступального, прогресивного її розвитку;
- сукупність (систему) певних органів державної влади, що мають лише їм притаманні функції і завдання;
- державно-управлінські процеси і технології (тобто сам діяльний процес управління).

Тобто, дієвим державне управління може бути за умов, коли: а) чітко визначена, з виділенням мети, пріоритетів, напрямів, завдань реалізації державна політика; б) налагоджена тісна взаємодія усіх органів державної влади (суб'єктів управління); в) на високому науковому рівні, з використанням висококваліфікованих кадрів, технологій, різноманітних засобів вибудована система практичної реалізації державної політики – державне управління. Саме такий системний підхід в організації державного управління необхідний для сучасної України обґрунтовують у своїй монографії українські дослідники Н.Нижник та О.Машков [111].

Якщо вести мову про державне управління як цілісне, системне явище, то слід брати до уваги саме ідеї саморозгортання національних держав, які свого часу були детально обґрунтовані видатним німецьким філософом І.Фіхте у його працях «Листи до німецької нації», «Основи загального науко вчення» та інші, в яких він зазначав, що принцип саморозгортання, полягає у тому, що стабільний і гарантований розвиток національної держави можливий лише на власному ґрунті, а не на запозичених ідеях» [191, с.311].

І все ж, за усієї специфіки національного державного управління в сучасній Україні, таке управління має, певною мірою, уніфікуватися зі стандартами, притаманними європейському адміністративному простору, оскільки єдиними принципами такого управління для країн Західної Європи

є: а) необхідність та можливість прогнозування (правова впевненість); б) відкритість і прозорість; в) звітність; г) ефективність і результативність.

Питання європейської інтеграції, а, відтак, і інтеграційних процесів у системах державного управління, цікавлять дослідників у багатьох країнах. Достатньо назвати імена таких зарубіжних і українських політологів, соціологів, фахівців у галузі державного управління як В.Бакуменко (Україна: принципи державного управління в країнах Європи, світу, України); Джанібєков Ровшан (Азербайджан: моделі державного управління в країнах світу і Європи); В.Козаков (Україна: державно-управлінські комунікації в державному управлінні (світ і Україна) та ін. І все ж ці складні євроінтеграційні процеси, в тому числі у системі держуправління досліджені недостатньо. Вкажемо на основоположні засади цього процесу.

Договір про Європейський Союз (1992 р., м.Маастрихт) встановив співпрацю європейських країн у плані зовнішньої безпекової політики та співпраці у галузі правосуддя і внутрішніх справ. Згідно такого договору розвивається співпраця країн в економіці, культурі, освіті, охороні здоров'я тощо. Слід при цьому підкреслити, що так звана «європеїзація державного управління» фактично не стосується європейських інтеграцій. Тобто, «співпраця» у цій сфері має, - зазначає І.Грицяк, - неофіційний характер» [56, с.199]. Не копіюючи будь-яких особливостей державного управління, європейські країни у власних межах мають розвивати його з обов'язковим урахуванням слідуєчих особливостей: а) історичних традицій держуправління та самоврядування; б) власних національних особливостей; в) характеру та специфіки свого адміністративно-територіального устрою; г) стану та характеру економічно-господарської діяльності країн і т.ін.

І все ж , навіть за таких обставин виник своєрідний Європейський адміністративний простір, який називають також Європейською моделлю публічної (або державної) служби.

Для усіх країн, що входять до ЄС, європеїзація державного управління, державної служби відбувається головним чином за рахунок правової ідентифікації. Йдеться про адаптацію правової системи України до

європейської системи. Такий процес в Україні було розпочато у 2009 році з виходом Указу Президента України, яким було схвалено Концепцію адаптації інституту державної служби до існуючих стандартів ЄС. В центрі такої адаптації, вбачалося максимальне забезпечення за рахунок дієвого державного управління прав і свобод людини (громадянина).

Більшість фахівців з державного управління вважають, що його європеїзація в Україні (особливо в плані державної служби) йде далеко не позитивно. Тут і сьогодні проблемними є питання: а) правових засад державної служби; б) статусу, прав, повноважень державного службовця; в) професійної етики державних службовців; г) ефективності управління державної служби; г) професіоналізації державної служби [141].

Визначально основи інтеграції європейських держав щодо державного управління склав Договір про Європейський Союз (7 лютого 1992 р. Маастріхт (Нідерланди), якому передували Паризький договір (1951 р.), Римський договір (1957 р.), Єдиний Європейський акт (1986 р.) та інші установчі документи, на основі яких і формується Європейський Союз.

Основна мета ЄС – посилення політичної, економічної, соціальної та інших інтеграцій країн-членів ЄС на засадах демократизації і забезпечення принципу субсидіарності (розмежування повноважень). Характерно, що основою ЄС є неухильне дотримання усіма країнами прав і свобод людини.

Підкреслимо, що серед усіх інтеграційного характеру чинників ЄС слід особливо виділити два: європейські цінності і європейські стандарти.

До основних європейських цінностей відносять принципи: верховенства права; забезпечення прав і свобод людини; ринкову економіку; справедливе і ефективне управління; світоглядний плюралізм і толерантність; безпечне навколишнє середовище; повага до культурних, мовних і релігійних відмінностей; гармонійне поєднання традицій і прогресу.

Щодо стандартів, то в системі безпосередньо державного управління йдеться про впровадження у всіх країнах ЄС кращих управлінських практик (у всіх сферах життєдіяльності людини, функціонування суспільства).

Суттєве значення має і те, що в системі безпосередньо державного управління фактично для усіх країн Європи спільними (хоча і за своєю специфікою) є питання децентралізації і демократизації такого управління, забезпечення публічного характеру державного управління, максимального розвитку і підвищення ролі в управлінні державними справами громадянського суспільства і т.ін.

Таким чином, формуючи нові засади державного управління, країни Європи використовують багато чинників, що є, образно кажучи, спільними, а то і інтегративними. Це і територіальний чинник; соціальний; технологічний; інформаційний; правовий; організаційний; кадровий; чинник зміцнення взаємозв'язків між державою і суспільством. Найбільш інтегративними з них є: соціальний (намагання сформувати соціальні держави); технологічний (впровадження кращих інноваційних управлінських технологій); інформаційний (формування єдиного європейського інформаційного простору).

Достатньо дискусійними однак, нині є питання, пов'язані з європейськими цінностями, тобто, тими світоглядними ідеалами, нормами, принципами, системами облаштування життя, які виокремлюють країни Європи від країн на інших континентах. Це можна віднести також і до державного управління, зокрема, що стосується цінностей такого управління. Значною мірою вони були означені у документі SIGMA «Європейські принципи державного управління» [210], а у науковому плані досить детально обґрунтовані українською дослідницею І.Нагорною [56] і виглядають у такий спосіб:

- відповідність. Мається на увазі максимальна підпорядкованість державного управління інтересам, потребам, очікуванням громадян. За такої вимоги державне управління набуває рис сфери специфічних послуг, що надаються громадянам. Тут, очевидно, треба мати на увазі і специфіку функціонування народногосподарського комплексу в країні взагалі: вироблятися, випускатися має в першу чергу те, що потрібно громадянам-

споживачам. Отже, потрібен і зворотній зв'язок – споживач – виробник.

- справедливість. Як і у будь-якій сфері життя і управління, у державному управлінні усе має будуватися і здійснюватися на основі права, закону. Більше того, будь-які державні рішення також слід приймати у відповідності із законом, а не на догоду комусь;
- легітимність. Щоб усунути будь-які, навіть окремі елементи свавілля у державному управлінні, треба знати наскільки рішення влади, органів місцевого самоврядування є легітимними: якою мірою їх схвалюють громадяни, ті, на адресу кого такі рішення приймаються;
- відкритість. Мається на увазі прозорість, публічність рішень державноуправлінського характеру. В політиці це називають «публічністю політики», коли громадяни і знають і беруть участь у реалізації такої політики;
- здатність до адаптації. Механізми прийняття та реалізації державноуправлінських рішень мають бути рухливими, такими, щоб змінюватися адекватно потребам і тих хто керує, і тих, ким керують;
- ефективність. Прийняті рішення, управлінські дії повинні давати очікуваний, прогнозований результат. Якщо цього немає, виникає потреба відповідного аналізу ситуації, визначення причин, гальмівних чи інших факторів, кореляції прийнятих рішень, а то і їх скасування взагалі. В діяльності влади (органів влади) така аналітика повинна бути присутньою постійно;
- повага до прав особи. Є ряд документів загальноєвропейського рівня, які перераховують, позначають, вимагають дотримання таких прав, незалежно від того в якій державі на території Європи людина знаходиться, скажімо – Хартія основних прав Європейського Союзу закріплює: а) суб'єктивні права людей

(громадян); б) гарантії прав та законних інтересів; в) загальні принципи правового статусу особи та політичні принципи. Якщо держава підписує, ратифікує певні документи міжнародного рівня, то вона зобов'язується дотримуватися, захищати такі права людини. Нагадаємо, що на сьогодні Україна є країною, з якої до Європейського Суду із прав людини звертається (у зв'язку з незабезпеченням таких прав) найбільша кількість громадян;

- своєчасність функціонування адміністрації. Уповільнення або й затримка у прийнятті певних державноуправлінських рішень досить часто негативно впливає на їх виконання, результати виконання. Такі проблеми виникають здебільшого як результат непрофесійної діяльності органів влади, управлінських структур, окремих працівників. Причиною несвоєчасного функціонування адміністрації може бути і нестача, або затримка з використанням ресурсів, за інших причин.

Реформування державної служби України адекватно питанням соціально-економічного, духовно-морального та іншого розвитку країни і суспільства було означено в Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», затвердженої Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5. Чинне місце в цій Стратегії було відведено саме кадровому забезпеченню державної служби.

У червні 2016 року вийшло розпорядження Кабінету Міністрів України (№ 474) «Про затвердження Стратегії реформування державного управління України на 2016-2020 роки». В цьому розпорядженні йдеться про модернізацію державної служби та управління людськими ресурсами. Звертається також увага на високий рівень корупції в системі державної служби, що не дає змогу державному управлінню в цілому бути достатньо ефективним.

Визначально беремо до уваги те, що державне управління в Україні в цілому нині не просто трансформується, але стає все більш складною спеціалізованою і високотехнологічною сферою. Така сфера вирішальним

чином потребує високоосвічених, професійних спеціалістів – кадрів державних службовців. За таких обставин кадрова політика держави в державному управлінні постає фундаментом такого управління, оскільки саме від нього залежить налагодження таких соціальних відносин між людиною і державою, за яких суспільство має сталий, прогресивний розвиток.

Державна кадрова політика загалом і у сфері державної служби має на меті ряд слідуючих завдань:

- широке залучення до такого управління якомога більше населення, а, за рахунок цього, дієвіше використання у діяльності держави людського потенціалу;
- формування усіх ланок державного управління високоосвіченими, професійними, інноваційними кадрами;
- постійне оновлення, вдосконалення кадрового потенціалу.

Ми вже зазначали, що у Законі України «Про державну службу» 903 серпня 2018 року) державна служба визначена як «публічна, професійна, політично неупереджена діяльність і з практичного виконання завдань і функцій держави» [59, с.3]. А далі, у цій же ст.1 йде перелік тих завдань і функцій, які в процесі державної служби реалізуються. Досить характерною в даному законі є ст. 4 «Принципи державної служби» [Там само, с.6-7], які багато в чому є загальносвітовими, загально цивілізаційними, і, одночасно, детерміновані українськими умовами. Йдеться про два головних пункти цієї статті, а саме: пункт 1: «принцип верховенства права – забезпечення прав і свобод людини і громадянина відповідно до Конституції України...» і пункт 4 – принцип «патріотизму – відданість та вірне служіння Українському народові» [Там само, с.6].

Загалом підкреслимо те, що організаційні системи у державному управлінні відрізняються між собою специфікою взаємовідносин та взаємодії основних суб'єктів такого управління. У свою чергу така взаємодія здійснюється у залежності від сукупності конкретних управлінських функцій.

Основний комплекс правового, організаційного регулювання роботи з кадровим потенціалом державних службовців у сучасній Україні розпочався з прийняттям у 1993 році Закону України «Про державну службу». Пізніше, у 2007 році Головне управління державної служби України розробило проект Стратегії модернізації системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, а у 2009 було прийнято ряд нормативно-правових актів, що стосуються створення конкурентного середовища у сфері підготовки управлінських кадрів, прийняття єдиних стандартів професійного навчання державних управлінців, використання з цією метою бюджетних коштів.

В системі підготовки кадрів для державної служби в сучасній Україні є, як зазначалося, немало проблем. Фахівці пояснюють їх дещо по-різному, однак, з цих пояснень можна сформулювати і певні інтегративні, загального характеру проблеми: а) неврахування результатів навчання, підвищення кваліфікації у посадових призначеннях; б) невідповідність фахової підготовки посадам, що займаються і т.ін.

Українська дослідниця О.В.Антонова, вважаючи, що сучасній Україні вкрай необхідна нова управлінська парадигма в сфері кадрової політики, влучно вказує на такі проблеми кадрової роботи, що є досить промовистими і доказовими: а) невідповідність державної кадрової політики вимогам трансформаційних процесів в країні й світі; б) недосконалість законодавчої бази; в) відсутність стратегічного управління щодо підготовки кадрів у масштабах держави; г) нерозвиненість кадрових інститутів; г) відсутність наступності між поколіннями кадрового корпусу державного управління; д) недостатнє застосування наукових підходів, результатів наукових досліджень при виробленні та реалізації державної кадрової політики [8, с197-198].

Немало фахівців з питань державної служби вказують також на існування таких двох специфічних статусів державного службовця як: а) кар'єрний; б) посадовий.

Кар'єрний статус надає державній службі відповідних ієрархічних форм (німецька, французька, іспанська та інші моделі). Як правило, за такою моделлю державні службовці працюють на основі державних контрактів.

Щодо посадових моделей (Швеція, Голландія тощо), то такі моделі достатньо характерні Італії, Британії, Фінляндії, іншим країнам. У країнах з посадовою системою державної служби маємо чітке поєднання державного та приватного секторів [20, с.30].

В геополітичному плані, стосовно державного управління у сучасній Україні, становить певний інтерес систематизація підготовки кадрів державних службовців і країнах саме Європейського Союзу. Більшість фахівців подають таку класифікацію цього процесу:

а) країни-кандидати – країни Центральної та Східної Європи, які мають угоди з Європейським Союзом про асоційоване членство;

б) країни-партнери (незалежні держави колишнього Радянського Союзу та Монголія);

в) країни, що не приєдналися (Албанія, Боснія, Герцеговина, колишня Югославська Республіка Македонія [171, с.11]. При цьому зазначимо, що у відповідності до класифікації Світового Банку, до країн Центральної Європи відносять Чехію, Словаччину, Польщу і Угорщину [217, с.6].

В кожній державі існує власна система управління державною службою, яка, як правило, пов'язана із Урядами (в Україні – Кабінет Міністрів України), центральними органами виконавчої влади тощо. В сучасній Україні система управління державною службою зазначена в ст.12 Закону України «Про державну службу» (2018). До кінця неврегульованою у даному випадку залишається позиція щодо статусу та практичної діяльності такого суб'єкту управління як Комісія з питань вищого корпусу державної служби та відповідних конкурсних комісій. По-перше, така комісія є «постійно діючим колегіальним органом і працює на громадських засадах» [59, с.14]. Її створення, повноваження, організація роботи деталізовані в п.14; 15; 16 вказаного Закону України, однак, помітної ролі, впливу на культуру,

ефективність функціонування державної служби, зокрема в Україні, відчутно не помічаємо.

В Указі Президента України «Про Концепцію адаптації державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу» (2004 р.) зазначається, що за попередньою (радянською) системою державної служби державний службовець керувався такими принципами, як чітке і беззаперечне виконання директив зверху, відчуженість у спілкуванні, формальне ставлення до людей [141]. Підкреслюється, що етика державної служби в Україні, що демократизується орієнтуючись на моделі державної служби Європи і постає нині на одне з перших місць.

Суттєве значення має те, що у 2018 році було в Україні прийнято «Загальні правила поведінки державного службовця» [58], більш відомих під назвою «Кодекс поведінки державного службовця» [81]. І хоча багато аналітиків вказують на певну декларативність цих документів, що дійсно не були відповідним чином підкріплені з боку держави, їх значення не слід не помічати. Вже пізніше (2010 р.) Головне управління державної служби України власним наказом затвердило нові Загальні правила поведінки державного службовця [131], а у 2016 році, після прийняття нової редакції Закону України «Про державну службу» [138], Кабінет Міністрів України запровадив стандарти етичної поведінки державних службовців. В даному випадку за основу було взято відповідний нормативний акт Республіки Польщі, в якому прописано максимальну етичність, відкритість і прозорість діяльності державних службовців і державної служби загалом. Тобто, є всі підстави вести мову про відповідну адаптацію державної служби в Україні до європейських стандартів такої служби, що не можна не вважати позитивом.

Є підстави, таким чином, вести мову як про національні моделі трансформації державного управління, державної служби, так і про здійснення адміністративної реформи для усіх європейських країн. Одночасно основу такої реформи становить завдання: а) реформування всієї системи державного управління шляхом оновлення його функцій, інституцій, центральних і місцевих органів виконавчої влади; б) децентралізація і

демократизація державного управління; в) відновлення і посилення національної та європейської ідентичності країн і народів; г) посилення та забезпечення предметної участі громадян, громадянського суспільства в державному управлінні та ін. [116, с.22].

На завершення розгляду проблеми формування національної моделі державного управління в Україні з акцентом на європейську практику, вкажемо на два найпринциповіших моменти.

Перше. В силу багатьох факторів останніми роками сформувався та функціонує так званий європейський адміністративний простір – як специфічна система міжнародного співробітництва публічних адміністрацій європейських країн. Дослідженню такого простору багато уваги надали такі українські дослідники як В.Аверьянов, Н.Гнидюк, І.Грицяк, А.Пухтецька та інші.

Провідною характеристикою такого простору є його правові ознаки й засади, тобто особливості міжнародного європейського правопорядку. Вважається, що концепція європейського адміністративного простору вперше була офіційно представлена у 1999 році у Потсдамі на конференції за темою: «Європейський адміністративний простір: управління та диверсифікація». Організатором такої конференції став Міжнародний інститут адміністративних досліджень, що був створений при Європейській групі публічної адміністрації і представив Європейський адміністративний простір як певну і достатньо умовну юридичну, правову категорію.

Хоча законодавство України і закріплює пріоритетність входження нашої країни до Європейського адміністративного простору, цей процес є далеко ще не завершеним.

Друге. Багато країн, в тому числі і сучасна Україна, формують і практично реалізують державне управління європейською інтеграцією. Йдеться про «ефективне використання державою наявних інституційних, адміністративних, юридичних і суспільних ресурсів з метою проведення необхідних соціально-економічних і політичних реформ, здатних забезпечити трансформаційні процеси країн-кандидатів на вступ до

Європейського Союзу і підтримку розвитку надійних і легітимних форм європейського багаторівневого управління, спроможних гнучко реагувати на соціальні зміни, забезпечити повноцінне функціонування соціально-правової, демократичної держави на засадах громадянського суспільства, а також гарантувати ефективність і легітимність політики ЄС» [53, с.152].

В даному випадку не йде мова про якусь уніфікацію державного управління в країнах ЄС, або тих, що є кандидатами до вступу в ЄС, але про напрацювання таких загальних засад у державному управлінні, що максимально сприяють найбільш плідному співіснуванню держав у Європі: економіка, соціальна політика, політика мультикультуралізму тощо. Скажімо, для усіх країн ЄС мають бути певні загальні правила державного управління, що стосуються інвестування, торгівлі, боротьби з тероризмом, врегулювання освітніх, міграційних та інших процесів, збереження навколишнього середовища і т.ін. Значення таких засад важко переоцінити.

Висновки до третього розділу.

Гене́за державного управління в переважній частині країн світу у ХХІ столітті головним чином детермінована складними глобалізаційними, інтеграційними, інформаційними, демократизаційними процесами, потребами максимального зближення інтересів держави і громадянина, держави і громадянського суспільства. До цих процесів все помітніше додаються суто національні, геополітичні та іншого характеру особливості, які потребують постійного і глибокого науково-теоретичного осмислення.

Державне управління все відчутніше виявляє себе, як управління соціальне, оскільки центральною проблемою для існування будь-якої країни була і залишається проблема взаємин влади і людини, держави і громадянського суспільства. В центрі цих відносин – потреба створення максимально сприятливих соціальних умов для оптимальної реалізації запитів, інтересів, потреб людини, захист її прав і свобод. Тому небезпідставно є точка зору, що у майбутньому все більше даватиметься

взнаки саме комунікативна функція держави, як важливішого суб'єкту управління, налагодження суспільного життя.

Підкреслюється положення про те, що державне управління нині здійснюється не лише з метою урегулювання усіх соціальних, суспільних процесів, але й з метою запобігання, унеможливлення численних негативних процесів, криз як глобального так і суто національного характеру. Таке управління реалізується перш за все на законодавчому рівні, коли встановлюються загальні типові правила (норми) поведінки для всіх людей (громадян) у всіх сферах суспільного життя і силою своєї влади держава намагається забезпечити їх дотримання. Використовуються при цьому різні механізми керування цим процесом: економічні, ціннісні, нормативні, моральні тощо. З тим, аби не допустити узурпації влади в процесі управління суспільством, максимально наблизити процес управління суспільними процесами до людини, держава частину розпорядчо-організаційних, регулятивних, нормотворчих, фінансово-економічних та інших функцій делегує різним суб'єктам управління, залишаючи за собою найбільш складні, наукоємкі, стратегічного характеру управлінські дії і процеси.

Обґрунтовується теза про те, що у майбутньому найпомітнішими базовими механізмами державного управління стають перш за все: прогнозування державного розвитку; державне стратегічне планування; предметна розробка й реалізація державної політики; державне управління в подальшому набуватиме все помітніших демократичних засад, відкритості і публічності, децентралізованості. По-новому будуть діяти і основні принципи державного управління: принцип об'єктивності; принцип випереджаючого стану управління; принцип субсидіарності (поділу влади і розподілу владних повноважень); принцип законності; принцип оптимізації.

Отже, в теоретико-методологічному, концептуально-практичному плані вище вказані проблеми викликають великий інтерес, оскільки без їх дослідження фактично неможливо спрогнозувати і перебачити, якими будуть системи (моделі) державного управління у майбутньому. Прогностично, за нашою думкою, це буде управління децентралізоване, ліберально-

демократичне, інноваційне, інформаційне, науково-технологічно глибоко оснащене.

Викликає все більший науковий, соціальний інтерес розвиток державного управління у бік публічного управління, публічного адміністрування. За неоднозначності наукового визначення сутнісних особливостей, характеристик публічного управління, вказуємо на те, що в теоретико-методологічному плані його головним чином пояснюють як: а) вид професійної управлінської діяльності, що за суттю, змістом, технологіями є суттєво протилежним колишньому, «старому» державному управлінню; б) процес реалізації публічної влади, її матеріалізованим визначенням; в) державне управління (тобто, державне управління і публічне управління фактично ототожнюють).

Вкажемо і на те, що в науковому плані недостатньо дослідженими є питання формування публічного управління за рахунок (і з урахуванням) національних, природо-суспільно-політичних, соціально-економічних, духовно-культурних та інших аспектів.

За усієї численності точок зору щодо таких феноменів, висхідним вважаємо, має бути твердження, що це максимально демократичне відкрите, близьке до народу управління державними справами обопільно і у тісному поєднанні двох основних суб'єктів цього процесу – держави і громадянського суспільства. Без децентралізації, реального впровадження принципу субсидіарності, потужного розвитку громадянського суспільства розв'язати таку складну проблему трансформації державного управління практично неможливо. Тут неабияке значення має регіональна державна політика, реформування територіальних громад, посилення їх участі у розробці й практичній реалізації державноуправлінських рішень.

Парадигмально, у подальшому, нове державне управління має базуватися (і вивчатися) на таких парадигмах: інституційна; нормативно-правова; системна; інструментальна; суспільно-політична; інноваційна; ліберальна; патерналістська. Крім суті, специфіки, призначення та особливостей державного управління, при цьому, великий науковий інтерес

викликає трансформація таких базисних принципів управління як: принцип самоорганізації систем; принцип зворотнього зв'язку (громадськість – держава); принцип ресурсозбереження (ефективність державного управління за оптимального використання ресурсів); принцип оптимальності (ефективність конкретних рішень); принцип ревалентності (виокремлення) інформації; принцип соціальної відповідальності (держави і суспільства); принцип цілепокладання (прогнозованість, результативність управлінських дій).

Принципово по-новому в державному управлінні виглядатиме роль: державної влади; стихійного і організованого елементів; еліти і державної бюрократії.

Важливішою компонентою подальшого вдосконалення державної служби була і залишається державна служба. В науково-практичному плані актуальним залишається питання суті, статусу, ролі державної служби (держслужбовців) в державному управлінні: хто вони є – адміністратори, управлінці, бюрократи, еліта і т.ін. Політико-правовий, соціальний, організаційно-управлінський статус державного службовця викликає великий науковий інтерес і потребує більш точного обґрунтування й пояснення. Гостро нині постають питання професійної етики, моралі, культури праці державних службовців, принципово по-іншому даються взнаки різні системи і процедури підбору, підготовки й використання державних службовців.

Формування нової моделі державного управління в сучасній Україні відбувається в умовах формування власної національної державності українського народу, з одного боку та за наявного, позитивного для запозичення кращого досвіду здійснення такого управління в країнах світу та Європи передусім. Така модель управління державотворчими процесами має сповна захищати права і інтереси громадян, а також формувати і змінювати правову, суверенну, соціальну, демократичну державу. Державне управління в Україні поступово демократизується, децентралізується, набуває все більшої відкритості й публічності, хоча ці процеси є як недостатньо дослідженими, так і недостатньо практично впорядкованими.

Основними складовими елементами більш досконалої моделі державного управління в Україні завтрашнього дня мають стати: а) прозора і сформована в інтересах людини державна політика; б) чітка система продуктивно взаємодіючих органів державної влади; в) ефективні державно-управлінські процеси і технології.

Раціонально, творчо, з урахуванням національної специфіки і інтересів має бути враховано кращий європейський та світовий досвід державного управління на основі євроінтеграційних процесів України.

Адекватно реальним потребам формування нової моделі державного управління для України повинна вестись уся праця по реформуванню державної служби реалізації кадрової політики в сфері держуправління загалом. Належна політична воля, політико-правова і організаційна основи для плідного здійснення цих процесів в Україні фактично практично не існує і не бути більш дієвою.

Матеріали розділу опубліковано у працях дисертанта (62; 65; 66; 72; 74).

ВИСНОВКИ

У дисертаційній роботі наведено теоретичне узагальнення стану наукового визначення та особливостей і потреб більш глибокого науково-теоретичного дослідження актуальних питань сучасних трансформаційних процесів, притаманних державному управлінню в країнах постіндустріального стану суспільного розвитку, в тому числі і у сучасній Україні.

1. Узагальнення наукових підходів й результатів розвідки трансформаційних процесів, притаманних державному управлінню у сучасних суспільствах, дає можливість дійти висновку про те, що за усього всебічного наукового аналізу державного управління, як специфічного виду соціального управління, існує немало проблем теоретико-методологічного характеру, які варто враховувати при подальшому його дослідженні. Вочевидь, що до уваги треба брати те, що це: а) специфічна соціальна функція держави, без якої суспільства не можуть існувати; б) специфічна соціальна функція держави, що виявляється шляхом об'єднання, узгодження, регулювання, координації та контролю за діяльністю усіх суб'єктів управлінського процесу; в) організуюча функція соціального управління, що безпосередньо і щонайтісніше пов'язана із владоорганізуючою діяльністю; г) як і будь-яке інше управління має специфічні суб'єкт-об'єктні відносини між державою, людиною, групою, суспільством (соціумом).

Прогнозуємо, що у майбутньому радикальні зміни моделей (систем) державного управління все більше будуть залежати від потужних глобалізаційних, інтеграційних, інформатизаційних та демократизаційних процесів. Реально змінюватимуться взаємини між державою і суспільством, між владою і громадянином, все помітніше виявлятиметься роль і значення в державно управлінських процесах громадянського суспільства. Суспільство гостро перейматиметься проблемою дієздатності держави, державної влади, державної еліти і бюрократично-управлінського апарату. За таких обставин, вважаємо, з часом виникатиме потреба навіть у відмові від чисто ліберальної моделі держави і переходу до моделі держави правової, держави соціального

добробуту. Тобто, держава буде розглядатися саме як важливий інструмент (засіб) організації продуктивного функціонування соціуму, а тому надто зростатиме потреба у високопрофесійних адміністраторах-управлінцях (державних службовцях), досконало володіючих сучасними, наукоємкими, інноваційними методами управління. Значить і такі управлінці потребуватимуть надто глибокої і серйозної теоретико-адміністративної підготовки. Цей фактор є одним з вирішальних при формуванні майбутніх моделей державного управління найперше у високо розвинутих країнах. Такі процеси потребують в першу чергу глибокого осмислення і предметного наукового обґрунтування, без чого сформувати дієву систему державного управління практично неможливо.

На основі аналізу наукових розробок, джерельної бази, що стосується різних аспектів державного управління пов'язаних з ним сучасних складних і неоднозначних трансформаційних процесів, доводимо, що за усього різнобіччя теоретичного феномену «державне управління», таке управління розуміється і пояснюється не як адміністративний або адміністративно-правовий вплив, що виходить переважно від виконавчо-розпорядчих органів державної влади, а як багатofакторна система відносин між державою і громадянським суспільством. При цьому вказуємо на потребу більш предметного наукового розгляду таких процесів, що супроводжують перебудову державного управління на нових засадах як: глобалізація, інтеграція і інформатизація; перебудова політичних систем країн, світові і національні кризи; демократизація суспільних відносин, інтенсивний розвиток і вплив на управління справами держав громадянських суспільств; зростання ролі людського фактору в державно-управлінській діяльності.

Встановлено, що у процесі дослідження феномену «державне управління», формування моделей такого управління, слід чітко дотримуватися наступних методологічних основ (принципів), аби таке дослідження було максимально ефективним. Перше. Державне управління – є особливою соціальною функцією, викликаною потребами самого суспільства у його розвитку, трансформації і модернізації. На цій підставі

логічно пояснювати державне управління як специфічну форму управління соціального. Друге. Увесь зміст державного управління, як соціальної функції, виявляється в його цілісній організуючій діяльності, основними складовими якої є об'єднання, узгодження, регулювання, координація та контроль діяльності усіх суб'єктів державно-управлінської діяльності. Третє. Державне управління має чітко означений характер владно організуючої діяльності. Така діяльність пов'язана із складними взаєминами усіх суб'єктів і об'єктів управління.

2. Констатуємо і обґрунтовуємо положення про те, що першоосновою теоретичного дослідження феномену «державне управління», притаманних йому змін і радикальних трансформацій становить спеціальна література, яку є можливість класифікувати у такий спосіб: література, що стосується модернізаційних процесів щодо країн (держав), їх політичних систем і систем влади (недостатньо досліджено ці трансформації країн так званого пострадянського, постсоціалістичного простору); література, в якій досліджуються процеси трансформації державного управління на окремих континентах (виділення спільного й особливого, специфічного у цих процесах); спеціальні праці, що присвячено трансформаціям державного управління безпосередньо в Україні (стан, проблеми та гіпотетично можливі моделі (системи) такого управління). Підкреслюємо тезу про те, що на основі спеціальної наукової літератури понятійно-категоріальний апарат слід вибудовувати у такому логічному трикутнику: категорії держави і суспільства; категорії управління; категорії державного управління.

3. За результатами дослідження радикальних трансформацій сучасних держав і суспільств як основи формування нових систем державного управління робимо висновок про те, що особливості цих трансформацій стосуються суті (призначення) держав, їх функцій, стану та характеру державно-управлінської еліти, генези політико-правових, організаційно-управлінських основ державного управління, які в цілому потребують більш поглибленого наукового аналізу з огляду на реальний сучасний стан держав і суспільств.

4. Підтверджено думку про те, що сучасна генеза базових політико-правових, організаційних основ державного управління повинна аналізуватися в контексті: взаємодії політики і права; більш предметної реалізації принципу субсидіарності, децентралізації та демократизації державного управління; специфіки сучасної взаємодії державної влади (органів державної влади) й місцевого самоврядування.

5. Доведено, що генеза сучасного державного управління у світі і в Україні, безпосередньо, обумовлена суттєвими складними глобалізаційними, інтеграційними, інформатизаційними, демократизаційними процесами, потребами максимального узгодження інтересів громадян і держави, держави і громадянського суспільства, що, відповідним чином вибудовує і парадигмальні особливості поглиблення науково-теоретичної розвідки проблематики трансформації державного управління загалом. Робиться все більший акцент на тому, що державне управління переважно набуває характеру специфічного соціального управління і що у такому управлінні великої ваги набувають економічні, ціннісні, нормативні, моральні механізми. В державному управлінні базовими механізмами, які варто детальніше досліджувати у майбутньому, будуть, на нашу думку: прогнозування державного й суспільного розвитку; державне стратегічне планування; предметна розробка й реалізація державної політики, а державне управління в цілому стане більш демократичним, децентралізованим, відкритим і публічним.

6. Підтверджено, що найважливішою компонентою державного управління у майбутньому залишатиметься державна служба. Серед багатьох аспектів цієї служби, найпомітніший науковий інтерес викликатимуть політико-правовий, соціальний, організаційно-управлінський статус державних службовців, проблеми їх професіоналізму, етики, моралі, культури праці, а, відтак, по-новому вибудовуються і потребують аналізу, нові системи підбору, підготовки, практичного використання кадрів державної служби.

7. Обґрунтовується теза стосовно того, що сучасні трансформації системи державного управління в суверенній Україні можуть бути плідними і результативними лише у поєднанні кращого історичного досвіду та традицій державного управління та самоврядування з позитивним світовим та європейським досвідом такого управління і врядування. Основу демократичної, децентралізованої моделі (системи) державного управління в Україні мають становити його децентралізація, що базується на оптимальному використанні принципу субсидіарності, демократизація взаємовідносин держави і громадянського суспільства, розвиток і запровадження кращих державно-управлінських процесів і технологій, нова система підготовки кадрів для державної служби.

Список використаних джерел

- 1.Аверьянов В.Б. Формування і нормативне втілення нової доктрини адміністративного права – закономірність українського правотворення // Правова держава: Щорічник наукових праць Ін-ту держави і права ім.В.М.Корецького НАН України. Київ. 2001. – Вип.11. – С.198-210.
- 2.Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. Москва. 1996. – С.13-24.
- 3.Амосов О.Ю., Гавкалова Н.Л. Симбіоз інституційних засад та архетипіки публічного управління / Публічне урядування: збірник. № 2(3) – червень 2016. Київ: ДП «Видавничий дім «Персонал». 2016. – С.16-22.
- 4.Англійсько-український словник термінів і понять з державного управління. Київ: Основи. 1996. – 125 с.
- 5.Андріїв Н.М. Організація державного управління інноваційним розвитком вітчизняного підприємства у системі внутрішньої торгівлі // Глобальні та національні проблеми економіки. 2015. №4. – С.274-279.
- 6.Андріїв В.М. Теоретико-методологічні засади селекції кадрів публічної служби України: автореф. дис. ... канд. наук з державного управління: 25.00.01 – теорія та історія державного управління. Київ. 2018. – 19 с.
- 7.Анисимов О.С. Проблемы и перспектива созидания мирового проекта (версия СЭВ и ММПК). Москва: ООО Угрешская типография». 2018. – 407 с. – Серия «Библиотека аналитика».
- 8.Антонова О.В. Стратегічна компетентність державних службовців: монографія. – Дніпро. ОРІДУ НАДУ. – 2017 332 с.
- 9.Аристотель. Политика, книга 1. Антология мировой философии. Москва: Мысль. 1969. Т.1. – 720 с.

- 10.Артхашастра. Наука политики.: пер. с санскрита. Москва: Ладомир; Наука. 1993. – 796 с.
- 11.Атаманчук Г.В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы): учебное пособие. Москва: ОАО НПО «Экономика». 2000. – 302 с.
- 12.Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекцій. Москва: Юрид. лит., 1997. – 400 с.
- 13.Бабкіна О.В. Політико-правова культура демократичного типу: проблеми формування. Політичні науки та методика викладання соціально-політичних дисциплін. Науковий часопис НПУ імені М.П.Драгоманова. Серія 22. Київ: Вид-во НПУ імені М.П.Драгоманова. Київ. 2011. Вип.5. – С.2-8.
- 14.Богданова Н.О. Політологічний аналіз професійної підготовки управлінських кадрів у сучасній Україні. Автореф. дис. канд.. політичних наук: 23.00.02 – політичні інститути і процеси. Миколаїв. 2010. – 17 с.
- 15.Бакуменко В.Д. Державно-управлінські рішення: навч. посіб. Київ: ВПМ АМУ. 2011. – 444 с.
- 16.Бакуменко В.Д. Формування державно-управлінських рішень: Проблеми теорії, методології, практики: моногр. Київ: Вид-во НАДУ. 2000. – 328 с.
- 17.Бебик В. М. Політичний менеджмент і маркетинг. Київ: МАУП. 1996. – 104 с.
- 18.Бертран Рассел. Власть. Новый Социальный анализ. Киев: ЧП «Стоп-К». 1996. – 239 с.
- 19.Бех В.П. Генезис соціального організму країни: монографія. 2-е вид. доп. Запоріжжя: «Просвіта». 2000. – 288 с.
- 20.Босарт Д., Деммке К. Державна служба в країнах-кандидатах до вступу до ЄС: нові тенденції та вплив інтеграційного процесу (пер. з англ. О.М.Шаленко). Київ: Мілленіум. 2004. – 128 с.

- 21.Бостан К.С. Форма правління сучасної держави: проблеми історії, теорії, практики. Монографія. Запоріжжя: Юридичний інститут. 2015. – 540 с.
- 22.Брудер В. Бюрократия. Москва: Полис. 1991. № 5. – С.142-245.
- 23.Бухтатий О.Є Становлення та розвиток системи публічних комунікацій як чинник демократичного державотворення України: Автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора наук з державного управління: 25.00.01 – теорія та історія державного управління. Київ. 2018. –39 с.
- 24.Вебер М. Избранные произведения. Москва: Прогресс. 1990. – 721 с.
- 25.Виллем Ф. Космополитизм // Мир Просвещения. Исторический словарь. Москва: Памятники исторической модели. 2003. – с.31-41.
- 26.Войтович Р.В. Вплив глобалізації на систему державного управління (теоретико-методологічний аналіз): монографія. Київ: НАДУ. 2007. – 640 с.
- 27.Воронов І.О. Політичні теорії ХХ століття: монографія. Київ: Генеза. 2004. – 288 с.
- 28.Воронько О.А. Керівні кадри: державна політика та система управління: навчальний посібник для студентів, слухачів із спеціальностей «державне управління», «державна служба». Київ: НАДУ. 2000. – 153 с.
- 29.Всеобщая декларация прав человека. Принята и провозглашена резолюцией 217 А(III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 года. – ст. 21 <http://www.un.org/Libraries/declaration/declhr.htm>.
- 30.Вятр Е. Социология политических отношений. Москва: Основа. 1979. – 420 с.
- 31.Габермас Ю. Структурні перетворення у сфері відкритості: дослідження категорії громадянське суспільство. Львів: Вид-во «Літопис». 2000. – 481 с.
- 32.Гаджиев К. Введение в политическую науку: учеб. для высш. учеб. заведений. 2-е изд., перероб. и доп. Москва: Основы. 2000. – 641 с.

- 33.Гаєвський Б.А., Репкало В.А., Туленков Н.В. Політичне управління: навч. посіб. Київ: УАДУ. 2001. – 160 с.
- 34.Гапоненко В.А. Виконавчі органи влади як інститут демократії // Наукові праці МАУП. Київ. 2011. Вип.№ 3(30). – С.22-26.
- 35.Гобозов И.А. Философия политики. Москва: ТЕИС. 1998. – 154 с.
- 36.Говорун Д.М. Поняття принципу публічності та його нормативний аспект [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://nauka.nulan.org.ua/gownload/elzbirnik/1/Covorun.pdf>.
- 37.Головатий М.Ф. Політичне життя: навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. Київ: ДП «Видавничий дім «Персонал». 2013. – 510 с.
- 38.Головаха Е.И., Панина Н.В. Социальное безумие. История, теория и практика. Киев: Знание. 1994. – 421 с.
- 39.Головченко В. Право і Біблія. Правові відносини через призму християнської доктрини / Юридичний вісник України. № 10(1235), 8-14 березня 2019 року.
- 40.Горбатенко В.П. Політична трансформація в сучасному світі / В.П.Горбатенко, С.С.Бульбенюк: навч. посібник. Київ: ДП «Вид. дім «Персонал». 2010. – 160 с.
- 41.Гурне Б. Державне управління: пер. з франц. В.Шовкуна. Київ. 2003. – 252 с.
- 42.Давиденко А., Мирков Г. Зміна парадигм в державному управлінні / Наукові праці МАУП. Київ. 2009. Вип.2(21). 196 с. – С.5-11.
- 43.Даймонд Л. Три парадокси демократії / Л.Даймонд // Демократія: Антологія / упоряд. О.Проценко. Київ. Смолоскип. 2015. – С.92-104.

44.Даниленко В.И. Современный политологический словарь. Москва: NOTA BENE. 2000. – 1024 с.

45.Дегтяр О.А. Роль системы публичного управления в социальной сфере общества // Публічне урядування. № 1(2) – березень 2016. Київ: ДП «Видавничий дім «Персонал». – С.89-94.

46.Державне управління: філософські, світоглядні та методологічні проблеми: монографія / кол. авт., за ред.. д-ра філос. н., професора В.М.Князева. Київ: Вид-во НАДУ. Міленіум. 2003. – 320 с.

47.Джанібеков Ровшан. Моделі державного управління в країнах світу: порівняльний аналіз специфіки і пріоритетів в умовах глобалізації та демократизації суспільних відносин. Автореф. дис. докт. філософії в галузі державного управління. Київ. 2016. – 16 с.

48.Дмитренко Г.А. Системне управління: унікальний людиноцентричний вектор підвищення ефективності державно-управлінського механізму в Україні: наукове видання. Київ: ДКС-Центр. 2019. – 146 с.

49.Дмитренко Г.А. Унікальний вектор підвищення ефективності державного управління в процесі модернізації України: наукове видання. Київ. 2018. – 22 с.

50.Драгомирецька Н.М. Комунікативна діяльність у державному управлінні: Автореф. дис. д-ра наук з держ. управління: 25.00.01 – теорія та історія державного управління. Київ. 2007. – 36 с.

51.Економіка України: стратегія і політика довгострокового розвитку / за ред.. В.М.Гейця. Київ: ін-т екон. прогнозування: Фенікс. 2003. – 1008 с.

52.Еллинек Г. Общее учение о государстве. пер. с нем. / Г.Еллинек. СПб: Изд-во «Юрид. Центр Пресс». 2004. – 752 с.

53.Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. Ю.П.Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Міхненко та ін., за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П.Трощинського, Ю.П.Сурміна. Київ: НАДУ. 2010. – 820 с.

54.Енциклопедія державного управління: у 8 т./ Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія: Ю.В.Ковбасюк (голова) та ін. Київ: НАДУ. 2011 /т.1: Теорія державного управління / наук. ред.. колегія: В.М. Князев (співголова), І.В.Розпутенко (співголова) та ін. 2011. – 748 с.

55.Енциклопедія Державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ упр. при Президентові України; наук. ред. колегія: Ю.В.Ковбасюк (голова) та ін. Київ: НАДУ. 2011 / т.2 Методологія державного управління / наук. ред. колегія: Ю.П.Сурмін (співголова), П.І.Надолішній (співголова) та ін. 2011. – 692 с.

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

57.Європейські принципи державного управління / пер. з англ. О.Ю.Куленкової. Київ: Вид-во УАДУ. 2000. – 52 с.

58.Загальні правила поведінки державних службовців, затв. Наказом Головдержслужби України від 23 жовтня 2000 р. // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. 2002. № 1. Державна служба в Україні.

59. Закон України «Про державну службу»: чинне законодавство із змінами та допов. Станом на 12 листопада 2018 року: Офіц. текст. Київ: Аперта. 2018. – 80 с.

60. Інформаційна складова державної політики та управління: монографія / Соловійов С.Г. та ін., за заг. ред.. з держ. упр. проф. Грицяк Н.В. Київ: К.І.С. 2015. – 320 с.

61. Ибрагимов Фарид Исмаил оглы. Инновационный подход к государственному управлению в национальном и мировом контексте: Автореф. дис. ... доктора философии в области государственного управления. Киев. 2017. – 15 с.

62. Карпюк С.В. Актуальні проблеми формування кадрового потенціалу державної служби в умовах реформування системи державного управління: зб. наук. пр. ОРІДУ / [гол. наук. ред.. М.М.Іжа]. Вип.2 [78]. Одеса: ОРІДУ НАДУ. 2019. 128 с. – С.101-105.

63. Карпюк С.В. Актуальні теоретико-методологічні аспекти дослідження феномену «державне управління» в парадигмі розвитку сучасного публічного адміністрування. Public management (публічне урядування). 2019. № 2(17). – С.85-94.

64. Карпюк С.В. Державне управління як суспільно-політичний феномен ХХІ століття: теоретико-концептуальний аспект. Вчені записки таврійського національного університету імені В.І.Вернадського: серія –Державне управління. Том 30(39). № 4. 2019. – С.21-24.

65. Карпюк С.В. До питання про публічний характер державної служби як важливішої засади її дієздатності // Регіональна політика: історія, політико-правові засади, архітектура, урбаністика [зб. наук. пр.]. Вип.IV. Матеріали

наук.-практ. конф., (Київ, 23 листопада 2018 р.). Мін-во освіти і науки України, Мін-во регіон. розв. і архітектури та ін. Київ-Тернопіль: «Бескіди», 2018. В 2-х ч. Ч.1. 292 с. – С.288-291.

66.Карпюк С.В. До питання про теоретико-практичне обґрунтування феномену «державна служба» в сучасних умовах формування демократичних систем державного управління: постановка проблеми // Проблеми модернізації України: [зб. наук. пр.]/ МАУП. К.: ДП «Видавничий дім «персонал». 2018. – С.80-82.

67.Карпюк С.В. Еволюція державного управління у бік управління соціального – важлива ознака його суспільної трансформації у сучасну добу функціонування держав. Матеріали тринадцятої міжнародної науково-практичної конференції «Актуальні дослідження у соціальній сфері» 17 травня 2019 року. Одеса. – С.65-67.

68.Карпюк С.В. Концептуальні засади сучасного теоретико-методологічного обґрунтування феномену «державне управління» в контексті парадигмальних основ його практичного здійснення. – <http://www.gag-journal.iei.ua/8-2018/>. – С. 3-11.

69.Карпюк С.В. Політико-організаційні основи інтеграції державного управління в європейських країнах на сучасному етапі функціонування держав та його формування в Україні. Наукові праці МАУП. 2018 Вип. 2(56). – С.88-92.

70.Карпюк С.В. Проблеми селекції кадрів в системі державної служби в ході модернізації державного управління: концептуальні аспекти // Інноваційні технології як фактор розвитку суспільства: науковий збірник за матеріалами Міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 12 жовтня 2018 р.). Київ. 2018. 67 с. – С.44-50.

71.Карпюк С.В. Політична еліта і бюрократія: спільне і особливе в процесі державотворення // Наукові праці МАУП. Серія – політичні науки. 2019. Вип. 1(57). – С.54-58.

72.Карпюк С.В. Соціальна інформація та соціальні мережі як діяльнісні фактори забезпечення зв'язків з громадськістю в системі державного управління. Сучасні проблеми дослідження соціальних комунікацій: матеріали міжнародного симпозиуму, 19 березня 2019 року, м.Київ, Україна [за наук. ред.. О.Холода]. К.: ВНЗ «Інститут дизайну, архітектури та журналістики», 2019. 335 с. – С.83-88.

73.Карпюк С.В. Специфіка теоретико-методологічного обґрунтування феномену «державне управління» як публічного адміністрування. Державне управління у сфері цивільного захисту: наука, освіта, практика: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, 17-18 травня 2019 р. / за заг. ред. В.П.Садкового. Х.: Вид-во НУЦЗУ, 2019. – С.300-302.

74.Головатий М.Ф., Карпюк С.В. Прогностичні аспекти подальшої трансформації державного управління в контексті світового розвитку держав і суспільств // Проблеми модернізації України [зб. наук. пр.] / МАУП. Київ. 2018. Вип.9: Матеріали звіт. наук.-пр. конф. «Проблеми розвитку демократичної державності в контексті світових модернізаційних процесів формування національних громадянських суспільств (політичний, правовий, економічний, соціальний, психологічний та управлінський аспекти) 28 листопада 2019 р. 413 с. – С.15-19 (С.В.Карпюком сформульовані закономірності подальшого розвитку державного управління).

75.Каракулян Э.А. Идея субсидиарности в истории правовых учений: личность, общество, государство: теоретико-правовой анализ. Дис. канд. юрид. наук: 12.00.01 – теорія та история государства и права; история политических и правовых учений. Москва. 2005. – 225 с.

- 76.Кислий П., Вайз Чарльз. Становлення парламентаризму в Україні: на тлі світового досвіду. Київ: Абрис. 2000. – 414 с.
- 77.Козаков В.М. Державно-громадська комунікація: шлях від кризи до взаємодії: монографія / В.М.Козаков, О.В.Рашковська, В.А.Ребкало, Є.О.Романенко, І.В.Чаплай / Київ: ДП «Вид. дім «Персонал». 2017. – 288 с.
- 78.Козьма В.В. Особистість і політика: між традицією і модернізацією. Київ: Видавництво ТОВ «Альфа-ПК». 2019. – 328 с.
- 79.Кирсанов К. Креативный «Эвристический менеджмент»// Российский журнал. 1995. – С.142-180.
- 80.Киричук В.В., Тимцунник В.І. Історія державного управління в Україні: навч. посіб. Київ: Вид-во УАДУ. 2009. – 244 с.
- 81.Кодекс поведінки державного службовця // Уряд. Кур'єр. 2000. 29 листопада.
82. Колодій А.М., Олійник А.Ю. Державне будівництво і місцеве самоврядування: навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер. 2007. – 304 с.
- 83.Колосок С.В. Зв'язки з громадськістю у формуванні іміджу органів державного управління: Автореф. дис. канд. наук з держ. управління: 25.00.01. – теорія та історія державного управління. Київ. 2003. – 20 с.
- 84.Колух В.В. Проблема політичної відповідальності державної влади в Україні в контексті реалізації конституційної реформи // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. Київ, Миколаїв: Вид-во «Український центр політичного менеджменту». 2009. Вип.17. – С.91-96.

85. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. Київ. 1997. – 78 с.

86. Конституция Российской Федерации // Энциклопедический словарь. Москва: Прогресс. 1997. – 172 с.

87. Кресіна І.О. Політика і право: проблеми співвідношення / І.О.Кресіна // Правова держава. Київ. 2003. Вип.14. – С.121-134.

88. Куйбіда В.С., Хорошенюк О.В. Організація публічної служби в Україні: монографія. Кам'янець-Подільський: видавець ПП Зволейко ДГ. 2016. – 272 с.

89. Кузьмин П.В. Политическая деятельность: теория и практика в современной Украине: монография. Симферополь: Оригинал. М., 2007. – 456 с.

90. Куриц С.Я. Болезни государства. Диагностика патологий государственного управления и права: монография / С.Я.Куриц, В.П.Воробьев. Моск. гос. ин-т междунар. отношений (ун-т) МИД России. Москва: МГИМО (У) МИД России. 2009. – 472 с.

91. Лінц Х., Степан А. «Державність», націоналізм і демократизація // Демократія: Антологія / упоряд. О.Проценко. Київ: Смолоскіп. 2005. – 621 с.

92. Лященко Т.М. Трансформація політичних систем в країнах Центральної Азії: національний та регіональний аспекти. Київ: ІП і ЕНД. 2011. – 288 с.

93. Макмиллан Ч. Японская промышленная система. Москва: Прогресс, 2007. – 344 с.

- 94.Малкіна Г.М. Політична відповідальність у демократичному суспільстві (інституціональний аспект): монографія. Київ: Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет». 2010. – 326 с.
- 95.Мандзій Л.С., Дащаківська О.Ю. Політична еліта: історія та теорія: навчальний посібник Львів: Видавничий центр ДНУ імені Івана Франка. 2009. – 365 с.
- 96.Марксистско-ленинская общая теория государства и права: Основные институты и понятия / пред. ред. кол. совета В.М.Чхиквадзе. Москва: «Юр. Лит-ра» 1970. – 624 с.
- 97.Марчук Є. Політичні та економічні реформи в Україні: від минулого в майбутнє // Сучасна українська політика: Політики і політологи про неї. Київ: Видання Українського інституту менеджменту і бізнесу. 1999. – С.20-22.
- 98.Марчук Є.К. Україна і нова парадигма поступу. Київ: Аваллон. 2001. – 216 с.
- 99.Мельник О.В. Конституційно-правова відповідальність вищих органів державної влади. Автореф. дис. кандидата юрид. наук. Київ. 2000. – 17 с.
- 100.Менеджмент. Навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / за ред. Г.В.Щокіна, М.Ф.Головатого, О.В.Антонюка, В.П.Сладкевича. Київ: МАУП. 2007. – 816 с.
- 101.Мескон М.Х., Альберт Т., Хедоури Ф. Основы менеджмента: Учебник. Пер. с англ.Москва: «Дело». 1994. – 502 с.

- 102.Методологія державного управління: слов.-довід.[за заг. ред. В.І.Лугового, В.М.Князева]. Київ: Вид-во НАДУ. 2004. – 432 с.
- 103.Мироненко П.В. Осмислення конфліктологічних підходів у контексті забезпечення стабільності соціально-політичного розвитку // Політологічний вісник: зб. наук. праць. Київ: Інтас. 2007. Вип. 28. – С.53-58.
- 104.Мироненко П.В. Форма правління: політичні трансформації на зламі століть: монографія. Київ: ВЦ «Академія». 2014. – 220 с.
- 105.Місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні: кол. моногр. / кол. авт., за заг. ред. Р.М.Плюща. Київ: Рідна мова. 2016. – 744 с.
- 106.Мысливченко А.Г. Управление // Новая философская энциклопедия: в 4 т. Т.4. Москва: Мысль. 2001. – 352 с.
- 107.Наука. Влада. Політика / Ін-т політ. і етнонац. дослідж. ім.І.Ф.Кураса НАН України; ред. кол.: М.І.Михальченко (голова) та ін. Київ: Знання України. 2008. – 240 с.
- 108.Науково-практичний коментар до закону України «Про державну службу» / наук. ред.: акад. А.О.Селіванов, акад. М.І.Іншин. Київ: Парлам. вид-во. 2017. – 512 с.
- 109.Неліпа Д.В. Організаційно-правові засади державної служби в Україні [текст] 2-ге вид. перер. та доповн. Підручник. Київ: «Центр учбової літератури». 2017. – 376 с.
- 110.Нижник Н.Р. Системний підхід в організації державного управління / Н.Р.Нижник, О.А.Маліков. Київ: УАДУ. 2010. – 160 с.

- 111.Нижник Н.Р., Машков О.А. Системний підхід в організації державного управління: навч. посіб / за ред. Н.Р.Нижника. Київ: Вид-во УАДУ. 1998. – 160 с.
- 112.Новакова О.В. Політична модернізація та розвиток демократичних процесів в сучасній Україні. Монографія. Луганськ: Вид-во СНУ ім.В.Даля. 2006. – 216 с.
- 113.Оболонский А.В. Бюрократия для XXI века. Модели государственной службы: Россия, США, Англия, Австрия. Москва: Дело. 2002. – 168 с.
- 114.Опанасюк Г.О. Підготовка державний службовців у контексті європейського вибору України // зб. наук. пр. УАДУ. Київ: Вид-во УАДУ. 1999. Вип. 2. – С.118-134.
- 115.Опанасюк Г.О. Становлення державного управління як наукової та освітньої галузі (Центральна та Східна Європа) // Вісн. УАДУ. Київ. 2010. № 3. – С.331-336.
- 116.Опанасюк Г. Тенденції підготовки державних службовців у країнах Центральної та Східної Європи: монографія. Київ: Вид-во УАДУ. 2001. – 284 с.
- 117.Основы социального управления: учебное пособие / А.Г.Гладышев, В.Н.Иванов, В.И.Патрушев и др. под ред. В.Н.Иванова. Москва: Высш. шк. 2011. – 271 с.
- 118.Павленко Р.М. Парламентська відповідальність уряду: світовий та український досвід. Автореф. дис. на здобуття наук. ступеня кандидата політичних наук: 23.00.02 – політичні інститути та процеси. Київ. 2001. – 16 с.

- 119.Павленко В.В., Павленко В.Л. Державна служба в Україні: підручник для студ. вищ. навч. закл. Київ: ДП «Вид. дім «Персонал». 2017. – 510 с.
- 120.Павленко В.Л., Павленко В.В. Правові аспекти управління навчальним закладом: навч. посібник / В.Л.Павленко, В.В. Павленко, за заг. ред. А.М.Подольки. Київ: ДП «Вид. дім «Персонал». 2016. – 404 с.
- 121.Парадж Ханна. Империи и влияния в новом мировом порядке / пер. с англ. А.Георгиева. Москва: Прогресс. Традиция. 2011. – 512 с.
- 122.Паренти М. Демократия для избранных: Настольная книга о политических играх США / пер. 7-го англ. изд. В.Н.Горбатенко. Москва: Поколение. 2006. – 413 с.
- 123.Парсонс Т. Система современных обществ / пер. с англ. Л.А.Седова и А.Д.Ковалева, под ред. М.С.Ковалевой. Москва. 1998. – С.170-183.
- 124.Пархоменко-Куцевіл О.І. Методологічні аспекти реалізації принципу публічності в системі формування та розвитку кадрового потенціалу публічної служби в Україні / Публічне урядування. №1(2) березень 2016. Київ: ДП «Видавничий дім «Персонал». 2016. – С.181-186.
- 125.Пархоменко-Куцевіл О.І. Сучасні проблеми формування системи посад державної служби та шляхи їх вирішення / Публічне урядування. №1(1) листопад 2015. Київ: ДП «Видавничий дім «Персонал». 2015. 209 с. – С.163-170.
- 126.Пахарев А.Д. Державне управління і кадрова політика в сучасній Україні: навчальний посібник. Київ: Світогляд. 2005. – 122 с.

- 127.Печатнов В.О. Гамильтон и Джефферсон. Москва: Международные отношения. 1984. – 415 с.
- 128.Питерс Т., Уотермен Р.В. В поисках эффективного управления. Москва: Прогресс. 1986. – 620 с.
- 129.Плахотний А.Ф. Проблема социальной ответственности. Харьков: Вища школа, Изд-во при ХГУ. 1981. – 191 с.
- 130.Політика, право і влада в контексті трансформаційних процесів в Україні: монографія / Кресіна І.О., Матвієнко А.С., Оніщенко Н.М., Перегуда Є.В., Скрипнюк О.В., Балан С.В., Стойко О.М.; за редакцію І.О.Кресіної. Київ: Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького НАН України. 2006. – 304 с.
- 131.Політико-правові стандарти ЄС і напрями вдосконалення моделі модернізації сучасної України: Наукова записка / відп. ред. В.П.Горбатенко. Київ: Інститут держави і права ім.В.М.Корецького НАН України. 2011. – 108 с.
- 132.Політологічний енциклопедичний словник / упор. В.П.Горбатенко, за ред. Ю.С.Шемчушенка, В.Д.Бабкіна, В.П.Горбатенко. 2-ге вид., доп. і перероб. Київ: «Генеза». 2004. – 736 с.
- 133.Політологічний словник: навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів / за ред. М.Ф.Головатого та О.В.Антонюка. Київ: МАУП. 2005. – 792 с.
134. Политическая наука: новые направления / пер. с англ. М.М.Гурвица, А.Л.Демчукка, Т.В.Якушевой; науч.ред. Е.Б.Шестопа. Москва: Вече. 1999. – 816 с.

135. Политическое управление: курс лекций / под ред. В.С. Комаровского, С.В. Рогачева. Москва: Политиздат. 2005. – 44 с.
136. Полохало В. Негражданское общество как социополитический феномен Украины // Полис. 1999. № 6. – С.22-34.
137. Про державну службу. Закон України // ВВР України. 1993. № 52.
138. Про державну службу. Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII.
139. Про затвердження загальних правил поведінки державного службовця. Наказ Головного управління державної служби України від 04.08.2010. № 214.
140. Про Затвердження Правил етичної поведінки державних службовців. Постанова Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2016 р. № 65.
141. Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до Стандартів Європейського Союзу: Указ Президента України // Офіц. вісн. України. 2004. № 3.
142. Пронкин С.В. Государственное управление зарубежных стран / С.В.Пронкин, О.Е.Петрунина. Москва: Аспект Пресс. 2001. – 402 с.
143. Публічне управління: термінол. слов. / уклад.: В.С.Куйбіда, М.М.Білінська, О.М.Петроє та ін.; за заг.ред. В.С.Куйбіди, М.М.Білінської, О.М.Петроє. Київ: НАДУ. 2018. – 224 с.

- 144.Пью Д. Хрестоматия. Краткое изложение работ признанных авторитетов в теории и практике менеджмента / Д.Пью, Д.Хиксон. Москва: Изд-во МГУ. 1994. – 406 с.
- 145.Рабинович П.М. Основи загальної теорії права та держави. Київ: Юрінформ. 1994. – 208 с.
- 146.Райт Т: Державне управління / Пер. з англ. В.Івашка, О.Коваленка, С.Соколик. Київ: Основи. 1994. – 191 с.
- 147.Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / кол.авт.; наук. кер. В.В.Цветков. Київ: Оріяни. 1998. – 364 с.
- 148.Рильська В.В. Децентралізація державного управління: європейський досвід. Автореф. дис. канд. наук з держ. управління: 25.0.01 – теорія та історія державного управління. Київ. 2018. – 23 с.
- 149.Романенко Є.О. Нові стандарти етики державних службовців / Публічне урядування: збірник - № 1(2) – березень 2016. Київ: ДП «Видавничий дім «Персонал». 2016. – С.71-77.
- 150.Романюк О., Поліщук І. Еволюція влади в Україні: проблеми та здобутки // Актуальні проблеми внутрішньої політики. Київ: Вид-во НАДУ. 2004. – С.90-98.
- 151.Ростоу Д.А. Переходи до демократії: спроба створення динамічної моделі // Демократія: Антологія / упоряд. О.Проценко. Київ: Смолоскип. 2005. – С.594.
- 152.Рудакевич М. Етика державних службовців: монографія. Київ: Вид-во НАДУ. 2003. – 360 с.

153.Рудич Ф.М. Много ли власти нужно власти? (Украина в контексте трансформации политических систем в странах СНГ и Балтии, Центр. и Вост. Европы): учеб. пособие для студентов высших учеб. заведений. 2-е изд., перераб. и доп. Киев: Довіра. 1999. – 199 с.

154.Рябов С.Г. Політологічна теорія держави. Київ. 1996. – 254 с.

155.Савченко В.А. Управління розвитком персоналу: навч. посіб. Київ: КНЕУ. 2012. – 351 с.

156.Саморегуляція соціального організму країни: монографія / за наук. ред.. В.П.Беха: В.П.Бех (голова), Н.В.Крохмаль, Г.О.Нестеренко; Мін-во освіти і науки. Нац. пед. ун-т імені М.П.Драгоманова. Київ: Вид-во НПУ імені М.П.Драгоманова. 2010. – 652 с. (Серія «До 175-річчя НПУ імені М.П.Драгоманова»).

157.Сарторі Дж. Вертикальна демократія // Демократія: Антологія / упоряд. О.Проценко. Київ: Само скіп. 2005. – С.513.

158.Селиванов В. Предмет дослідження – державна політика / В.Селіванов // Віче. Київ. 2005. № 1. – С.12-14.

159.Сидорова К.Г. Політико-психологічний вимір підготовки та перепідготовки державних службовців в Україні: Автореф. дис. канд. наук з державного управління: 25.00.03. Київ. 2014. – 20 с.

160.Скрипнюк О.В. Соціальна, правова держава в Україні: проблеми теорії і практики. До 10-річчя Незалежності України: монографія. Київ: Інститут держави і права ім. В.М.Корецького НАН України 2000. – 600 с.

- 161.Сморгунов Л.В. Сравнительный анализ политико-административных реформ // Полис. 2003. № 4. – С.50-58.
- 162.Соловьева Л.В. К «Критике чистого разума И.Канта». Сочинения. В 2-х т. Москва: Правда. 1989. – 492 с.
- 163.Сорокин П. Историческая необходимость // Москва: Социс. 1989. № 6. – С.136-245.
- 164.Социология: энциклопедия / сост. А.А.Грицанов, В.А.Абущенко, Г.М.Евелькин, Г.Н.Соколов, О.В.Терещенко. Мн.: Книжный Дом, 2003. – 1312 с. (Мир энциклопедий) [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://slvari.yande\[.ru/dk+sociology](http://slvari.yande[.ru/dk+sociology).
- 165.Соціологічне знання та влада: суперечливі взаємовідносини соціологічних досліджень і політичної практики. Київ: ВД «Стилос» ПК Фоліант. 2015. – 254 с.
- 166.Степанова Н.Є Традиції та інновації у політичному розвитку сучасної України // Вісник ОНУ. Київ. 2003. Т.8. Вип.9. – С.600-605.
- 167.Сучасна українська еліта в Україні: якісні характеристики, шляхи та методи підготовки: монографія / за ред.. М.І.Пірен, В.А.Ребкала. Київ. 2003. – 180 с.
- 168.Сучасні проблеми державного управління: дослідження, технології, методики / Наук. видання за заг. ред.. В.М.Князева. Київ: Вид-во УАДУ. 1999. – 204 с.

- 169.Тарасов О.А. Конституционные основы ответственности государственных органов. Автореф. дис. на соискание ученой степени кандидата юрид. наук. Москва. 1986. – 24 с.
- 170.Телешун С. Политическая элита в Украине. Новая система власти / С.Телешун, А.Колпаков. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://rus.Foz-ua.com/an_alit/2002/07/18/132522.html.
- 171.ТЕМПУС. Руководство для участников конкурса: Учебные годы 2000/01 и 2001/02. Люксембург: Служба офиц. Пул. Епроп. Сообществ. 1999. – 61 с.
- 172.Тертичка Валерій. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні. Київ: Видавництво Соломії Павличко «Основи». 2002. – 750 с.
- 173.Токовенко В.В. Політичне керівництво і державне управління: проблеми взаємовідносин та оптимізація взаємодії: монографія. Київ: Вид-во УАДУ. 2001. – 256 с.
- 174.Томпсон А.А., Стрикленд А.Дж. Стратегический менеджмент. Искусство разработки и реализации стратегии. Москва. 1998. – 720 с.
- 175.Тоффлер А. Футорошок. – СПб.: Лань. 1997. – 464 с.
- 176.Туленков М.В., Шайгородський Ю.Ж. Політичне управління в сучасному суспільстві: монографія. Київ: Вид-во «Центр соціальних комунікацій». 2011. – 218 с.
- 177.Указ Президента України «Про стратегію державної кадрової політики на 2012-2020 роки» від 1 лютого 2012 р. № 45/2012 [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/45/2012/>.

- 178.Управління людськими ресурсами: (понятійно-термін. слов.): Навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / за ред.. Г.В.Щокіна, О.В.Антонюка, М.Ф.Головатого. Київ: МАУП. 2006. – 496 с.
- 179.Управління людськими ресурсами: в 2-х ч. Київ. 1996. Ч.1. – 152 с.
- 180.Управління людськими ресурсами: в 2-х ч. Київ. 1996. Ч.2. – 31 с.
- 181.Усаченко О.О. Розвиток системи базових механізмів державного управління: Автореф. дис. канд. наук з державного управління: 25.00.02 – механізми державного управління. Київ 2018. – 19 с.
- 182.Федоров С.Є. Принцип гласності у державному фінансовому контролі: межі трансформації // Форум права. 2012. № 4. С.963-969 [Електронний ресурс]. Режим доступу: archive.ubuv.gov.ua/ejournals/EP/2012-4/12fsekmp.
- 183.Фукуяма Ф. Доверие: социальные добродетели: пер.с англ. Москва: Издательство АСТЗАО НПП «Ермак». 2004. – 611 с.
- 184.Хабермас Ю. Модерн – незавершенный проект: пер. с англ. // Вопросы филос. Москва. 1992. № 4. – С.129-141.
- 185.Хабермас Юрген. Постнациональная констелляция и будущее демократии / Политические работы / сост. А.В.Денежкина; пер. с нем. Б.М.Скуратова. Москва: Праксис. 2005. – 398 с.
- 186.Халипов В.Ф. Власть. Кратологический словарь. Москва: Республика. 1997. – 431 с.
- 188.Халипов В.Ф. Энциклопедия власти. М.: Академический проект; Культура. 2005. – 1056 с.

- 188.Хантингтон С. Политический порядок в меняющихся обществах. Москва: Прогресс-традиция, 2004. – С.167-175.
- 189.Хорошилов О. Український варіант демократизації // Політичний менеджмент. Київ. 2005. № 1(10). – С.56-57.
- 190.Цветков В.В. Державне управління: основні фактори ефективності. Політико-правовий аспект. Харків: Право. 1996. – 164 с.
- 191.Ціннісний дискурс в освіті в епоху глобалізації та інформаційної революції /Вибрані публікації представників наукової школи академіка АПН України, доктора філософських наук, професора, Заслуженого діяча науки і техніки України Віктора Андрущенко. Київ: Національний педагогічний університет імені М.П.Драгоманова. 2009. – 550 с.
192. Чебикін О.Я. Системно-розвиваюча концепція підготовки державних службовців як перспективна основа їх професійного становлення в аспекті інтеграції України у Європейський Союз: матеріали наук.-практ. конф. за між нар. участю, 29 травня 2002 р. Київ: Вид-во УАДУ. 2002. – С.295-296.
- 193.Чернявская Ю.В. Бюрократия в постиндустриальном обществе // Актуальные проблемы политики в России / Сб. статей / Ю.В.Чернявская. Москва: РАГС. 2003. – С.274-286.
- 194.Чиркин В.Е. Публичное управление «на местах»: некоторые вопросы российского и зарубежного опыта // Журнал российского права. Москва. 2014. № 10(214). – С.39.48.
- 195.Шаповал В.М. Державний лад країн світу. К.: Український Центр Правничих Студій. 1999. – 320 с.

196. Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн: Підручник / 5-е стереотипне видання. Київ: АртЕл. 2002. – 264 с.
- 197.Шемчушенко Ю.С. Що є право? / Антологія української юридичної думки. В 10 т. Київ: Вид. дім «Юридична книга». 2015. – 34 с.
- 198.Шуляк С.В. Неопатримональні диктатури в арабському світі: аналіз баасистської моделі: Автореф. дис. канд. політ. наук 23.00.01 – теорія та історія політичної науки. Дніпропетровськ. 2004. – 18 с.
- 199.Шумпетер Й. Елітарна демократія і історія конкурентного лідерства // Демократія: Антологія / упоряд. О.Проценко. Київ: Смолоскип. 2005. – С.477.
- 200.Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол. Ю.С.Шемчушенко (голова редкол.) та ін. Київ: «Укр.. енцикл.» 1998. Т.2. Д-Й. 1999. – 744 с.
- 201.Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол. Ю.С.Шемчушенко (голова редкол.) та ін. Київ: «Укр. енцикл.» 1998. Т.6. Т-Я. 1999. – 768 с.
- 202.Якимчук А.Ю., Валюх А.М. Документально-інформаційні комунікації: навч. посіб. Рівне: НУВГП. 2015. – 246 с.
- 203.Ярош Б. Тоталітарний режим і проблеми демократизації України // Демократія і державність в Україні: проблеми гармонізації / Збірник. Київ: ІНВіП. 1997. – 156 с.
- 204.50/50 Опыт словаря нового мышления / под общ. ред. М.Ферро и Ю.Афанасьева. Москва: Прогресс. 1989. – 560 с.
- 205.Almond G/ Comparative Political Systems //The Journal of Politica. 1956/ Vol.XIII, № 3.

- 206.Deal T., Kennedy A. The new corporate cultures: revitalizing the workplace after downsing, mergers, and reengineezing / T.Deal, A.Kennedy. – Reading, MA: Persens Book, 1999.
- 207.Decentralisation-Deconcentration. – Paris: Institule international d'administration publique, 1999. – 5 p.
- 208.Easton D/ The Political System: An Inguiry into the State of Political System. № 4: Mc.Graw-Hill. 1953.
- 209.European Union. – <http://europa.ue.int/index-en.htm>.
- 210.European Principles for Public Adminustration, Sigma Papers. Paris, OECD. 1998. № 27.
- 211.European Training Foundation (ETF)-<http://www.etf.it/>.
- 212.Frederickson G.H. New Public Administration. Alabama: University of Alabama. 1980. 143 p.
- 213.Hantington S.P. Will More Countries Become Demokratik? // Political Science Quarterly. 1984. № 99. P.199.
- 214.Giddens A. Runaway World. How Globalization is Reshaping our Livers. Second Edition N.Y., Rout ledge, 2003. P.69, 70, 72.
- 215.OECD. – <http://www.olced.org/puma/sigmaweb>.
- 216.Rauch I., Evans P. Bureacratic Struktore and Bureacratic Performense in Less Development Countries // Journal of Public Economics. 2000. № 75.

217.Sue E. Berryman. Hidden Challenges to Education Systems in Transition Economies. Washington DC: The World Bank. 2000. 133 p.

218.State and institution Building in Ukraine / Edited by T.Kuzio, R.S.Kravchuk, P.D'Anieri. St.Martin's Press New York. 1999. 411 p.

219.Tocqueville A.Democracy in America / A. Tocqueville. – Library of America, 2004. 941 p.

220.Trompeter F. Riding the waves of culture: understanding diversity in global business/ F.Trompeter – Buzz Bridge, New York: Izwin, 1994.

221.<http://www.kmu.gov.ua/>- Кабінет Міністрів України.