

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ ТА НАУКИ УКРАЇНИ  
АКАДЕМІЯ МУНІЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ**

**БАКУМЕНКО В. Д.**

**ЗБІРНИК ВИБРАНИХ НАУКОВИХ  
ПРАЦЬ**

**ЧАСТИНА 2**

**НАУКОВО-ПРИКЛАДНІ АСПЕКТИ  
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

**КИЇВ - 2015**

УДК 351:303.01](081)  
ББК 67.401я44+60в.я44  
Б19

*Рекомендовано до друку Вченою радою Академії муніципального управління. Протокол № 3 від 4 лютого 2015 року.*

**Рецензенти:**

**Кравченко С.О.**, доктор наук з державного управління, доцент;  
**Горник В.Г.**, доктор наук з державного управління, доцент.

**Бакуменко В.Д.**

**Б19** Науково-прикладні аспекти державного управління: Наукове видання / Бакуменко В.Д. // Збірка вибраних наукових праць у 2 ч. - Ч.2. – К. : АМУ, 2015. – 328 с.

Наведено низку наукових фахових статей автора, надрукованих у період з 1998 по 2013 роки та присвячених широкому колу науково-прикладних аспектів становлення та розвитку вітчизняного державного управління.

Видання розраховане на наукових та науково-педагогічних працівників у галузі державного управління. Може бути корисним для широкого кола фахівців, що займаються проблемами управління в соціальних системах.

**УДК 351:303.01](081)**  
**ББК 67.401я44+60в.я44**

## ЗМІСТ

<b>ПЕРЕДМОВА</b> .....	5
<b>РОЗДІЛ 3. ПОЛІТИЧНЕ, АДМІНІСТРАТИВНЕ ТА КАДРОВЕ РЕФОРМУВАННЯ</b> .....	6
3.1. Реформа політичної системи України: необхідність та основні напрями реалізації.....	6
3.2. Політична реформа в Україні: аналіз очікуваної зміни моделей виборів і форми правління.....	19
3.3. Реформи державного управління: співвідношення понять.....	35
3.4. Характерні особливості та пріоритетні напрями удосконалення діяльності керівника в органах державної влади України (за матеріалами експертного дослідження).....	47
3.5. Проблемні аспекти становлення адміністративної культури в органах державної влади в Україні (за матеріалами експертного дослідження).....	61
3.6. Базові моделі дослідження проблем удосконалення діяльності керівника в органах державної влади.....	76
3.7. Впровадження сучасної методології державного управління в практичній діяльності державних службовців.....	84
3.8. Парадигмальний підхід до формування комплексних та професійних програм підготовки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.....	91
<b>РОЗДІЛ 4. ІННОВАТИЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ</b> .....	101
4.1. Сучасні моделі-підходи управління суспільним розвитком.....	101
4.2. Истоки идеи национальных инновационных систем.....	105
4.3. Державно-управлінська інноваційна діяльність в системі органів виконавчої влади: інноваційно-організаційні процеси лінійного типу.....	114
4.4. Інноваційні фільтри в науковому пізнанні суспільних процесів.....	125
<b>РОЗДІЛ 5. ОРГАНІЗАЦІЙНО-МЕТОДИЧНИЙ ТА НАУКОВО-МЕТРИЧНИЙ СУПРОВІД НАУКИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ</b> .....	132
5.1. Підхід до визначення паспортів спеціальностей шляхом системного аналізу державного управління.....	132
5.2. До методології формування словника-довідника з державного управління.....	142
5.3. На допомогу здобувачу наукового ступеня.....	155

5.4. Концептуальне забезпечення діяльності Інституту проблем державного управління та місцевого самоврядування Української академії державного управління при Президентові України.....	164
5.5. Тенденції дисертаційних досліджень з державного управління в контексті дотримання вимог МОН України.....	180
5.6. Інституалізація та тенденції захистів дисертацій у вітчизняній галузі науки «Державне управління».....	190
5.7. Динаміка дисертаційних досліджень механізмів державного управління за видами суспільної діяльності (2003-2007 рр.).....	198
5.8. Основні тенденції дисертаційних досліджень механізмів державного управління в Україні за напрямками та видами суспільної діяльності.....	210
5.9. Аналіз стану та виявлення проблемних питань дисертаційних розвідок за спеціальністю 25.00.03 – «державна служба».....	220
5.10. Статистика та динаміка захистів дисертаційних робіт у галузі науки «Державне управління» в Академії муніципального управління (2008 – 2012 роки).....	225
<b>РОЗДІЛ 6. ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ.....</b>	<b>233</b>
6.1. Творчий звіт з робіт у галузі науки «Державне управління» у 2002 - 2011 роках.....	233
6.2. Державно-управлінські аспекти розвитку процесу євроатлантичної інтеграції України.....	240
6.3. Виявлення комплексу проблем державного управління процесами європейської та євроатлантичної інтеграції України....	258
6.4. Принципи та завдання вдосконалення функції контролю у системі державного управління в Україні.....	272
6.5. Державне регулювання економіки в умовах переходу до ринку.....	282
6.6. Формування державної економічної політики: методологічні аспекти.....	295
6.7. Формування системи екологічних макроіндексів як засобу підвищення ефективності державного управління охороною навколишнього середовища.....	303
6.8. Концептуальні засади діяльності в Зоні відчуження і безумовного (обов'язкового) відселення на території України.....	309
Бібліографічний список наведених наукових праць .....	325

## ПЕРЕДМОВА

Якщо у першій частині даного видання були вибрані праці, що, переважно, висвітлюють особистий внесок автора у розвиток теорії та методології державного управління, то у другій частині підбір статей був акцентований на науково-прикладних розробках автора та наукових колективів, які він очолював в Національній академії державного управління при Президентіві України (1996-2005) та в Академії муніципального управління МОН України (з 2006 до т.ч.).

Структура збірника праць відображає чотири основні напрями науково-прикладних досліджень та їх впроваджень. Перший з них - «політичне, адміністративне та кадрове реформування» - пов'язаний з участю в науково-методичному та соціологічному супроводі підготовки та проведення політичної, конституційної, адміністративної реформи та розроблення концепції кадрової політики в Україні. Другий з них - «інноватизація державного управління» - викликаний необхідністю модернізації вітчизняної системи державного управління відповідно до нових потреб суспільства. Одним з його практичних результатів є формування вітчизняної наукової школи креативного державного управління. Третій з цих напрямів - «організаційно-методичний та науково-метричний супровід науки державного управління» - пов'язаний, значною мірою, з роллю «першопрохідців», яку взяли на себе автор та очолювані ним колективи (управління наукових досліджень та Інститут проблем державного управління та місцевого самоврядування) щодо практичного становлення та розвитку галузі науки «Державне управління» в Україні, яке здійснювалося під керівництвом академіка В.І.Лугового та професора В.М.Князева. Четвертий напрям - «практичні аспекти державного управління» - безпосередньо відображають низку практичних розробок, здійснених автором чи під його керівництвом та за його активної участі. У цьому напрямку виявлено проблеми та розроблено рекомендації щодо державного управління процесами європейської та євроатлантичної інтеграції України; вдосконалення функції державного контролю; формування державної економічної політики та державне регулювання економіки в умовах переходу до ринку; підвищення ефективності державного управління охороною навколишнього середовища; діяльності в Зоні відчуження і безумовного (обов'язкового) відселення на території України та інше. За першим, другим та четвертим напрямками підготовлені фундаментальні енциклопедичні та монографічні видання.

Автор вдячний своїм колегам-співавторам за спільно пройдений великий шлях у становленні науки державного управління в Україні, зокрема: В.Луговому, В.Князеву, Ю.Сурміну, Ю.Кальнишу, С.Кравченку, О.Руденку, Л.Штиці, Л.Гогіній, Ю.Іванченку та ін.

## **РОЗДІЛ 3. ПОЛІТИЧНЕ, АДМІНІСТРАТИВНЕ ТА КАДРОВЕ РЕФОРМУВАННЯ**

### **3.1. Реформа політичної системи України: необхідність та основні напрями реалізації**

Політичною та управлінською елітою України все більше усвідомлюється необхідність серйозного реформування системи сучасної влади на всіх її рівнях: державному, регіональному, місцевому та муніципальному. Особлива увага приділяється політичному аспекту такого реформування. Зокрема на цьому аспекті акцентував увагу Президент України Л.Д. Кучма, який висловив свою думку відносно важливості переходу до нового етапу будівництва української державності [1]. У його зверненні до народних депутатів при відкритті 2-ї сесії 4-го скликання Верховної Ради України підкреслювалося, що політична реформа являє собою не разовий акт, а складний і поступовий процес, який має на своїй меті створення ефективної і відповідальної перед суспільством влади [2].

Проблеми реформування політичної системи України постійно знаходяться у центрі уваги як політиків, так і вчених. Найважливіші з них отримали осмислення в роботах Є. Головахи, В. Горбатенка, Г. Дашутіна, В. Журавського, В. Кремня, І. Кураса, Н. Михальченка, Н. Нижник, А. Пойченка, В. Ребкала, Л. Шкляра та інших. Автори аналізують необхідність реформування й висловлюють цінні пропозиції щодо перетворення української політичної системи. Разом з тим у науці поки що не склалося системне й цілісне бачення політичної реформи. У зв'язку з цим необхідні додаткові зусилля української науки з осмислення цілого комплексу питань, які пов'язані зі змістом, проблемами та найближчими й віддаленими наслідками політичної реформи.

Набір аргументів необхідності реформування політичної системи суспільства досить вагомий. Проаналізуємо найбільш важливі з них.

Передусім, підкреслимо, що існує глибока внутрішня потреба суспільства й країни, яка не реалізувала найбільш вагому частину своїх ідеалів у процесі десятиріччя незалежності. Наш народ, працьовитий, терплячий, неагресивний, високоморальний заслуговує на значно більш високий реальний рівень життя, ніж у більшості своїй має на сьогодні. Соціальна складова необхідності політичної реформи, на нашу думку, є найбільш масштабною і непередбачуваною за наслідками.

Безумовно необхідно враховувати потреби реалізації історичних тенденцій розвитку українського суспільства. Творче переусвідомлення

взаємодії гілок влади у минулому, як зазначив В. Литвин [5, с. 1], дозволяє винести уроки відносно поновлення у сучасному українському суспільстві того, що виправдало себе в історичному досвіді українського народу. Сьогодні перед країною стоїть проблема вибору, яка полягає в тому, щоб знайти найефективніші варіанти та моделі трансформації, й внаслідок якої Україна має отримати справжні історичні досягнення, а не ситуативну користь для політичних сил або окремих політиків [5, с. 5].

Суттєво проявляються особливості еволюції української політичної системи, яка створювалася у процесі завершення національно-визвольної та буржуазно-демократичної революцій, а також процесів адміністративної реставрації, коли моделлю останньої певною мірою внаслідок відсутності іншого досвіду виявилася колишня радянська система авторитарного управління. У процесі державного будівництва непомітно для його архітекторів держава набула характеру спочатку самодостатньої, а потім й абсолютної цінності. Почало посилюватися відчуження людини від влади.

Політичні зміни диктуються також поглибленням кризових процесів у політичній системі України, які пов'язані з недовірою значної частини населення по відношенню до всіх гілок влади, нерозвиненістю багатопартійної системи та цивілізованої опозиції, низькою ефективністю роботи багатьох органів державної влади і місцевого самоврядування, непоодинокими проявами бюрократизму і корупції. Маємо прояв елементів кризових процесів, що загрожують паралічем влади, небезпекою масового безладдя і виникнення хаосу. Певним підтвердженням цього є активізація дій опозиції, яка робить спробу скористатися ситуацією. Лідер блоку "Наша Україна" В. Ющенко у відкритому листі Президенту України так аргументує ці дії: "...нездатність влади зупинити сповзання країни в соціальну і економічну катастрофу, продовження політики на згортання демократії, позбавлення громадян конституційних прав і свобод примусить нас закликати виборців стати на захист демократії, національних інтересів і незалежності Української держави" [3].

В той же час навряд чи доцільно сучасні політичні кризові процеси в Україні розглядати з трагічних позицій і лякати владу та населення грядущою катастрофою. Дослідження, проведене Українським центром економічних і політичних досліджень ім. О. Разумкова, показує, що рівень суспільної активності населення України можна оцінити як низький [11, с. 5], спостерігається невіра людей у результативності своїх дій [11, с. 6]. Рівень протестних акцій залишається недостатнім для формування в Україні масштабної політичної кризи, що створює реальні перешкоди на шляху революційного авантюризму. Пояснити це можна багатьма обставинами. Передусім тим, що країна ще не вийшла з історичної епохи мирного розвитку, влада робила активні й результативні дії із зміцнення в суспільстві злагоди, а миролюбність залишається однією з головних цінностей українського народу. Нарешті, сталося зміщення

цілепокладання людей із боротьби з владою на виживання у складних соціально-економічних умовах та на боротьбу з труднощами життя.

У зв'язку з розвитком процесів інтеграції України в Європейське співтовариство дійовим чинником політичної реформи стає вплив на українську політичну систему європейських цінностей. Рух України в Європу має супроводжуватися подоланням істотних розходжень українських та європейських реалій, ідей, цінностей, механізмів і динаміки розвитку, що потребує не просто спеціальних зусиль держави, але принципово іншої державно-управлінської моделі. Не можливо довго декларувати європейський шлях України й не приводити її політичну, економічну та адміністративну системи у відповідність з європейськими стандартами, досвідом і вимогами, оскільки це може підірвати віру людей у реальності здійснення такого шляху.

Спостерігаються також певні негативні процеси, які містять ознаки виродження реальної демократії, прояву в ній рис імітаційної (або маніпулятивної) демократії [4, с. 124], деформуючого впливу адміністративного ресурсу. Так кожні подальші вибори в Україні демонструють зростання негативних впливів на вільний вибір громадян, маніпуляції свідомістю, купівлі голосів та адміністративного тиску. Відбувається деградація й "вуличних" форм демократії, які перетворюються з специфічної форми добровільного і спонтанного висловлення думки та протесту у засоби реалізації амбіцій деяких політичних лідерів шляхом "купівлі радикальної вуличної маси", забезпечення підробітку студентів і пенсіонерів. Не слід ігнорувати загрозу перетворення демократичних свобод і прав у рослину, що засихає на кам'янистому ґрунті соціально-економічного становища населення, значна частина якого знаходиться за межею бідності навіть за вітчизняними, а не за європейськими стандартами. Що стосується середнього класу, то він відчуває на собі тиск, з одного боку, податкової системи, а, з іншого - роботодавця, який постійно наповнює простір робочого дня все більш новими обов'язками в межах колишньої заробітної плати за умов достатньо суттєвого інфляційного процесу.

Напевно, самим істотним і масштабним двигуном політичної реформи на сьогодні виступає необхідність розвитку громадянського суспільства, яка в процесі більш ніж десятиріччя в Україні була затулена першочерговою необхідністю розбудови незалежної суверенної держави. Нерідко люди свідомо відкладали свої повсякденні соціальні потреби, поки завершиться формування Української держави. Тому громадянське суспільство відстало у своєму розвитку від становлення державності, що й стало викликати деформації останньої. Саме ж громадянське суспільство, стиснулося до вуличних протестних, часто девіантних і контр культурних форм. Громадянське суспільство як складна система соціальних інститутів, економічна, політична, правова і моральна культура громадян, їх ціннісні



установки та активна самоуправлінська діяльність не може далі розвиватися без кардинального оновлення політичної системи, яке відкрило б дорогу для реалізації відкладеного попиту людей на свободу, активність і самоврядування.

Складне завдання подолання розходження європейських та українських реалій на європейському шляху країни загострюється процесами зростаючого політичного, фінансового, правозахисного й психологічного тиску на Україну з боку деяких західних держав, що штовхають країну до демократичного реформування, в якому отримали б точки опори національні інтереси не стільки України, скільки західних її партнерів. Це цілком природне явище для останніх, яке далеко не в усьому співпадає з національними інтересами України. Нашій країні необхідно реформуватися з максимальним збереженням і захистом своїх національних інтересів. В той же час, чим пізніше почнеться процес активних реформ, тим більше імовірність того, що самі реформи будуть являти собою гарячковий відступ під силовим тиском зовнішніх і внутрішніх сил.

Необхідно звернути увагу на те, що значною мірою відбулося вичерпання первинного ціннісно-ідеологічного та концептуального змісту державного будівництва. Протягом перших десяти років незалежності був нестримний пошук української національної ідеї, яка мислилася як деяка раціонально-емоційна парадигма-потенція, і яка повинна була виступити в якості деякої духовної універсалиї й двигуна формування державності та витягнення країни з кризи. Доречи, такий пошук здійснювався скоріше за інструментарієм ХІХ, ніж ХХІ віку. Треба визнати найпростішу істину, що духовний "перпетум мобіле" неможливий, як неможливий "перпетум мобіле" взагалі. Треба терпляче нагромаджувати й формувати систему ідей та цінностей і пам'ятати, що закон збереження енергії всезагальний та охоплює також духовну сферу. Національна ідея розбудови незалежної суверенної держави, що вже реалізована, це фантом національно-визвольної революції. Згасання останньої, перекачка її енергії в державу призводять до необхідності неминучого подальшого розвитку та оновлення національної ідеї. Як один з найперспективніших варіантів її реалізації можна розглядати саме європейський вибір України.

Реалізація потенціалу адміністративної реформи має відіграти виключно важливу роль у становленні й закріпленні української державності, розвитку процесів політичного реформування, розробці й впровадженні нових концепцій та ідей. Ряд завдань і положень адміністративної реформи вже впроваджені в практику державного будівництва. Деякі її положення мають стратегічний характер, й втілення їх має продовжуватися у процесі подальшого реформування політичної системи. Але є й такі положення, які потребують серйозного переусвідомлення. В першу чергу, це пов'язано з тим, що адміністративна

реформа в Україні, яка зорієнтована на розв'язання окремих важливих проблем, поки далеко не виправдала сподівань та очікувань від неї, оскільки, на нашу думку, в її концепції декларативність затулила розробку й включення механізмів, передусім, інноваційних та боротьби з корупцією. Позначилося й те, що адміністративна реформа не змогла зіграти інтегруючу роль, не виступила засобом об'єднання всіх інших реформ. Вона залишилася за статусом хоча й ключовою, але реформою лише одного аспекту - адміністративної системи держави.

Дуже важливо забезпечити в країні високий ідейний і ціннісний потенціал реформування суспільства. Інакше будуть виробляються, за влучним визначенням Я. Морено, "культурні консерви", які базуватимуться на стереотипах "належного" та стримуватимуть творчі пошуки нововведень. В той же час складне соціально-економічне становище більшості населення призводить до того, що всі реальні зміни мисляться людьми в основному в аспекті отримання роботи, розширення можливостей хорошого заробітку, поліпшення соціально-економічного становища сім'ї. Люди прагнуть стабільності й політична реформа не сприймається ними як суттєвий чинник розвитку суспільства, що створить сприятливі умови для поліпшення якості життя. Вони очікують переважно не на політичні, а на соціальні та економічні зміни. Звідси витікає, що соціальна база політичної реформи поки залишається вузькою. Політична реформа виступає предметом дискусій української політичної еліти, а енергія творчої її підтримки народом поки незначна навіть у потенціалі.

В самих же елітних групах немає однозначності не тільки щодо змісту перетворень, але й щодо їх необхідності. Політична та управлінська еліти, які підтримують блок "За єдину Україну", найбільш послідовно відстоюють необхідність реформи й такі її найважливіші напрями як:

- \* структурування Верховної Ради України, інституалізація в ній парламентської більшості, яка відіграватиме провідну роль при формуванні комітетів Верховної Ради та уряду України, реалізує свою економічну політику й візьме на себе відповідальність за неї перед народом;

- \* перерозподіл влади між Президентом України і Верховною Радою України шляхом переходу від президентсько-парламентської до парламентсько-президентської республіки;

- \* реформування виборчої системи України в аспекті переходу від мажоритарно-пропорційної виборчої системи до пропорційної системи, за якої вибори будуть відбуватися за партійними списками.

Що стосується тези про парламентську більшість, то його сприйняття політичними блоками має свої особливості. Блок "За єдину Україну" відстоює фактичну "статус-кво", тобто розуміє «більшість» як суму своїх прихильників, що пройшли до парламенту за партійними списками, плюс тих, що пройшли в мажоритарних округах. Блок же "Наша

Україна" вимагає вважати формувачем «більшості» себе, оскільки цим блоком за списками набрано більше депутатів, ніж блоком "За єдину Україну". Однак законодавчої основи для такої позиції немає. Звідси виникає складна суперечність, яка характеризується тим, що існує реальна рівновага сторін, що не може вирішитися на користь однієї з них. Має відбутися виважений переговорний процес й, найголовніше, створення правових засад формування та діяльності парламентської більшості.

Вищенаведені тези політичної реформи знаходяться в епіцентрі дискусій і створюють відчуття зведення до них всієї політичної реформи. Однак при поглибленому їх розгляді стає зрозумілим, що політична реформа являє собою більш складний процес. Навіть якщо сконцентрувати зусилля тільки на цих проблемах, то ефект системної цілісності суспільства примусить реформаторів вирішувати й інші проблеми.

Якщо виходити з системної цілісності суспільства, то можна погодитися з В. Ребкало та О. Валевським, які серед основних пріоритетів реформування української політичної системи виділяють:

- \* становлення якісно нової політичної системи, адекватної реаліям нового державного і суспільного устрою, завершення демонтажу застарілих політичних інститутів;
- \* гармонізація взаємодії всіх складових частин політичної системи: держави, політичних партій, органів місцевого самоврядування, громадян;
- \* забезпечення реалізації принципу розподілення функцій влади, чіткого визначення повноважень гілок влади;
- \* забезпечення принципу демократизму в діяльності всіх органів державної влади та органів місцевого самоврядування, прозорості їх діяльності;
- \* забезпечення політичної і духовної консолідації суспільства;
- \* розвиток політичної та правової освіти, культури населення [10, с. 53-54].

Правомірність такого підходу не викликає сумнівів. Він підкреслює найважливішу методологічну послідовність політичного реформування українського суспільства – спадкоємність. Дійсно, політичне реформування у перехідному суспільстві повинно зміцнювати лінію історичного розвитку української державності, забезпечувати закріплення прогресивних досягнень цього процесу, усуваючи недоліки в державному будівництві, й, разом з тим, охоплювати всі ланки політичної системи, здійснюючи реформуючий вплив на основні підсистеми суспільства.

Зазначимо, якщо представлені вище тези політичної реформи виступають найбільш актуальними, ключовими, від реалізації яких залежить подолання кризових процесів у політиці й управлінні суспільством, то, безумовно, більш масштабними й складними є такі напрями, як формування громадянського суспільства, демократизація політичної системи й розвиток місцевого самоврядування. Якщо

здійснення реформ в аспекті зазначених тез забезпечить реалізацію інтересів політичних елітних груп, то втілення тез про розвиток громадянського суспільства, демократії і місцевого самоврядування включить у процес реформ регіональну й місцеву еліту, а також широкі верстви населення, зацікавленого в демократизації і дебіюрократизації органів місцевого самоврядування.

Можна погодитися з керівником депутатської групи "Демократична ініціатива" Верховної Ради України С. Гавришем, який, акцентуючи увагу на європейському виборі України, відмічав: "Це доля, яка зумовила нам, формуючи ідеологію державного будівництва, громадянського суспільства, рухатися до вищих стандартів сучасного світу, вищих стандартів демократії"[8]. Перехід до більш високих стандартів демократії передбачає реалізацію цілої системи заходів, найбільш важливими серед яких виступають:

- \* освоєння європейських стандартів демократії, їх адаптація до умов України, формування своїх власних стандартів;

- \* формування політичної культури населення, найважливішою складовою якою виступає демократична культура, що передбачає громадянську зрілість людей, орієнтацію на демократичні цінності, уміння відстоювати і користуватися своїми правами та свободами, гідно нести обов'язки;

- \* дебіюрократизація органів державної влади і місцевого самоврядування, переорієнтація їх на реалізацію послуг населенню;

- \* формування громадської думки як соціального інституту, її вивчення та постійний моніторинг, забезпечення свободи її висловлення через ЗМІ, її врахування органами державної влади і місцевого самоврядування в своїй діяльності;

- \* підвищення активності участі у самоврядуванні територіальних громад.

Перехід до парламентсько-президентської республіки, розвиток демократії і місцевого самоврядування актуалізує питання про те, чи слабкішиме в процесі реформ державна влада [12]? Це питання не є таким простим. Але воно може бути вирішено на користь зміцнення всіх гілок влади тому, що основним завданням реформи є не послаблення, а зміцнення державної влади шляхом зміцнення її опори в громадянському суспільстві, здійснення діалогу різних політичних сил, переходу, як підкреслював Президент України Л.Д. Кучма, до нової парадигми розвитку, в центрі якої стоїть людина, якість і безпека його життя [2].

Нині загострюється потреба у принципово новій філософії державного будівництва і управління. Сама по собі ця теза не є новою. Вона висувалася й раніше при розробці і реалізації адміністративної реформи. На сьогодні вона набуває істотної специфіки. Серед її основних положень мають бути:

- \* посилення уваги до нововведень, але вже не на рівні декларацій, а в аспекті формування механізмів і технологій інноваційного розвитку;
- \* переорієнтація ідеологічних акцентів з національних інтересів, примату держави на домінування інтересів людини, гуманізацію державного будівництва;
- \* перехід у державному управлінні від системи приписів і вказівок до системи гнучких управлінських технологій, що змінюють якість та забезпечують системність управління;
- \* посилення пріоритетності ролі управління, яке все більше впливає на формування національного багатства;
- \* орієнтація на зміцнення громадянської злагоди в умовах складного і неоднозначного процесу формування реальної опозиції, становлення у суспільстві цивілізованих правил політичної боротьби;
- \* орієнтація держави на стратегію оптимального використання всіх видів первинних і вторинних ресурсів, на накопичення і ефективну реалізацію людського та інтелектуального капіталів;
- \* застосування у державному управлінні та місцевому самоврядуванні стратегічного планування, проблемного аналізу та управління розвитком проблем.

Політична реформа, безумовно, являє собою тривалий процес і багатоаспектне явище. В ній найбільш рельєфними є правовий, адміністративно-управлінський, муніципально-самоврядний, матеріально-фінансовий, інформаційно-комунікативний, громадянський та моральний аспекти. Вона має являти собою узгоджену в соціальному просторі та часі сукупність відносно самостійних реформ, серед яких можна виділити конституційну, адміністративно-управлінську, адміністративно-правову, судову, кадрову, муніципальну, а також реформування президентського управління, багатопартійної системи, місцевого самоврядування.

Разом з тим, потрібно звернути увагу на те, що на сучасному етапі розвитку України необхідно не просто усунути окремі недоліки в економіці, політиці, соціальній і духовній сферах, а перетворити суспільство на систему, здатну до ефективного саморозвитку, постійного оновлення своїх механізмів, приведення їх у відповідність до вимог часу. На це зверталось увагу ще в Концепції адміністративної реформи, де зроблено акцент на концептуально усвідомлений перехід до нової філософії управління, що потребує проведення не часткових змін, а системного оновлення всього змісту діяльності органів виконавчої влади [6, с. 3]. Нині йдеться про те, що системна методологія реформування українського суспільства набуває принципово іншого змісту й спрямованості. В першу чергу, це стосується системного реформування політичної системи суспільства, яке має привести до системних змін суспільства загалом, формування в ньому відповідного значного інноваційного потенціалу.

Важливо підкреслити, що маємо на увазі не просто політичну реформу, яка зніме потенціал соціально-політичної напруженості в українському суспільстві, а здійснення політичної модернізації суспільства. Особливість останньої полягає у кардинальному оновленні суспільства, за якого реформаторські імпульси в ньому гаснуть повільніше, залишаючи після себе істотні якісні зміни політичних структур. Інша особливість модернізації виявляється в її системності, що звичайно ж не означає виключення конфліктності у суспільстві та зведення її тільки до однозначних позитивних наслідків [7, с. 106].

Для здійснення реформування суспільства, зокрема політичного, на нашу думку, доцільно використати систему сучасних механізмів, що має розглядатися як єдина інноваційно-активна система управлінських впливів. Останню доцільно сформувати у складі низки підсистем, характеристика яких наводиться нижче.

*Підсистема стратегічного планування.* Остання передбачає формулювання цілей і побудову програм розвитку суспільства як в цілому, так і його окремих підсистем. Йдеться аж ніяк не про повернення суспільства в минуле до державного планування, а про інституалізацію та широке впровадження стратегічного планування, яке, зокрема, має стати початковим етапом реформування політичної системи.

*Підсистема узгодження інтересів різних груп еліт і соціальних шарів.* У сучасному українському суспільстві ще не вистачає погоджувальних центрів, різноманіття форм діалогу, громадських слухань, референдумів, що перешкоджає процесам інтеграції та консолідації. Істотний внесок у вирішення цієї проблеми може внести створення й впровадження спеціальних правових норм, формування між партійних організацій, груп діалогу тощо. На ефективність подібної переговорно-діалогової системи звертає увагу Н.Михальченко: "Такі типи угод, як суспільний договір, компроміс, демократичний пакт, конституційна угода та інші є ефективними практичними засобами реалізації стратегій модернізації, що не ставлять під загрозу конституційні основи держави" [7, с. 95].

*Підсистема формування й реалізації інноваційного потенціалу.* Сучасне українське суспільство не має спеціального механізму накопичення і реалізації нововведень. Для створення системи інноваційного політичного менеджменту необхідна ціла система заходів. До найважливіших серед них відносяться: створення банків інноваційних політичних технологій, розвиток центрів політичного консалтингу, підготовка відповідних фахівців.

*Підсистема аналізу, узагальнення та застосування зарубіжного і вітчизняного досвіду державного будівництва.* Особливо важливим є європейський контекст цього досвіду, його трансформація в аспекті особливостей українського суспільства. Зараз використання передового

зарубіжного досвіду здебільшого носить необґрунтований і безсистемний характер та здійснюється за принципами “клаптевої ковдри” й “з миру по нитці”. Необхідне створення з проблем європейської інтеграції спеціальних дослідницьких інститутів, банків інформації, центрів соціальних і політичних технологій.

*Підсистема антикризового управління.* Серед сучасних актуальних проблем політичного реформування особливу увагу заслуговує створення антикризових політичних технологій. Останні мають забезпечувати: діагностування та прогнозування кризових явищ і процесів; оцінку можливостей виходу з кризи з урахуванням внутрішніх та зовнішніх умов, чинників і ресурсів; формування передумов виходу з кризи, зокрема створення команди, вироблення концепції, програми і технологій, створення організації і формування відповідних ресурсів; власне вихід з кризи шляхом реалізації програм і технологій, розширення соціальної бази реформ, ведення моніторингу проблем і змін.

*Підсистема вдосконалення національної безпеки.* Проблеми національної безпеки України потребують серйозних наукових досліджень та оновлення технологій їх вирішення. Йдеться не тільки про такі традиційні види безпеки, як військова, політична, економічна, але й про принципово нові її види, від яких у все більшій мірі залежить ефективність функціонування сучасної держави. Серед останніх соціальна, гуманітарна, екологічна, інтелектуальна та інформаційна безпека, а також попередження і викоренення тероризму.

*Підсистема громадського контролю за владою.* Поки що модель, згідно з якою врівноваження повноважень гілок державної влади та конкуренція між ними є засобом досягнення цивілізованої поведінки та раціональних рішень, є певною мірою утопічною за тієї простої причини, що кожна з них фактично не зазнає серйозного громадського контролю внаслідок його відсутності. Тому необхідні конкретні інструменти, які примушували б працювати кожному з гілок влади не тільки в правовому, але й моральному полі, а конкуренція між ними виступала б як додатковий засіб контролю. Зазначимо, що бажання народу контролювати владу є не посяганням його на владу, а однією з найхарактерніших ознак громадянського суспільства. Контроль за владою дозволяє розірвати "хибне коло безвідповідальності частини влади, яка прагне до того, щоб "повноваження зробити максимальними, а відповідальність мінімальною"[7, с. 94].

*Підсистема моніторингу прав людини та їх захисту.* Така підсистема передбачає створення, перевірку і впровадження на базі результатів наукових досліджень сучасних соціальних інституцій, організацій і технологій, які здатні, з одного боку, забезпечувати підвищення ефективності правозахисної діяльності, а, з іншого боку, наповнювати соціальний простір такими формами суспільного життя, які

були б з самого їх започаткування оптимізовані відносно прав і свобод людей. Йдеться про створення системи відстеження та обліку порушень прав людини, а також швидкого реагування на них організаційними, соціально-захисними, інформаційними та іншими заходами. Необхідність створення цієї підсистеми зумовлена не тільки потребами модернізації системи політичних відносин і розвитку демократії, але й суто прагматичними інтересами. Справа в тому, що проблема прав людини є предметом політичного тиску на Україну певних кіл Заходу і мотивом внутрішньополітичної боротьби. Україна повинна перехопити ініціативу у вирішенні цієї проблеми, виробити ефективну політику в галузі прав людини. Політична реформа повинна забезпечити просування на два кроки вперед - вивчення масштабів порушень прав людини і вироблення технологій правозахисної діяльності. З цього приводу Н. Нижник справедливо зазначає, що: "Важливою є розробка питань, які пов'язані із забезпеченням прав людини і громадянина, осмислення методів і засобів, за допомогою яких гарантується забезпечення цих прав" [10, с. 50].

*Підсистема зв'язку влади з громадськістю (Public Relations).* Справа в тому, що контроль за владою можна забезпечити тільки шляхом розвитку громадської думки, як найважливішого інституту громадянського суспільства. В тоталітарному та авторитарному суспільствах громадська думка виступає інститутом контролю за населенням з боку влади. У демократичному ж суспільстві вона грає іншу роль, оскільки є засобом відображення інтересів громадськості, яка таким чином впливає на управління суспільством. Громадська думка фактично являє собою четверту владу суспільства, а засоби масової інформації є лише одним із інструментів і проявів цієї влади.

Ефективне функціонування влади неможливе без встановлення комунікації з громадянами держави. Сучасна влада не може існувати без вивчення інтересів, запитів, оцінок, думок, почуттів, емоцій, настроїв, самопочуття людей і вироблення відповідно до них політичних дій. В той же час Public Relations є не лише засобом формування іміджу влади й людей при владі, а, в першу чергу, є механізмом взаєморозуміння влади та населення.

Нинішня ситуація в Україні характеризується тим, що відповідного стійкого механізму взаєморозуміння між владою та громадськістю поки що немає. Влада фактично тільки створює систему врахування громадської думки і Public Relations. В перші роки незалежності більшість перетворень в країні відбувалися без серйозних досліджень громадської думки. Внаслідок цього зміни, які найбільше підтримувалися населенням, не отримували підтримку влади, а здійснювані владою перетворення не отримували підтримку населення. Саме ця ситуація, на нашу думку, значною мірою зумовила повільність і відсутність помітних успіхів за окремими напрямками реформ.



*Підсистема "Електронного уряду".* Принципово важливою проблемою є приведення всієї системи влади у відповідність до вимог інформаційної цивілізації. Мова йде, передусім, про формування властивого цієї цивілізації відповідного типу владної комунікації. Революційні зміни у сфері інформаційних і комунікаційних технологій викликають до життя необхідність створення так званих «електронних урядів». Робота в цьому напрямі вже ведеться країнами "великої сімки" й охоплює проблеми управління від розробки національних проєктів до формування програм глобального інформаційного суспільства. Для того, щоб Україна не відстала у цьому питанні, треба прискорити роботи із створення у мережі Інтернет "Електронного уряду України", а також електронних органів місцевого управління та самоврядування, наприклад, електронних міських адміністрацій, електронних місцевих рад. Основне призначення електронних органів влади полягає в тому, щоб забезпечити доступ населення до інформації про поточну діяльність органів влади протягом 24 годин на добу та семи днів на тиждень. Важливо й те, що електронні органи влади можуть не тільки давати інформацію, але й забезпечувати швидке реагування на скарги населення, сприймати органами державної влади і місцевого самоврядування пропозицій щодо вдосконалення своєї діяльності, надавати необхідні населенню послуги з підготовки та видачі необхідних дозволів та інших документів. У кінцевому результаті це призведе до більшої відвертості влади, безпосередньої участі громадян в управлінні, зменшенню папірообігу, зниженню бюрократизму, зменшенню чисельності апарату.

*Підсистема підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації управлінських кадрів.* Зростає необхідність модернізації системи підготовки і діяльності державних службовців і службовців органів місцевого самоврядування. Державне управління передових країн світу тримається на трьох китах: технологічності, інноваційності та високій кваліфікації службовців. При підготовці останніх необхідно перейти від концепції доукомплектації їх сучасними знаннями до концепції забезпечення ментальних змін, формування умінь і навичок ефективної інноваційної та антикризової діяльності в реальних умовах життя. Зараз існує проблема громадянської мотивації службовців, подолання їх апатії до змін. Необхідно створювати режими творчої роботи і конкуренції. При цьому основними критеріями конкуренції мають бути новизна та якість послуг, що надаються населенню службовцями. У діяльності органів управління необхідно посилити корпоративність (формування і розвиток внутрішньої ідеології, моральних кодексів з метою посилення корпоративної ідентифікації). Особливо важливо подолати можливе відчуження від влади, розв'язати ініціативу й вивільнити творчий потенціал державних службовців.

Гарантії успішного розвитку України мають бути забезпечені

створенням й приведенням у дію системного механізму її саморозвитку. В якості такого механізму може виступити єдина інноваційно-активна система управлінських впливів за сформульованими вище напрямками. Створення такого механізму являє собою ключову ланку реалізації успішного українського проекту, зокрема щодо реформування політичної системи України.

***Список використаних джерел:***

1. Звернення Президента України Л.Д. Кучми до українського народу з нагоди 11-ї річниці Незалежності України // Урядовий Кур'єр. - 28. 08. 2002.- № 156. – С. 1- 2.
2. Продуманий вибір. Звернення Президента України Леоніда Кучми до народних депутатів з нагоди початку 2-ї сесії 4-го скликання Верховної Ради України // Урядовий Кур'єр. – 4. 09. 2002. – С. 2.
3. Блок Віктора Ющенко: Відкритий лист до Президента України // Голос України. – 31 08. 2002. - № 158. – С. 5.
4. Дашутін Г. П., Михальченко М.І. Український експеримент на терезах гуманізму. – К.: Парламентське видавництво, 2001. – 335 с.
5. Литвин В.М. Історія взаємодії гілок влади в Україні (до питання формування і розвитку влади демократичного типу) // Голос України. – 25. 09. 2002. - № 176. – С. 1, 3-5.
6. Концепція адміністративної реформи в Україні. – К.: Центр політико-правових реформ, 1998. – 62 с.
7. Михальченко Н.И. Украинское общество: трансформация, модернизация или лимитроф Европы? – К.: Институт социологии НАНУ, 2001. – 440 с.
8. Поступитися власними амбіціями заради майбутнього (у групах і фракціях Верховної Ради): Інтерв'ю з керівником депутатської групи "Демократичні ініціативи" С. Гавриша // Голос України. – 31.08.2002, № 158. - С. 2.
9. Ребкало В., Валевський О. Реформування політичної системи України // Вибори – шлях до демократичного суспільства. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – С. 53-58.
10. Україна: поступ у ХХІ століття: Наук. – метод. зб. / І. Надольний, В. Ребкало, Н. Нижник та ін. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 220 с.
11. Український центр економічних і політичних досліджень ім. О. Разумкова: Інформаційно-аналітичні матеріали до круглого столу "Рівень і чинники громадської активності в Україні: соціологічне опитування центру Разумкова". – Київ, 2002. - 25 с.
12. Фесенко В. Траекторія політичної реформи // День. – 13.09. 2002. - № 166. – С. 6.

### **3.2. Політична реформа в Україні: аналіз очікуваної зміни моделей виборів і форми правління**

*Проблеми і принципи реформування політичної системи України.* Дискусії з приводу політичної реформи в Україні, що були ініційовані Президентом України Л.Д. Кучмою [1], інтенсивно йдуть у Верховній Раді, у політичних партіях і серед учених. Політична модернізація України являє собою винятково важливий і відповідальний напрямок консолідованої діяльності політичної еліти і народу. Її варто розглядати в тісній єдності з довгостроковою стратегією розвитку України, що повинна забезпечити могутній фундамент України як високорозвиненої, соціальної по своїй суті, демократичної, правової держави, її інтеграцію у світовий економічний процес як країни з конкурентоздатною економікою, що у змозі вирішувати найскладніші завдання свого розвитку [2, с.7]. Реалізація такої стратегії вимагає сприятливих політичних умов: максимального політичного консенсусу та суспільної консолідації [2, с.8]. До того ж ми поділяємо заклопотаність деяких дослідників тим, що не можна проводити політичну модернізацію суспільства без серйозної і кропіткої розробки інноваційного проекту, що включає у себе концепцію та практичну програму раціоналізації політичних інститутів і механізмів влади [3, с. 107].

В даній роботі увагу зосереджено на двох питаннях осмислення майбутньої політичної реформи, а саме: поновленні виборчої системи і реформуванні форми правління.

Політична система суспільства як цілісна, упорядкована сукупність політичних інститутів, політичних ролей, відносин, процесів, принципів політичної організації суспільства, підлеглих кодексу політичних, соціальних, юридичних, ідеологічних, культурних норм, історичним традиціям й установкам політичного режиму конкретного суспільства [4, с. 273], являє собою досить складний об'єкт дослідження. Ще складніше політична система транзитивного суспільства, що здійснює перехід від одного типу політичної системи до іншого. Для неї характерні такі особливості як:

- порушення прояву закономірності системності, внаслідок чого властивості цілого зводяться лише до суми його частин;
- еkleктичність, тобто поєднання в собі різнорідного та принципово несумісного;
- нестійкість системи, що виявляється в нестійкості інститутів і процесів;
- кризоздатність, що обумовлена, з одного боку, наявністю в транзитивній системі реставраційних процесів, а, з іншого боку, - періодичним "відпрацюванням" чи "витратою" потенціалу нововведень;
- слабкість внутрішньої упорядкованості, організованості,

інституціональності й нормативності системи;

- недостатня розвиненість комунікацій, форм взаємодії органів державної влади із суспільством та індивідуумом;
- невизначеність політичних цінностей, відставання рівня розвитку політичної культури від запитів часу;
- неефективність функціонування системи, коли вона слабо реалізує основні свої функції: інтегративну і координаційну та не забезпечує облік, узгодження й гармонізацію інтересів всіх учасників політичного життя [5, с. 61], що проявляється в її не технологічності та витратності.

Політична система України у її нинішньому стані є типовою транзитивною політичною системою суспільства, що переходить від авторитаризму до демократії. Тому її властивості з наведеного переліку одночасно виступають проблемами й недоліками.

Разом з тим варто підкреслити, що ці проблеми і недоліки являють собою явища особливого роду. Їх не можна усунути відразу, наприклад, за допомогою прийняття жорстких нормативно-правових актів та адміністративних заходів, тому, що вони виступають як проблеми еволюційного типу в процесі реформування суспільства. Звідси випливає, що вони цілком природні й вимагають не пошуку "стрілочників", ворогів держави, а системної, постійної і тривалої роботи відповідно до виробленої концепції та програми політичного реформування, які повинні бути узгоджені з елітними та соціальними групами й отримати підтримку громадян країни.

Реформування політичної системи України вимагає чіткої визначеності щодо принципів здійснення цього процесу, які мають впливати з природи проблем, підлеглих розв'язанню. Найбільш важливими для реформування є принципи:

- інновації, який визначає формування інноваційного потенціалу принципів змін політичної системи;
- системності, який орієнтує не на окремі та часткові зміни політичної системи, а на її системні перетворення, що охоплюють структуру, організацію і функції;
- пріоритетів, який вимагає вирішення проблем у порядку їхньої значимості у системі заходів і можливих наслідків для політичної системи.

Безумовно ключовими вузлами політичної системи України є її виборча система і форма правління. Українська виборча система носить змішаний характер. Вона визначається першою статтею закону України "Про вибори народних депутатів України", де відзначається, що 225 депутатів Верховної Ради обираються по виборчих списках від політичних партій, а 225 – по одномандатних округах [6]. В той же час змішаній виборчій системі притаманні такі суттєві недоліки:

- перехідний характер цієї системи, невідповідність її сучасним процесам української політичної еволюції, утрата здатності працювати на

майбутнє;

- слабкий її вплив на політичне структурування суспільства, розвиток багатопартійної системи;
- породження цією системою принципово різних типів депутатів, що розрізняються своєю місією, цілями й змістом діяльності;
- труднощі технологізації виборчого процесу, додання йому відкритості, чіткості, можливості контролю за його відповідністю закону;
- незахищеність змішаної системи від "брудних технологій", використання адміністративного ресурсу і "чорного піару".

Якщо виборча система фактично виступає "входом" політичної системи, забезпечує формування суб'єктів політичної діяльності та визначає їхню ефективність, то форма правління забезпечує функціонування політичної системи, створює можливості для діяльності цих суб'єктів. З погляду форми правління Україна є президентсько-парламентською республікою. Конституція України неоднозначно трактує форму політичного правління, обходить її характеристику в розділі "Загальні положення" і недостатньо чітко фіксує її в розділі «Президент України». У статті 102-й цього розділу Конституції України відзначається, що Президент України є главою держави і виступає від її імені, є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності, додержання Конституції України, прав і свободи людини і громадянина [7, с. 44].

Президентсько-парламентська форма правління, яка склалася на первісних етапах становлення української державності та дозволила сконцентрувати повноваження в одних руках, забезпечити становлення, функціонування і розвиток усіх рівнів держави за допомогою створення єдиної вертикалі, активізувати суб'єкти державного будівництва, на сучасному етапі стала виявляти свою неефективність, зокрема гальмувати процеси відновлення. Формування політичної еліти, розвиток багатопартійної системи, виникнення самоуправлінських процесів у суспільстві вимагають включення в політичне життя численних активних політичних суб'єктів, що не мають наміру жити за застарілими адміністративними схемами керування, заснованими на жорсткому підпорядкуванні. Вони вимагають свого місця у "політичному розкладі" й мають потребу не у командах зверху, а у формуванні інтеграційних і координаційних центрів. Безумовно таким вищим легітимним центром в Україні виступає Верховна Рада. Звідси є зрозумілим неминуче зростання її ролі у системі владних повноважень. Це власне й визначає необхідність переходу від президентсько-парламентської республіки до парламентсько-президентської республіки.

Не можна не звернути увагу й на те, що в Україні за 10 років незалежності відбулися істотні зрушення в процесі трансформації Верховної Ради з формального радянського верховного органа влади в парламент європейського типу. В умовах президентської республіки

парламент являє собою не тільки законодавчий орган, а виступає й як один із двох (президент і парламент) центрів концентрації політичної влади [8, с. 11]. Розвиток українського парламентаризму виступає гарантією стійкості демократії, засобом протидії реставрації авторитаризму, що диктує необхідність зміни владних акцентів, перетворення Верховної Ради у провідний центр політичної влади.

Важливо те, що зазначені процеси виступають ознакою певної зрілості української політичної системи і державності. Починають виявлятися не тільки процеси організації, але й самоорганізації. Як відомо, особливістю самоорганізаційних структур є їхня спонтанність, незапланованість, коли вони виникають самі по собі й розвиваються за всіма можливими складовими елементами суспільної системи [9, с. 172]. Якщо політична система держави не створює умови для розгортання цих процесів, тоді, пробиваючи собі шлях в життя, вони за окремих обставин можуть викликати негативний синергетичний ефект з високим ступенем небезпеки для суспільства.

Можна констатувати, що на процес розвитку української політичної системи значно впливає адміністративна реформа, започаткована в Україні у 1998 р. й зорієнтована, в першу чергу, на формування ефективної системи державної виконавчої влади і місцевого самоврядування [10, с. 7]. Адміністративна реформа по своїй суті не має охоплювати політичну систему в цілому, але розвиваючи державну владу і місцеве самоврядування, вона прискорює загострення необхідності суттєвих змін у самих підвалинах національної політичної системи.

Розглянемо виділені ключові ланки реформування політичної системи України в аспекті аналітичного і соціоінженерного підходів. При цьому аналітичний підхід передбачає докладний аналіз переваг і недоліків наявної моделі і тієї моделі, до якої необхідно перейти. А соціоінженерний підхід припускає вироблення практичних рекомендацій з уточнення і впровадження нових моделей як форми політичного правління, так і виборчої системи.

**Оцінка пропорційної і мажоритарної виборчих систем.** Найважливішою складовою політичної реформи виступає реорганізація виборчої системи в Україні. Саме тому є особливо небезпечними непродумані дії без відповідного аналітичного обґрунтування, що можуть привести до негативного наслідку для суспільства та політичної системи держави. Відомо, що будь яке навіть позитивне перетворення суспільства спричиняє деякі негативні наслідки, тому що дисфункція завжди супроводжує функціонування. У цьому зв'язку виникає необхідність об'єктивного аналізу ідеї переходу від мажоритарно-пропорційної системи виборів до пропорційної, а також осмислення позитивних і негативних наслідків від її практичної реалізації.

Насамперед, варто звернути увагу, на те, що зміна виборчої системи в Україні являє собою далеко не формальне перетворення. Воно може

кардинально змінити, по-перше, тип депутатського корпусу, моделі діяльності депутатів, характер їхнього зв'язку з виборцями; по-друге, істотні характеристики Верховної Ради і місцевих рад; по-третє, найважливіші характеристики політичної системи України в цілому.

При проведенні будь-якого політичного реформування і при реформуванні виборчої системи зокрема необхідно враховувати:

- рівень розвитку багатопартійної системи, перехід її від диференціації до інтеграції;
- ступінь розвитку багатопартійної системи на всеукраїнському і регіональному рівнях;
- розвиненість політичної еліти на українському і регіональному рівнях.

Проблема реформування виборчої системи може вирішуватися за одним з трьох наступних варіантів.

Перший варіант передбачає реформування виборчої системи тільки на всеукраїнському рівні, тобто перехід при формуванні Верховної Ради від мажоритарно-пропорційної системи до пропорційної. Що стосується місцевих рад, то за цим варіантом пропонується поки залишити її формування за мажоритарним принципом. В якості аргументів такої непослідовності дій можна висунути недостатню зрілість партійних структур у регіонах і низький рівень компетентності партійних кадрів. Згодом, коли партійна система на регіональному рівні дістане достатньо високого ступеня розвитку, можна буде перейти до другої фази реформування.

Другий варіант реформування припускає форсування реформування виборчої системи як на всеукраїнському і місцевому рівнях. У цьому випадку саме реформування буде чинником, що підштовхне розвиток регіональної багатопартійності.

При здійсненні першого і другого варіантів реформування Україна втрачає можливість формування двопалатного парламенту, в той час як останній розглядається як найважливіший крок до федералізації політичної системи. Більшість експертів звертають увагу на те, що спостерігається стійкий процес активізації політичного життя в регіонах. Звідси цілком ймовірний третій варіант реформування виборчої системи, що припускає формування виборчої системи шляхом створення двопалатного парламенту, до складу якого входитимуть палата партійного і палата регіонального представництва. У цьому випадку виборча система може бути як однорідно-пропорційною, коли по партійних списках формуватиметься й регіональне представництво, так і мажоритарно-пропорційною, коли формування регіонального представництва відбуватиметься за принципом мажоритарності.

Визначальну роль у реформі відіграє визначення її мети. Тривіальним положенням політичного менеджменту є те, що

сформульована мета повинна спиратися на наявні можливості, використовувати наявні ресурси і досягати визначеного результату у єдності максимуму позитивних і мінімуму негативних наслідків. Спираючись на цей підхід можна визначити цільовий комплекс реформування виборчої системи України таким чином:

– забезпечення умов для розвитку багатопартійної системи України в аспекті її інтеграції, росту чисельності і впливу політичних партій у суспільстві, прийняття ними на себе відповідальності за вироблення й реалізацію політики шляхом як завоювання більшості, так і формування опозиції у Верховній Раді. Підкреслимо, що порівняльні дослідження мажоритарної та пропорційної виборчих констатують: "Недоліком мажоритарних систем є те, що ними легко маніпулювати. Недолік пропорційних систем полягає в участі занадто великої кількості партій. Цей недолік не такій важливий у випадку чистої пропорційності. Таким чином, недосконале пропорційне представництво виправдане як міра запобігання роздроблення партійної системи"[13, с. 10];

– перехід до принципово іншої структури діяльності депутатів Верховної Ради, їх комунікацій з виборцями, що має призвести до істотних змін у самій моделі розвитку української депутатської еліти;

– створення умов для підвищення рівня демократичності виборів і вираження різноманітних інтересів при їх здійсненні.

Розглянемо докладніше проблемне поле переходу від мажоритарно-пропорційної системи до пропорційної на всеукраїнському рівні.

Припустимо, що за цією схемою формується весь депутатський корпус. При цьому як основні будемо розглядати такі критерії (параметри): обов'язки депутатів, інтереси, які вони представляють, можливості ротації, комунікації з виборцями, відкликання депутатів у випадку незадоволення виборців їх діями, владна дистанція між депутатами та виборцями, лобізм, а також очікувані наслідки реалізації відповідної моделі виборів для суспільства.

Для того, щоб зрозуміти переваги пропорційної системи виборів, порівняємо її з мажоритарно-пропорційною системою за виділеними критеріями (див. Табл. 1).

Реформування виборчої системи призведе до далеко неоднозначних наслідків. Воно забезпечить рівність депутатів з погляду обов'язків перед виборцями, але збільшить владну дистанцію між ними, а також призведе до зростання впливу партійної бюрократії на процеси лобіювання у Верховній Раді, загостриться проблема вираження у ній інтересів регіонів.

Самим головним наслідком реформи є зміна структури діяльності депутатів, оскільки останні істотно відрізняються у залежності від моделі виборів, за якою вони обрані.

Депутати-мажоритарники несуть на собі значний вантаж роботи в окрузі, яка зводиться в остаточному підсумку до чотирьох наступних



напрямів:

- лобіювання інтересів фінансових, економічних, політичних і соціальних груп округу з метою “відшкодування” витрат на виборчу кампанію й одержання підтримки на наступних виборах;
- надання допомоги при порушенні прав підприємств, організацій і окремих людей, що, по суті справи, є здійсненням правозахисної діяльності;

Таблиця 1.

Переваги і недоліки мажоритарно-пропорційної виборчої системи

Критерії для порівняння	Мажоритарно-пропорційна виборча система	
	Переваги	Недоліки
Обов'язки депутата	Наявність прямих обов'язків значної частини депутатів як перед виборцями округу, так і перед партіями	Депутати мають різні обов'язки. Одні прив'язані до округу, а інші до політичної партії чи блоку
Інтереси	Поєднання інтересів регіонів та інтересів політичних сил	Розбіжність сфер інтересів депутатів
Ротація	Значна ротація депутатського корпусу за рахунок депутатів за мажоритарними списками	Ротація відбувається достатньо повільно за рахунок змін у партійних списках
Комунікація	Різноманіття комунікацій депутатів з виборцями	Нерозвиненість комунікації партійного депутата з виборцями
Відкликання депутата	Принципова можливість відкликання депутата-мажоритарника	Принципова неможливість відкликання депутата від партії
Владна дистанція	Тенденція до скорочення владної дистанції	Неоднакова владна дистанція різних категорій депутатів
Лобізм	Різноманітні форми та канали лобіювання інтересів партій, регіонів, підприємств, олігархічних груп	Домінування двох типів лобіювання: партійного і регіонально-олігархічного
Наслідки	Наявність у частини депутатів прямої взаємодії з народом	Латентний конфлікт між двома типами депутатів, проблеми формування більшості

– здійснення соціально-захисної діяльності, що проявляється у наданні соціальної допомоги як окремим людям, так і організаціям. У цьому випадку народний депутат нерідко виступає фактором додаткового навантаження та тиску на наявну в країні систему соціального захисту;

– ознайомлення з проблемами округу та інформування виборців про діяльність Верховної Ради і роботу в ній власне депутата.

Депутат-мажоритарник фактично являє собою патерналістський тип депутата, що дістався українському суспільству від соціалістичної системи. Він відрізняється від депутата-багатомандатника тим, що по суті є не політиком, а політичним соціальним працівником. В його діяльності переважає захисна функція, оскільки від неї залежить його майбутнє, а законотворчість набуває вторинного характеру.

Таблиця 2.

Переваги і недоліки пропорційної виборчої системи

Критерії для порівняння	Пропорційна виборча система	
	Переваги	Недоліки
Обов'язки депутата	“Рівноцінність” депутатів за обов'язками перед виборцями	Відсутність прямих обов'язків депутата перед виборцем, відрив його від народу, що призводить до зростання відчуження народу від влади й падінню авторитету Верховної Ради
Інтереси	Усі депутати виражають інтереси виборців, що віддали голоси за партії	Фактично депутати виражають інтереси тільки політизованої частини суспільства, труднощі з вираженням інтересів регіонів
Ротація	Однакові форми ротації у всіх депутатів	Накопичується група “приписних” депутатів, що стають постійними у Верховній Раді
Комунікація	Єдина система комунікацій виборців з партіями	“Випадання” депутатів з комунікації з виборцями округу
Відкликання депутата	Повна незалежність депутата	Відсутність можливості відкликання депутатів з Верховної Ради

Продовження таблиці 2

Владна дистанція	Однакова владна дистанція у всіх депутатів	Збільшення владної дистанції між депутатами і виборцями
Лобізм	Уніфікація лобіювання, забезпечення ключових позицій партій та партійної бюрократії у лобіюванні	Монополізм партійної бюрократії на лобіювання
Наслідки	Зростання чисельності й впливу політичних партій, посилення їхньої інтеграції, можливість формування більшості	Зростання партійної бюрократії, зловживання лобіюванням і списками кандидатів, збільшення частки депутатів київського походження, труднощі вираження інтересів регіонів

Таблиця 3.

Структура діяльності депутатів, обраних по мажоритарних округах, і депутатів, обраних по партійних списках

Структура діяльності	Депутати, обрані за мажоритарною системою	Депутати, обрані за пропорційною системою
Законотворчість	+	+
Робота в окрузі	+	-
Робота в партії	-	+

Якщо ставити за найважливішу мету розвитку депутатського корпусу України формування високопрофесійної парламентської еліти, розвиток політичних партій, то необхідно переходити до пропорційної системи виборів. Але цей перехід неминуче призведе до загострення таких проблем, як:

- послаблення відстоювання регіональних інтересів у Верховній Раді;
- послаблення правозахисної діяльності;
- посилення дистанціювання Верховної Ради від поточних проблем населення;
- певною мірою зменшення авторитету Верховної Ради у народу внаслідок перетворення її на професійний законотворчий орган, в той час як населення жадатиме від депутатів патерналістського типу діяльності.

При цьому на найбільш складну проблему перетвориться захист інтересів регіонів у Верховній Раді, оскільки її послідовне розв'язання

змусить удосконалювати український парламентаризм і в тому числі виборчу систему.

На підставі проведеного аналізу можна зробити рекомендації щодо необхідності:

– проведення ґрунтовних досліджень проблеми переходу України до двопалатного парламенту й відповідної йому виборчої системи, оскільки важливо дати відповіді на такі питання: коли здійснювати реформу адміністративно-територіального устрою України, чи здійснювати федералізацію Української держави, якщо так, то здійснювати її в рамках нинішньої політичної реформи або залишити на майбутнє;

– забезпечення переходу до пропорційної системи тільки при проведенні виборів до Верховної Ради, залишивши вибори в обласні, міські та інші ради мажоритарними із збереженням умов для формування партійних структур. У даному разі доцільно винести питання про перехід регіонів до пропорційної виборчої системи за рамки майбутньої реформи, або, що доцільніше, виділити цей перехід як майбутній етап нинішньої реформи;

– забезпечення законодавчого врегулювання проблеми зв'язків і взаємодії депутатів з виборцями, зокрема створення спрощеного механізму відкликання депутатів;

– вироблення заходів для стимулювання партійного будівництва в країні й зокрема з підготовки партійних менеджерів;

– сприяння підвищенню відкритості в діяльності партійних організацій, особливо в галузі фінансування партій, функціонування "партійної економіки";

– рознесення виборів до Верховної Ради та місцевих виборів у часі, що буде сприяти розвитку демократичних процесів у регіонах.

– створення правових і організаційних перешкод монополізації партійною бюрократією лобістської діяльності у Верховній Раді;

– формування ефективної системи контролю за виборами з боку громадянського суспільства;

– здійснення моніторингу законотворчості, внесення змін до Конституції України, усунення нестиківок і проблем у виборчому законодавстві, істотної модернізації Закону про політичні партії.

***Проблеми переходу від президентсько-парламентської до парламентсько-президентської форми правління.*** Вибір між парламентсько-президентською і президентсько-парламентською формами правління визначається такими факторами:

– ефективністю функціонування форми правління, як підкреслює Дж. Сарторі, що "найкращим є той політичний устрій, який найкраще працює" [13, с. 79];

– співвідношенням за кожною моделлю правління соціальних і політичних сил, авторитетом політичної еліти і підтримкою населенням

політичних інститутів і форм правління. Сучасний етап розвитку України характеризується тим, що авторитет політичних інститутів є дуже низьким. Громадська думка покладає основну провину за кризові процеси в країні на президентську форму правління. При цьому досить часто й невинувато на президента покладається відповідальність за всі первородні гріхи українського суспільства: бідність, кризові процеси, корупцію і т.д.;

– особливостями історичного розвитку політичного правління в країні та специфікою етапу, пережитого країною. В історії України є приклади застосування парламентаризму. Так, у Запорізькій Січі був вироблений механізм жорсткого політичного менеджменту, коли положення гетьмана нагадувало положення нинішнього голови Верховної Ради. У випадку помилки він позбавлявся влади, що змушувало гетьмана бути ефективним суб'єктом самоврядування [11, с. 79]. Сучасний етап характеризується поступовим виходом країни з кризи, що створює сприятливі умови для децентралізації влади. Що стосується ролі Президента України, те соціологічні дослідження, зокрема проведені Інститутом соціології НАН України з 1994 по 2002 р. свідчать про те, що громадяни країни бачать роль президента "зміщеною" в уряд. На питання "якою на Вашу думку, повинна бути роль президента в Україні?" від 52,5% у 1994 р. й до 56,8% у 2002 р. відповідають, що президент повинний бути главою уряду та брати на себе всю повноту відповідальності за внутрішню і зовнішню політику (як у США) [12, с. 18];

– проблемами, що стоять перед українським суспільством, його політичною системою. Якщо концентрувати проблеми, що стоять перед Україною, то їх можна визначити такою стислою формулою: додання динаміки відновленню й зростанню у всіх сферах суспільства, подолання кризових і застійних процесів, створення умов для інтеграції в європейське співтовариство та євроатлантичні структури. Реалізація цієї формули вимагає, з одного боку, посилення виконавчо-менеджерської ролі Президента України, а з другого - зростання керівної, консолідуючої, інтегративної ролі Верховної Ради та її голови.

Декомпозиція даної формули призводить до виділення деякої сукупності проблем, які необхідно вирішити суспільству, а саме: подолання кризи довіри з боку суспільства до виконавчої влади та до інституту Президента; запобігання розвитку авторитарних тенденцій виконавчої влади; входження України в Європу та приведення політичної системи у відповідність європейським нормам і цінностям; розвиток громадянського суспільства, подолання протистояння окремих його інститутів та системи виконавчої влади; пошук раціональних можливостей зменшення тиску на виконавчу владу з боку опозиції, міжнародних організацій, держав Заходу; посилення реформаторського ефекту шляхом зміни форми правління.

Успішне розв'язання цих проблем очікується з переходом до парламентсько-президентської форми правління.

Таблиця 4.

Вплив політичної реформи на проблеми розвитку політичної системи суспільства

Зміст проблем	Вплив політичної реформи
Криза довіри з боку суспільства до виконавчої влади, до інституту Президента	Перекладення більшої частини відповідальності за державу від виконавчої влади до законодавчої, від Президента до Верховної Ради, солідаризація відповідальності
Тривалий конфлікт між законодавчою та виконавчою владою	Зняття конфлікту за допомогою зміни статусів сторін, підвищення статусу Верховної Ради і зниження статусу Президента
Розвиток авторитарних тенденцій в системі виконавчої влади	Гальмування авторитарних тенденцій в системі виконавчої влади за допомогою формування механізмів контролю, підвищення відкритості діяльності виконавчої влади
Необхідність входження України в Європу і невідповідність політичної системи європейським нормам і цінностям	Створення умов для трансформації політичної системи України до найкращих європейських зразків
Гальмування розвитку громадянського суспільства, протистояння окремих його інститутів та інституту виконавчої влади	Усунення жорсткого тиску деяких організацій громадянського суспільства на виконавчу владу, перехід до відносин співробітництва виконавчої влади і громадянського суспільства
Тиск на державну владу з боку опозиції, міжнародних організацій, окремих держав Заходу	Зняття причин тиску на державну владу з боку опозиції, міжнародних організацій, держав Заходу
Вичерпаність реформаторського ефекту від президентсько-парламентського правління	Формування і реалізація реформаторського ефекту від парламентсько-президентської форми правління

Істотну роль у переході до парламентсько-президентської форми правління відіграють її переваги у порівнянні з президентсько-парламентською формою правління. Для порівняння доцільно виділити такі критерії: стан суспільства, за якого оцінюється ефективність певної форми правління; структура влади; її стійкість; особистісна залежність

влади (харизматичний ефект); стан громадянського суспільства і можливості його розвитку; прийняття управлінських рішень; демократичність; вплив на владу; громадська злагода; можливості реформ; соціальна база влади; її політична підтримка; накопичений досвід. Звернемося до таблиць 5 і 6 та порівняємо баланси переваг і недоліків різних форм правління за зазначеними критеріями.

Таблиця 5.

Переваги і недоліки президентсько-парламентської форми правління

Критерії для порівняння	Президентсько-парламентська форма правління	
	Переваги	Недоліки
Стан суспільства	Ефективна в екстремальних умовах	Проблеми функціонування в нормальних ситуаціях
Структура влади	Централізація і зростання ролі виконавчої влади, наявність завершеної вертикалі влади	Розбіжність і конфлікт між законодавчою і виконавчою владою
Стійкість влади	Стійкість влади	Негнучкість влади
Особистісна залежність влади	Ефективна для харизматичної і конструктивної особистості Президента	Залежність влади від недоліків особистості Президента
Громадянське суспільство	Можливість стимулювання громадянського суспільства Президентом	Тиск на владу з боку громадянського суспільства
Прийняття рішень	Швидкість прийняття рішень	Менша легітимність рішень
Демократичність	Персональна відповідальність	Небезпека авторитаризму і суб'єктивізму
Вплив на владу	Пряме звертання до Президента	Вплив випадкових факторів і фінансово-олігархічних груп
Громадська злагода	Недопущення хаосу	Антипрезидентський характер політичної боротьби
Можливості реформ	Реформування верхніх ешелонів виконавчої влади	Звуження можливості реформування середніх і нижчих рівнів управління

Продовження таблиці 5

Соціальна база	Визначається чисельністю виборців, що віддали свої голоси Президенту на виборах	Незгода інших виборців з результатами вибору
Політична підтримка	Опора на адміністративні структури і певні політичні партії	Недостатня підтримка Президента в окремих регіонах і політичних структурах
Накопичений досвід	Досвід в умовах першого десятиліття становлення держави	Недостатність досвіду, наявність суттєвих негативних елементів

Таблиця 6.

Переваги і недоліки парламентсько-президентської форми правління

Критерії для порівняння	Парламентсько-президентська форма правління	
	Переваги	Недоліки
Стан суспільства	Ефективна в умовах нормального розвитку	Складності в екстремальних ситуаціях
Структура влади	Зростання статусу голови Верховної Ради, що додає значну конкурентоздатність законодавчій галузі влади	Утвердження статусу голови Верховної Ради з повноваженнями, меншими ніж у президентських республіках
Стійкість влади	Гнучкість влади	Нестійкість влади
Особистісна залежність влади	Незалежність влади від особистості Президента	Знеособленість влади
Громадянське суспільство	Зняття адміністративних бар'єрів для розвитку громадянського суспільства	Посилення тиску на Верховну Раду з боку опозиційних рухів
Прийняття рішень	Великий рівень легітимності рішень	Повільність прийняття рішень
Демократичність	Зростання в суспільстві ролі парламенту і депутатів	Посилення можливості колективної безвідповідальності
Вплив на владу	Значний вплив політичних партій	Слабкість і подрібненість багатопартійної системи
Громадська злагода	Досягнення соціальної згоди	Небезпека тихого сповзання до хаосу
Можливості реформ	Розширення можливості проведення реформ	Посилення декларативності реформ



*Продовження таблиці 6*

Соціальна база	Широка соціальна підтримка Верховної Ради	Зниження підтримки Верховної Ради за умови не подолання кризових процесів
Політична підтримка	Широка політична підтримка	Втрата політичної підтримки у випадку погіршення ситуації в країні
Накопичений досвід	Великий позитивний досвід європейських країн	Обмаль власного досвіду парламентаризму

На підставі наведених міркувань можна сформулювати наступні висновки щодо ефективності парламентсько-президентської форми правління у порівнянні з президентсько-парламентською. Така форма правління:

- ефективніше в періоди реформування суспільства;
- сприяє росту конкурентоздатності законодавчої влади щодо виконавчої;
- сприяє демократизації суспільства, розвитку багатопартійної системи і становленню громадянського суспільства;
- більше відповідає історичним традиціям становлення української державності;
- отримує більшу підтримку з боку населення, політичних еліт, сприяє зміцненню громадської злагоди;
- характеризується наявністю значного світового та європейського досвіду.

Президентсько-парламентська форма правління характеризується низкою істотних недоліків таких, як: нестійкість влади, менша легітимність прийняття рішень, значний вплив випадкових, суб'єктивних факторів і фінансово-олігархічних груп, небезпека авторитаризму і суб'єктивізму, залежність влади від особистості Президента тощо.

Разом з тим президентсько-парламентська форма правління має й низку переваг у порівнянні з парламентсько-президентською формою, а саме: централізація і зростання ролі виконавчої влади, наявність завершеної вертикалі влади персональна відповідальність, швидкість прийняття рішень тощо.

Таким чином, проведений аналіз доводить доцільність проведення політичної реформи в Україні за умови посилення акцентів у подальшому розвитку суспільства на прискоренні процесів демократизації, підвищенні ефективності взаємодії всіх рівнів державної влади, реалізації стратегічних цілей держави.

***Список використаних джерел:***

1. Звернення Президента України Л.Д. Кучми до українського народу з нагоди 11-ї річниці незалежності України // Уряд. кур'єр. – 2002.
2. Послання Президента України до Верховної Ради України. Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002-2011 роки. – К.: Інформаційно-видавничий центр Держкомстату України, 2002. – 72 с.
3. Михальченко Н.И. Украинское общество: трансформация, модернизация или лимитроф Европы? - К.: Институт социологии НАНУ, 2001. – 440 с.
4. Политология: Энциклопедический словарь / Общ. ред. и сост.: Ю. И. Аверьянов. – М.: Изд-во Моск. коммерч. ун-та. 1993.
5. Безверний А.С. Политическая жизнь общества // Политическая социология. – Ростов-на-Дону: Феникс, 1977. – С. 45-68.
6. Закон України „Про вибори народних депутатів України”.
7. Конституція України. – К.: Агентство „Книга Пам'яті України”, 1996. – 80 с.
8. Шаповал В.М., Борденюк В.І., Журавльова Г.С. Парламентаризм і законодавчий процес в Україні: Навч. посіб. – Вид-во УАДУ, 2000. – 216 с.
9. Бевзенко Л.Д. Социальная самоорганизация. Синергетическая парадигма: возможности социальных интерпретаций. – К.: Ин-т социологии НАН Украины, 2002. – 437 с.
10. Концепція адміністративної реформи в Україні. – К.: Центр політико-правових реформ, Центр розвитку українського законодавства, 1998. – 61 с.
11. Росовецкий С. Запорожское казачество: Новации воинского “менеджмента” под флером мифов и легенд // Персонал. - 2002. - № 9. – С. 74-79.
12. Українське суспільство 1992-2002 (соціологічний моніторинг) / За ред. Н.В.Паніної. – К.: Інститут соціології, 2003. – 116 с.
13. Сарторі Дж. Порівняльна конституційна інженерія: Дослідження структур, мотивів і результатів. – К.: “АРТЕК”, 2001. - 211 с.

### **3.3. Реформи державного управління: співвідношення понять**

*Постановка проблеми.* В сучасному світі якість державного управління має стратегічно важливе значення для суспільного розвитку. Як відзначено в спеціальній резолюції Економічної і Соціальної Ради ООН, дієве, підзвітне, ефективне і прозоре державне управління покликане відігравати ключову роль в досягненні узгоджених на міжнародному рівні цілей, включаючи Цілі розвитку тисячоліття [1]. У роботі В.Цветкова, В.Селіванова і О.Скрипнюка показано, що в Україні на даний час особливої гостроти набула проблема підвищення якості та ефективності державного управління, оскільки останнє має забезпечити не просто поступальний розвиток, а системні суспільні перетворення [2, с. 45-46].

Вирішення даної проблеми вимагає реформ державного управління, які, як обгрунтовано у монографії [3, с. 27-30], доцільно здійснювати у вигляді комплексу державно-управлінських реформ. Під ними ми розуміємо суттєві якісні, прогресивні зміни системи органів державного управління та їх управлінської діяльності (згідно з широким підходом), системи органів місцевого самоврядування та їх управлінської діяльності, зв'язків між цими системами, механізмів їх взаємодії в процесах управління з неурядовими організаціями та громадянами, але без порушення основ наявного конституційного ладу. При цьому широкий підхід означає, що система органів державного управління як об'єкт реформування включає інститут глави держави, органи законодавчої і виконавчої влади, конституційного та адміністративного судочинства, прокуратури, а відповідна управлінська діяльність є поєднанням політичних, правових та адміністративних функцій [3, с. 24].

При введенні поняття "державно-управлінські реформи" виникає теоретичне завдання з'ясувати його співвідношення з усталеними у вітчизняній науці поняттями, якими прийнято позначати реформи державного управління та місцевого самоврядування або які тією чи іншою мірою стосуються даних реформ, наприклад поняттями "адміністративна реформа", "муніципальна реформа", "судова реформа" тощо. Таке дослідження, перш за все, покликане довести відсутність усталених понять для позначення комплексу перетворень під назвою "державно-управлінські реформи", що слугуватиме підтвердженням доцільності введення нового поняття. Крім того, результати висвітленого у статті аналізу мають дати чітке уявлення про місце цього поняття у відповідній понятійній системі.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Підґрунтям дослідження стали енциклопедичні словникові видання, зокрема [4-7], та праці

В.Авер'янова, П.Біленчука, В.Кампа, І.Коліушка, В.Кравченка, А.Павлюк, П.Рудика, В.Стефанюка, В.Цветкова, І.Черленяка, В.Яцуби, В.Яцюка та ін. [8-19], в яких розкривається зміст основних понять у аналізованій галузі реформування.

*Формулювання мети статті.* Метою статті є з'ясування співвідношень поняття "державно-управлінські реформи" з усталеними у вітчизняній науці поняттями стосовно реформ державного управління та місцевого самоврядування.

*Виклад основного матеріалу дослідження.* Розпочати аналіз видається доцільним з поняття "адміністративна реформа", оскільки вона за змістом є найбільш близькою до державно-управлінських реформ. Серед вітчизняних науковців спостерігаються досить відмінні погляди на сутність адміністративної реформи, які можна звести до трьох основних точок зору. Перша з них відображена у Концепції адміністративної реформи в Україні (1998 р.). Згідно з нею, адміністративна реформа – це вид політико-правової реформи, яка здійснюється у сфері виконавчої влади і стосується як її організаційної структури, функцій, кадрового забезпечення, так і взаємовідносин з місцевим самоврядуванням [20, с. 52]. Подібно до цього, В.Кампо зазначав, що адміністративна реформа має на меті вирішення проблеми становлення й розвитку сильної та ефективної виконавчої влади [12, с. 12]. В "Політологічному енциклопедичному словнику" адміністративна реформа визначається як комплекс узгоджених заходів, спрямованих на системну перебудову органів виконавчої влади, запровадження досконаліших форм і методів їх діяльності [5, с. 16]. Таким чином, даний підхід зводить адміністративну реформу до змін лише у організації та діяльності системи органів виконавчої влади.

Дещо відмінний погляд спостерігається, наприклад, у працях В.Авер'янова та І.Коліушка. Зокрема, В.Авер'янов розглядає адміністративну реформу як цілісний комплекс заходів, що передбачають створення ефективно працюючого механізму державного управління, розвиток адміністративного законодавства, покращення кадрового, інформаційно-технічного і фінансово-економічного забезпечення організації виконавчої влади [11, с. 4; 21, с. 40]. При цьому вчений виділяє такі суттєві елементи і аспекти механізму державного управління, що підлягають реформуванню: система органів виконавчої влади; державна служба; інформаційне забезпечення державного управління; державний контроль у сфері державного управління (в розумінні внутрішнього контролю в системі органів виконавчої влади); адміністративна юстиція як поєднання юрисдикційної діяльності спеціальних органів виконавчої влади та адміністративних судів; адміністративне законодавство [21, с. 40-44].

В монографії І.Коліушка адміністративна реформа тлумачиться як комплекс політико-правових заходів, які полягають у структурних, функціональних та державно-службових перетвореннях, насамперед у

сфері виконавчої влади, з метою перетворення її з владно-репресивного механізму на організацію, що служить суспільству, і створення на цій основі ефективної системи державного управління [13, с. 7]. Автор аналізує такі основні напрями реформування: перетворення системи органів виконавчої влади; розмежування політичних і адміністративних посад в цій системі; реформування державної служби; удосконалення адміністративних процедур в сфері виконавчої влади; становлення адміністративної юстиції [13, с. 3].

Отже, з другої точки зору проблематика адміністративної реформи включає питання змін у організації та діяльності не тільки системи органів виконавчої влади, але й судової гілки влади в частині запровадження та/або удосконалення адміністративної юстиції, а також перетворення адміністративного законодавства.

Третя точка зору базується на розгляді систем органів виконавчої влади (державної адміністрації) та місцевого самоврядування як єдиного цілого – системи публічної адміністрації. В принципі такий підхід було закладено ще у Концепції адміністративної реформи в Україні, завдання якої передбачали формування ефективної організації виконавчої влади та сучасної системи місцевого самоврядування, запровадження нової ідеології їх функціонування, організацію на нових засадах державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, запровадження раціонального адміністративно-територіального устрою. Відзначалася також потреба повноцінного запровадження адміністративної юстиції [20, с. 7-8]. Проте, як показано у працях Я.Гонцяжа і Н.Гнидюк [22, с. 41, 52-53] та В.Рибкала і Л.Шкляра [23, с. 87], викладене у згаданій концепції розуміння адміністративної реформи як такої, що здійснюється лише у сфері виконавчої влади, стало вагомим фактором того, що на практиці адміністративна реформа загальмувала на центральному рівні державного управління (уряд, ЦОВВ). Тому в даних працях зроблено висновок про необхідність розуміння відповідної реформи як перетворень в системі не державної, а публічної адміністрації.

Найбільш детально третя точка зору розкрита у проекті Концепції реформування публічної адміністрації в Україні (2005 р.), підготовленому Центром політико-правових реформ. За поясненням авторів проекту, фактично даний документ є Концепцією адміністративної реформи в Україні у новій редакції, але назву змінено, керуючись правилом: "для нової справи необхідні нові слова" [24, с. 65]. Проект передбачає, що адміністративна реформа є реформою публічної адміністрації та має охоплювати такі напрями: реформування системи органів виконавчої влади; модернізація адміністративно-територіального устрою; децентралізація влади та відповідальності; перетворення місцевого самоврядування та запровадження регіонального самоврядування; реформування публічної цивільної служби (державної служби та служби в

органах місцевого самоврядування); розвиток системи зовнішнього, передусім судового контролю за публічною адміністрацією; перетворення адміністративного законодавства [24, с. 12, 15, 21, 23, 28, 36, 50-52, 57-59].

З розглянутих точок зору остання є найбільш загальною. Вона включає в себе більш вузькі тлумачення адміністративної реформи, а також у цілому відповідає світовій практиці, в якій даний комплекс перетворень позначають поняттями "public administration reform" або "administrative reform" [25, с. 17, 26; 26, с. 45, 51-52]. У вітчизняній практиці також набуває поширення розуміння адміністративної реформи саме як реформи публічної адміністрації, включаючи питання становлення та/або удосконалення адміністративної юстиції. За такого підходу адміністративна реформа є основною, найбільшою складовою частиною державно-управлінських реформ, але не охоплює низку проблем останніх, оскільки, на відміну від них, базується на вузькому розумінні державного управління як об'єкта реформування. Зокрема, поза межами адміністративної реформи залишаються проблеми перетворень інституту глави держави і парламенту як складових системи державного управління, їх зв'язків та взаємодії з органами публічної адміністрації в управлінських процесах, контролю органу конституційного судочинства за управлінською діяльністю президента, парламенту і уряду тощо.

З поняттям "адміністративна реформа" перетинаються поширені у вітчизняній науці та практиці поняття "адміністративно-територіальна реформа" і "муніципальна реформа". Для визначення першого поняття ключовим є поняття "адміністративно-територіальний устрій". Енциклопедичні словники тлумачать останній як територіальну організацію держави з поділом її на складові частини – адміністративно-територіальні одиниці (область, провінція, земля, місто, громада, село тощо), відповідно до яких будуються і функціонують система місцевих органів державної влади та система місцевого самоврядування [4, с. 22; 5, с. 17]. Виходячи з такого тлумачення, А.Павлюк виділяє дві складові адміністративно-територіальної реформи, а саме, перетворення адміністративно-територіального устрою і територіальної організації влади в державі [15, с. 160]. З цим погоджуються автори інших досліджень, обґрунтовуючи необхідність узгоджених змін обох зазначених складових. Науковці проводять думку про те, що зміни адміністративно-територіального устрою (територіальна реформа) самі по собі нездатні привести до кардинальних зрушень у функціонуванні системи органів державної влади, тому важливою є комплексність територіального, адміністративного, функціонального, бюджетного, фіскального реформування тощо [8, с. 12-15, 345; 27, с. 38-39, 50].

Детальне бачення пріоритетних напрямів реформування територіальної організації влади в Україні викладене у проекті Концепції децентралізації державного управління та розвитку місцевого

самоврядування, розробленому експертами Асоціації міст України та громад і Української партії "Єдність". До таких напрямів віднесено: оптимізацію системи публічної влади на регіональному і субрегіональному рівнях (місцеві держадміністрації, місцеві органи ЦОВВ, органи самоврядування); встановлення територіальної основи місцевого самоврядування; зміцнення матеріальної та фінансової бази місцевого самоврядування; вдосконалення організації й функціонування системи місцевого самоврядування; чіткий розподіл сфери компетенції та повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, а також органами місцевого самоврядування різного територіального рівня (децентралізація, субсидіарність); зміцнення правових гарантій місцевого самоврядування, вдосконалення механізмів захисту прав та інтересів територіальних громад, органів та посадових осіб місцевого самоврядування [14].

Отже, адміністративно-територіальна реформа є змінами, що включають перетворення адміністративно-територіального устрою і територіальної організації влади в державі. Вона виступає територіальною складовою адміністративної реформи, якщо останню розуміти в значенні реформи публічної адміністрації.

Поняття "муніципальна реформа" використовується у низці праць. Наприклад, П.Біленчук, В.Кравченко і М.Підмогильний свого часу запропонували проект Концепції національної програми муніципальної реформи в Україні [9, с. 52-55]. У проекті цілями даної програми визначено забезпечення становлення і розвитку самоврядування місцевих громад, підвищення ефективності управління на місцях та на державному рівні, розвиток сіл, селищ, міст і територій. Запропоновано два основні етапи здійснення програми, перший з яких спрямований на створення "базових" умов для формування місцевого самоврядування, передусім правових та фінансових, а другий – на здійснення заходів щодо реального становлення системи місцевого самоврядування.

В.Кампо і М.Оніщук розглянули здійснення муніципальної реформи протягом перших років незалежності України як процес перетворень на первинному (село, селище, місто), районному і обласному рівнях, результатом якого стала інституціоналізація демократичного місцевого самоврядування. Вони акцентували увагу на питаннях формування системи органів самоврядування та їх відносинах з органами виконавчої влади [28, с. 12-15].

У згаданому проекті Концепції реформування публічної адміністрації в Україні наголошується, що муніципальна реформа включає модернізацію адміністративно-територіального устрою, перетворення системи органів місцевого самоврядування рівнів громади і району, перерозподілу повноважень між цими органами і органами виконавчої влади, оптимізацію фінансово-економічної бази органів місцевого

самоврядування та міжбюджетних відносин, формування дієвих місцевих бюджетів, які здатні забезпечити виконання функцій місцевого самоврядування [24, с. 23-27].

Узагальнення наведених праць дозволяє зробити висновок про те, що в них муніципальна реформа розуміється як зміни, що охоплюють питання становлення і розвитку системи органів місцевого самоврядування, їх відносин з органами виконавчої влади, розподілу між ними функцій і повноважень (співвідношення централізації і децентралізації), відповідних перетворень адміністративно-територіального устрою, а також створення правової та ресурсної, передусім фінансово-економічної бази місцевого самоврядування. Останнє при цьому розуміється або як лише самоврядування первинного рівня (територіальні громади), або як самоврядування всіх рівнів (від громад до регіонів). В обох випадках муніципальна реформа виявляється складовою частиною адміністративно-територіальної реформи, яка, як показано вище, включає також питання територіальної реорганізації виконавчої влади.

Перетворення державного управління і місцевого самоврядування мають обов'язково втілюватися у відповідному законодавстві, тому вони органічно пов'язані з правовою реформою. У "Великому енциклопедичному юридичному словнику" правова реформа визначається як один із видів соціальних реформ, змістом якої є перетворення правової форми, пов'язане з утворенням, реорганізацією або ліквідацією інститутів публічної влади та відповідних правових інститутів. Зазначається, що це може бути одинична реформа або послідовний ряд відповідних реформ, до яких, зокрема, віднесено судово-правову і адміністративно-правову реформи [4, с. 690].

Низка авторів розглядає правову реформу в контексті перетворень у системі державного управління. У монографії [16, с. 70] дану реформу виділено як важливий напрям змін, спрямованих на якісне перетворення успадкованої від колишнього СРСР правової системи, формування, насамперед, національної системи права, створення сучасного законодавства як юридичної основи публічної влади і державного управління. На думку В.Лемака, правова реформа є державною політикою, спрямованою на правові перетворення самої сутності держави, що проявляється у зміні її основних функцій, правових основ її стосунків з суспільством та окремими індивідами на основі засад конституціоналізму й правової держави. Серед основних напрямів правової реформи в Україні зазначений автор відзначив: конституційну реформу; судово-правову реформу; удосконалення правових гарантій розвитку інститутів громадянського суспільства [29, с. 8, 10].

Конституційна реформа визначається у російській "Юридической энциклопедии" як прийняття конституції у новій редакції або внесення до неї значних поправок [6, с. 444]. В.Кампо наводить аналогічну точку зору,



висловлюючи також інший погляд на конституційну реформу як не тільки зміни до Конституції, але й приведення у відповідність до нової Конституції всього поточного законодавства [12, с. 12]. Проте в обох випадках конституційна реформа тлумачиться з погляду змін правової системи.

У інших працях аналізується предмет адміністративно-правової реформи. Зокрема, в роботі [30, с. 8] наголошується на неприпустимості змішування понять "адміністративна реформа" і "адміністративно-правова реформа", оскільки останнє з них означає реформу адміністративного права. Разом з тим, зазначається, що предмети обох реформ значною мірою співпадають. В дослідженні [10, с. 63-64] предмет реформи адміністративного права розкривається як єдність трьох компонентів: сукупність актів адміністративного законодавства як зовнішня форма галузі адміністративного права; власне галузь адміністративного права як складова частина правової системи; наука адміністративного права. У співвідношенні з адміністративною реформою адміністративно-правова реформа розглядається як конкретний напрям здійснення першої з відповідним підпорядкуванням її завдань.

Виходячи з наведених поглядів, правова реформа є змінами у правовій системі, частина з яких може стосуватися правової бази державного управління і місцевого самоврядування. При цьому конституційна, адміністративно-правова і судово-правова реформи виступають компонентами, з одного боку, правової реформи, а з другого – відповідно, політичної, адміністративної та судової реформ. Згідно з цим, правова та державно-управлінські реформи певною мірою співпадають за змістом, але з великого кола проблем не перетинаються між собою.

Співвідношення між державно-управлінськими та політичною реформами залежить від тлумачення змісту останньої. Розповсюдженим є широке розуміння політичної реформи, що зафіксоване, зокрема, у "Політологічному енциклопедичному словнику". Згідно з ним, політична реформа трактується як перетворення, зміна, переустрій політичного життя суспільства (відносин, порядків, інститутів, установ), що здійснюються без зміни основ існуючого ладу [5, с. 569]. При цьому політичне життя трактується як одна з основних сфер суспільного життя, поряд з економічною, соціальною і духовною сферами. Наприклад, на думку авторів роботи [31, с. 5-6], політична реформа в Україні має здійснюватися відповідно до широкого розуміння політичної системи, що складається з інституціональної, регулятивної, функціональної, ідеологічної та комунікативної підсистем. У свою чергу, інституціональна підсистема включає, серед іншого, державу, політичні партії та їх блоки, інші громадські об'єднання, трудові колективи тощо.

В разі такого широкого розуміння політичної реформи державно-управлінські реформи виступають її складовою частиною. Даний підхід

простежується у низці праць. Зокрема, згідно з проектом Концепції реформування політичної системи України (2001 р.), реформа політичної системи передбачає здійснення парламентської, адміністративної, судової, прокурорської, адміністративно-територіальної та інших реформ [32, с. 9]. Подібно до цього, у праці [33, с. 35] політичну реформу розглянуто як сукупність реформ, таких як конституційна, адміністративно-управлінська, адміністративно-правова, судова, кадрова і муніципальна.

Разом з тим, існує вузьке розуміння політичної реформи, що базується на розгляді політики та державного управління як відносно самостійних, але тісно пов'язаних між собою сфер, які перебувають у постійній взаємодії [2, с. 56]. Виходячи з такого розмежування, наприклад, у роботі П.Рудика зміст політичної реформи описано як комплекс взаємопов'язаних конституційних змін, що стосуються форми державного правління, механізму формування гілок влади, реформування адміністративно-територіального устрою, регіонального і місцевого самоврядування, його взаємовідносин з органами влади, механізмів впливу політичних партій і громадських об'єднань на суспільно-політичне життя [17, с. 34]. На думку І.Черленяка, політична реформа – це внесення змін у форму відносин між складовими політичної системи: партіями, електоратом, владними структурами, соціальними інститутами (наприклад, реформування виборчого законодавства, законів, що регулюють діяльність політичних партій) [19, с. 40]. Нагадаємо також, що основні положення проекту політичної реформи, ініційованої Президентом України в 2003 р., передбачали зміну форми державного правління і виборчої системи, перехід до двопалатного парламенту, надання результатам Всеукраїнського референдуму сили обов'язкових рішень, що мають пряму дію, зміну деяких конституційних засад діяльності судової влади та місцевого самоврядування [33, с. 145-147].

Отже, політична реформа у вузькому розумінні означає зміни засад функціонування політичної системи суспільства, передусім державної влади та місцевого самоврядування, що часто потребують здійснення у формі конституційних змін. Виходячи з такого вузького тлумачення, політичні та державно-управлінські реформи є тісно взаємопов'язаними і частково перетинаються за змістом, проте мають велике коло самостійної проблематики.

Саме вузьке тлумачення політичних реформ видається доцільним при аналізі їх співвідношення з державно-управлінськими реформами, оскільки воно сприяє чіткому розмежуванню політичної та адміністративної діяльності у процесі реформування державного управління, звільненню адміністративного апарату від політичних функцій і партійних впливів.

Насамкінець зіставимо зміст державно-управлінських реформ та судової реформи. У зв'язку з цим зауважимо, що у низці вітчизняних

наукових праць та офіційно затверджених концепцій як синоніми вживаються поняття "судова реформа" і "судово-правова реформа", проте в останні роки перевага віддається першому з них [34, с. 17-19, 235; 35; 36]. Крім того, наприклад, у "Великому енциклопедичному юридичному словнику" судово-правова реформа розглядається як різновид правової реформи, складова політики розвитку правової системи [4, с. 690-691]. Тому при позначенні такого явища, як реформування правосуддя, видається доцільним використовувати поняття "судова реформа".

Загальне розуміння судової реформи в Україні дають енциклопедичні словники, в яких вона тлумачиться як комплекс заходів законодавчого та організаційно-правового характеру, спрямованих на демократизацію і підвищення якості правосуддя у державі [5, с. 646; 7, с. 717]. Низка авторів, зокрема В.Бойко, Р.Куйбіда, В.Стефанюк та ін., досить детально розкривають зміст судової реформи, включаючи до її проблематики реформування судової системи, розвиток суддівського самоврядування, удосконалення забезпечення діяльності судів, підготовку суддівських кадрів тощо [18, с. 20-43; 34, с. 233-262; 37, с. 55-60].

Спочатку засади судової реформи були зафіксовані у Концепції судово-правової реформи в Україні (1992 р.). В ній головною метою відповідної реформи визначено перебудову судової системи, створення нового законодавства, вдосконалення форм судочинства [36]. На заміну концепції 1992 р. у 2006 р. схвалено Концепцію вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні, метою якої визначено забезпечення становлення в нашій державі судівництва як єдиної системи судового устрою та судочинства, що функціонує на засадах верховенства права відповідно до європейських стандартів і гарантує право особи на справедливий суд [35]. Виходячи з обох зазначених концепцій, судова реформа в Україні передбачає реформування всієї судової гілки влади, охоплюючи питання організації і діяльності Конституційного Суду України та судів загальної юрисдикції, здійснення усіх видів судочинства, в тому числі конституційного, цивільного, адміністративного і кримінального, а також зміни у організації і діяльності суміжних інститутів (прокуратура, адвокатура тощо).

Одним з напрямів судової реформи в Україні є становлення і розвиток адміністративної юстиції. Зокрема, у Концепції вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні вказується на потребу завершення формування системи адміністративних судів [35]. Створення системи адміністративних судів визнано складовою реформування судової системи в роботах [12, с. 17; 34, с. 240-242]. Проте загалом даний напрям реформування знаходиться на перетині адміністративної і судової реформ, оскільки його одночасно відносять до предмета обох цих реформ.

Таким чином, зміст державно-управлінських реформ частково

охоплює питання судової реформи, зокрема проблеми формування і удосконалення адміністративного судочинства, покращення контролю органу конституційного судочинства за управлінською діяльністю президента, парламенту і уряду, доцільності та ролі контрольної діяльності прокуратури в державному управлінні та місцевому самоврядуванні. В той же час, багато компонентів судової реформи, які стосуються перетворень цивільного і кримінального судочинства, суміжних інститутів і т.п., виходять за межі державно-управлінських реформ.

*Висновки.* Проведений аналіз дає комплексне уявлення про співвідношення поняття "державно-управлінські реформи" з усталеними у вітчизняній науці поняттями стосовно реформ державного управління та місцевого самоврядування, що можна відобразити наступною схемою (рис. 1). Наведена схема демонструє, що державно-управлінські реформи за змістом повністю включають адміністративну реформу (реформу публічної адміністрації) та частково перетинаються з політичною (у вузькому розумінні), судовою і правовою реформами. Зміст адміністративно-територіальної і муніципальної реформ як складових адміністративної реформи також повністю входить до проблематики державно-управлінських реформ. Жодне з розглянутих усталених понять або навіть будь-яка їх комбінація не може адекватно відобразити коло проблем, які охоплюються поняттям "державно-управлінські реформи". Це підтверджує доцільність введення даного нового поняття у науковий обіг.

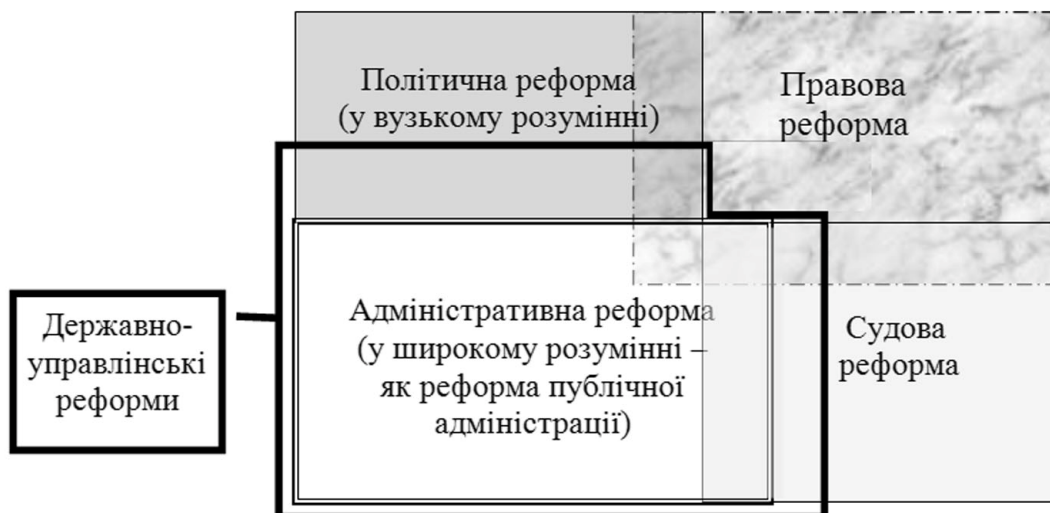


Рис. 1. Місце поняття "державно-управлінські реформи" у відповідній понятійній системі

*Перспективи подальших досліджень.* Такі перспективи полягають у виробленні теоретико-методологічних засад здійснення державно-управлінських реформ на основі наявних наукових напрацювань у галузі

суспільного реформування, вітчизняного та світового досвіду перетворень державного управління та місцевого самоврядування.

**Список використаних джерел:**

1. Государственное управление и развитие : резолюция Экономического и Социального Совета ООН : от 25 июля 2003 г. : № 2003/60 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.un.org/russian/document/ecosoc/2003/r2003-60.pdf>
2. Цветков В. В. Державне управління і політика : [монографія] / В. В. Цветков, В. М. Селіванов, О. В. Скрипнюк. – К. : Абрис, 2006. – 312 с.
3. Кравченко С. О. Державно-управлінські реформи : теоретико-методологічне обґрунтування та напрями впровадження : [монографія] / С. О. Кравченко. – К. : НАДУ, 2008. – 296 с.
4. Великий енциклопедичний юридичний словник / [ред. Ю. С. Шемшученко]. – К. : Юрид. думка, 2007. – 992 с.
5. Політологічний енциклопедичний словник / [упоряд. В. П. Горбатенко ; ред. Ю. С. Шемшученко, В. Д. Бабкін, В. П. Горбатенко]. – 2-е вид., доп. і перероб. – К. : Генеза, 2004. – 736 с.
6. Юридическая энциклопедия / [отв. ред. Б. Н. Топорнин]. – М. : Юристъ, 2001. – 1272 с.
7. Юридична енциклопедія : в 6 т. / [редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.]. – К. : Укр. енцикл., 1998–. – Т. 5 : П-С. – 2003. – 736 с.
8. Адміністративно-територіальний устрій України. Шляхи реформування : [монографія] / [В. Г. Яцуба, В. А. Яцюк, О. Я. Матвіїшин та ін.]. – К. : [б. в.], 2007. – 366 с.
9. Біленчук П. Д. Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право) : [навч. посіб.] / П. Д. Біленчук, В. В. Кравченко, М. В. Підмогильний. – К. : Атіка, 2000. – 304 с.
10. Виконавча влада і адміністративне право / [заг. ред. В. Б. Авер'янов]. – К. : Ін-Юре, 2002. – 668 с.
11. Державне управління та адміністративне право в сучасній Україні : актуальні проблеми реформування / [заг. ред. В. Б. Авер'янов, І. Б. Коліушко]. – К. : Вид-во УАДУ, 1999. – 49 с.
12. Кампо В. М. Українські реформи : політика і право : [попул. нарис] / В. М. Кампо. – Вашингтон : Міжнародна фундація виборчих систем, 1995. – 29 с.
13. Коліушко І. Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні : [монографія] / І. Б. Коліушко. – К. : Факт, 2002. – 260 с.
14. Кравченко В. До питання щодо напрямів та пріоритетів трансформації системи територіальної організації влади в Україні / В. Кравченко, М. Пітцик, В. Яловий // Проблеми трансформації територіальної організації влади : зб. матеріалів та док. / [наук. ред. М. О. Пухтинський]. – К. : Атіка, 2005. – С. 261-273.
15. Павлюк А. П. Реформування адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи реалізації / А. П. Павлюк // Стратегічні пріоритети. – 2007. – № 1(2). – С. 159-164.
16. Реформування державного управління в Україні : проблеми і перспективи / [наук. кер. В. В. Цветков]. – К. : Оріяни, 1998. – 364 с.
17. Рудик П. А. Конституційна реформа в Україні : проблеми та перспективи / П. А. Рудик. – К. : Атіка, 2006. – 256 с.
18. Стефанюк В. С. Судова система України та судова реформа / В. С. Стефанюк. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 176 с.
19. Черленяк І. І. Суспільно-еволюційний запит реформування політичної та конституційної систем України на сучасному етапі / І. І. Черленяк // Стратегічні

- пріоритети. – 2007. – № 1 (2). – С. 40-49.
20. Концепція адміністративної реформи в Україні. – К. : ДВПІ Міннауки України, 1998. – 61 с.
  21. Авер'янов В. Б. Органи виконавчої влади в Україні / В. Б. Авер'янов. – К. : Ін Юре, 1997. – 48 с.
  22. Гонцяж Я. Адміністративна реформа : нездійснені мрії та втрачені можливості / Я. Гонцяж, Н. Гнидюк. – К. : Міленіум, 2002. – 136 с.
  23. Ребкало В. А. Політичні інститути в процесі реформування системи влади / В. А. Ребкало, Л. С. Шкляр. – К. : Вид-во НАДУ : Міленіум, 2003. – 172 с.
  24. Реформа публічної адміністрації в Україні : проекти концепції та законів / [упоряд.: І. Б. Коліушко, В. П. Тимошук]. – К. : Центр політико-правових реформ, 2005. – 192 с.
  25. Manning N. International public administration reform : implications for the Russian Federation [Electronic resource] / N. Manning, N. Parison. – Washington : World Bank, 2003. – 88 p. – [http://web.worldbank.org/external/wbcat/main?pagePK=219264&piPK=219251&theSitePK=222993&menuPK=249316&entityID=000310607\\_20070711154919](http://web.worldbank.org/external/wbcat/main?pagePK=219264&piPK=219251&theSitePK=222993&menuPK=249316&entityID=000310607_20070711154919)
  26. Mastering decentralization and public administration reforms in Central and Eastern Europe [Electronic resource] / [ed. by G. Péteri]. – Budapest : OSI/LGI, 2002. – 234 p. – <http://lgi.osi.hu/publications/default.asp?id=98>
  27. Зарубіжний і вітчизняний досвід реформування адміністративно-територіального устрою / [ред. Л. Т. Шевчук]. – Л. : Ін-т регіональних дослідж. НАН України, 2007. – 254 с.
  28. Кампо В. М. Правові засади місцевого самоврядування в Україні / В. М. Кампо, М. В. Онішук. – К. : Освіта і культура, 1998. – 58 с.
  29. Лемак В. В. Державно-правова реформа в Чехословаччині в умовах постсоціалістичної модернізації й поділу федерації / В. В. Лемак. – Ужгород : Ліра, 2002. – 248 с.
  30. Адміністративна реформа для людини (науково-практичний нарис) / [В. Б. Авер'янов, І. П. Голосніченко, І. Б. Коліушко та ін.]. – К. : Факт, 2001. – 72 с.
  31. Барчук Г. І. Реформування політичної системи в Україні : актуальні питання : [науковий огляд] / Г. І. Барчук, А. М. Колодій, С. О. Халюк. – К. : Нац. акад. внутр. справ України, 2003. – 64 с.
  32. Концепція реформування політичної системи України : проект. – К. : Товариство "Знання" України, 2001. – 36 с.
  33. Політична реформа – гарантія демократичного розвитку українського суспільства : наук.-метод. матеріали на допомогу лекторам / [заг. ред. В. І. Луговий, В. М. Князев]. – К. : Вид-во УАДУ, 2003. – 160 с.
  34. Куйбіда Р. О. Реформування правосуддя в Україні : стан і перспективи : [монографія] / Р. О. Куйбіда. – К. : Атіка, 2004. – 288 с.
  35. Про Концепцію вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів : Указ Президента України : від 10 трав. 2006 р. : № 361/2006 // Уряд. кур'єр. – 2006. – 24 трав.
  36. Про Концепцію судово-правової реформи в Україні : постанова Верховної Ради України : від 28 квіт. 1992 р. : № 2296-ХІІ // Голос України. – 1992. – 12 серп.
  37. Бойко В. Ф. Судова реформа в Україні : стан і перспективи : [навч. посіб.] / В. Ф. Бойко – К. : МАУП, 2004. – 176 с.

### **3.4. Характерні особливості та пріоритетні напрями удосконалення діяльності керівника в органах державної влади України (за матеріалами експертного дослідження)**

Становлення України як соціальної, демократичної, правової держави, її стратегічний курс на європейську інтеграцію вимагають створення ефективної системи державного управління, що ґрунтується на не менш ефективній системі державної служби. Це ставить на перший план питання удосконалення підходів до формування кадрової політики в галузі державної служби. Як один з таких підходів можна розглядати удосконалення діяльності керівника в органах державного управління, оскільки навряд чи можна професійно розроблену кадрову політику держави реалізувати за участі слабо підготовлених, недосвідчених керівних кадрів. Причому зазначений взаємозв'язок має як прямий (кадрова політика держави → формування інституту керівників), так і зворотний вплив (інститут керівників → кадрова політика держави). Саме природа і стан таких впливів в Україні досліджується у даній роботі.

Слід зазначити, що важливе значення для з'ясування науково-теоретичних і прикладних засад удосконалення діяльності управлінців та державних службовців мають дослідження вітчизняних учених В.Авер'янова, В.Князева, М.Логунової, В.Лугового, Т.Мотренка, Н.Нижник, О.Оболенського, М.Пірен, С.Серьогіна, В.Цветкова, В.Яцуби та ін.

Проблема формування цілісної картини удосконалення діяльності керівників в органах державної влади України у контексті розвитку державної кадрової політики обумовила здійснення комплексного експертного соціологічного дослідження. Таке дослідження здійснювалося протягом квітня – червня 2004 року на базі факультету вищих керівних кадрів та Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів Національної академії державного управління при Президентові України, Київського міського центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, керівників державних підприємств, установ й організацій шляхом опитування різних за складом експертних груп та з'ясування, яким чином діюча сучасна система державної служби впливає на формування свідомісної моделі організаційної поведінки керівників в органах державної влади України в процесі їх професійного розвитку

В опитуванні взяло участь загалом 100 осіб. З метою порівняння даних респондентів було розділено на дві групи по 50 осіб. Перша група – це особи вперше прийняті на державну службу на посади V – VII категорій, а друга група – це особи, які мають стаж державної служби та займають посади II – IV категорій. За віком дві експертні групи теж

різнятися. До складу першої увійшли переважно молоді службовці, до складу другої – зрілі люди зі стажем державної служби, що відповідає завданню дослідження.

Одним із завдань цілеспрямованого формування експертних груп було визначення, з одного боку – узагальненого бачення потенційними підлеглими (спеціалістами, консультантами, помічниками) особливостей професійної поведінки своїх керівників, з іншого боку – узагальнення особистого бачення діючими в складі органів державної влади керівниками особливостей своєї професійної поведінки та порівняння цих поглядів з метою формування теоретичної моделі професійної поведінки керівника в системі державної влади України.

Переважна більшість експертів (83%) обох груп зійшлися у думці про необхідність керівникові в органах державної влади мати фахову управлінську освіту, тобто бути професійним керівником. Це звичайно не виключає наявності іншої фахової освіти. Така думка має знайти відображення в сучасній концепції кадрової політики в галузі державної служби. Фактично цей підхід вже втілюється у практиці підготовки магістрів управління суспільним розвитком, державного управління та державної служби навчальними закладами національної системи підготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Він передбачає отримання керівником, який працює в органі державної влади або органі місцевого самоврядування, другої вищої освіти за вищенаведеними спеціальностями. При цьому його базова освіта також відіграє важливу роль у професійній діяльності саме як керівника.

Варто також звернути увагу, що експерти другої групи надали більшої рейтингової ваги значенню саме управлінської фахової підготовки професійного керівника. Це безумовно означає, що важливість спеціальної підготовки професіоналів для керівної роботи підтверджена їх особистим досвідом державної служби та служби в органах місцевого самоврядування.

На основі обробки даних за цим запитанням можливо створити варіативну системограму фахової освіти керівників для роботи в органах державної влади, склад якої враховувати при розробці програм професійної підготовки (див. рис. 1). Дослідивши таким чином узагальнене бачення експертами системи фахових знань, потрібних у практичній діяльності керівника в органах державної влади, важливо з'ясувати, в якій мірі сучасні керівники володіють навичками та вміннями професійного менеджера.

В основному оцінка експертами менеджерських навичок та вмінь керівників в органах державної влади України виявилася досить високою. В той же час, по деяких складових результат виглядає тривожно (див. табл.1.).



Особливого занепокоєння викликає низька оцінка вміння сучасних керівників прислухатися до думки співробітників, визначена 68% експертів (причому експерти другої групи дають нижчу оцінку, ніж експерти першої). З цим явищем в свою чергу пов'язане й невміння керівників оцінювати досвід інших структур (36% експертів), що заважає вдосконалювати роботу власного підрозділу або організації на основі врахування помилок або навпаки досягнень інших керівників.

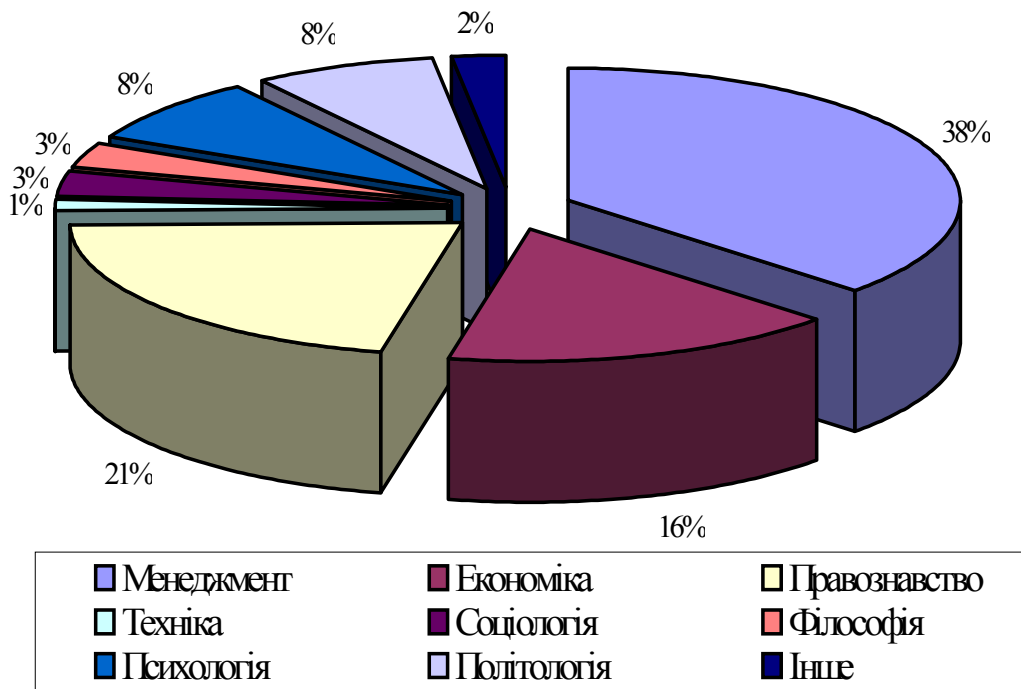


Рис. 1. Системограма фахової освіти керівників в органах державної влади

Таблиця 1.

Міра володіння керівниками органів державної влади  
менеджерськими вміннями та навичками

Навички та вміння	Добре + задовільно			Посередньо+погано		
	1 гр.	2 гр.	Загалом	1 гр.	2 гр.	Загалом
Прислухатися до думки співробітників	15	17	32	35	33	68
Розмовляти з відвідувачами	27	38	65	13	22	35
Проводити наради	49	34	83	1	16	17
Вести службові переговори по телефону	43	32	75	7	18	25
Приймати оперативні управлінські рішення	39	36	75	11	14	25

Продовження таблиці 1

Оцінювати досвід інших структур	36	28	64	13	23	36
Організовувати особисту працю, планувати роботу	40	30	70	10	20	30
Працювати з службовими документами	49	39	88	1	11	12
Ставити конкретні цілі й домагатися їх досягнення	45	34	79	5	16	21
Контролювати хід виконання рішень	41	36	77	9	14	23
Працювати в команді	46	25	71	4	25	29
Аналізувати інформацію	38	32	70	12	18	30

Невміння ряду керівників розмовляти з відвідувачами (35%) також заважає налагодженню ефективної роботи організації. Такі керівники, усвідомлюючи своє невміння вести особистий прийом:

– по-перше, бояться зустрічатися з відвідувачами й навіть співробітниками, створюють "ореол" зайнятості, недоступності, й таким чином, втрачають можливість отримання важливої для своєї управлінської діяльності інформації;

– по-друге, якщо вже така зустріч відбулася, у відвідувача залишається неприємне враження про керівника й державну установу загалом, що зрештою погано впливає на формування у громадськості позитивного іміджу державної влади.

За показниками інших навичок та вмінь, сучасних керівників оцінки достатньо високі. Експерти другої групи, які переважно самі є керівниками, більш критично оцінили рівень своїх навичок та вмінь. Загалом, потрібно проводити послідовну селекційну роботу з метою зменшення та остаточного усунення поганого володіння керівниками в державних органах необхідними менеджерськими навичками та вміннями.

Прагнення багатьох керівників до оволодіння та застосування на практиці нових знань, навичок та вмінь значною мірою обумовлене стилем роботи (див. табл. 2.), який формується в професійному середовищі керівників органів державної влади.

Стиль роботи, обраний керівником, також визначає концептуальні підходи структурного підрозділу чи організації в цілому до вирішення поставлених перед ними державно-управлінських завдань.

Переважна більшість експертів (53%) зазначили, що сучасні керівники в органах державної влади України володіють умінням використовувати різні стилі управлінської поведінки. На сучасному етапі розбудови відносин в державній службі таке вміння слід вважати позитивним надбанням керівників. Але, на нашу думку, воно більшою

мірою притаманне східній культурі управління, коли у відносинах з підлеглими треба проявляти авторитарний стиль, у відносинах з колегами бути демократом, а у відносинах з вищими керівниками та керівниками інших організацій бути бюрократом.

Таблиця 2.

Стиль управлінської діяльності в органах державної влади

Стиль управління	1 гр.	2 гр.	Загалом (%)
Демократичний (активна участь персоналу в прийнятті рішень)	6	2	8
Авторитарний (централізація, командні методи, вимога підкорення)	3	15	18
Бюрократичний (перевага паперам, нарадам, тяганині в прийнятті рішень)	14	7	21
Змішаний (використовуються всі стилі в залежності від ситуації)	27	26	53

Стиль управлінської поведінки, це неодмінна складова управлінської культури. Якщо він повсякчас змінюється в залежності від обставин ділового спілкування, це означає, що управлінська культура особи не сформована, або вона є конформістською. Перевага конформізму у формуванні стилю управлінської поведінки свідчить про гіпертрофовану схильність керівника до маніпулювання в колективі (макіавеллізм). А маніпулювання, в свою чергу, як управлінський підхід, значною мірою відрізняється від керування чи адміністрування.

Щодо інших, більш чітко визначених, управлінських стилів, то у сучасній практиці демократичний стиль явно програє (8%) бюрократичному (21%) і авторитарному (18%) стилям. Причому, більшість новоприйнятих державних службовців вважають, що в управлінській культурі керівників органів державної влади переважає бюрократичний стиль, а державні службовці зі стажем роботи вважають, що авторитарний.

Таку розбіжність можна пояснити не лише досвідом роботи (авторитарний стиль запозичено багатьма керівниками старої формації з партійно-радянської культури управління), а й рівнем посад, які займають наші респонденти: високий рівень посади (переважно спілкування з підлеглими) й надалі сприяє формуванню авторитарного стилю управління; нижчий (переважно спілкування з рівними чи керівництвом) – бюрократичного стилю.

Один із найбільш ефективних, на думку майже половини (44%) експертів, заходів з удосконалення роботи керівників в органах державної влади, це – посилення мотивації ефективної і якісної праці. Загалом мотиваційному аспекту приділяється велика увага експертів (див. табл. 3.).

Таблиця 3.

Заходи з удосконалення роботи керівника в органах державної влади

Зміст заходу	1 гр.	2 гр.	Загалом (%)
Суворе дотримання законодавства	16	35	51
Відродження довіри суспільства до органів державної влади	23	22	45
Приведення структури органів державної влади у відповідність з потребами суспільства	14	19	33
Заміщення посад в органах державної влади тільки за реальним конкурсом	10	10	20
Зміцнення статусу працівників органів державної влади, підвищення їх авторитету (престижу) в суспільстві	15	16	31
Поліпшення професійної підготовки і перепідготовки працівників	28	13	41
Посилення уваги до етичних якостей працівників	8	11	19
Забезпечення стабільності кадрів	9	12	21
Посилення мотивації ефективної й якісної праці	21	23	44

В числі інших заходів найбільший пріоритет отримало "суворе дотримання законодавства" (51%). Слід підкреслити, що службовці із більшим досвідом роботи та високим рівнем посад надають цій складовій більше ваги, ніж новоприйняті на державну службу. Вірогідно, в процесі тривалої професійної діяльності державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування, як ніхто інший, мають нагоду переконатися у виключній значущості дотримання законодавства як ефективного засобу підвищення ефективності управління.

Поряд з тим, новоприйняті державні службовці, надають більшого значення у порівнянні з досвідченими працівниками підвищенню рівня професійної підготовки й перепідготовки, що свідчить про їх нагальну потребу в подальшому професійному навчанні та усвідомлення значущості власного професійного вдосконалення для подальшого службового просування.

Підвищення відповідальності керівника в органах державної влади виступає окремим, комплексним і апріорі настільки вагомим заходом удосконалення професійної діяльності, що його доцільно розглянути за складовими та з'ясувати, які напрями дій у цьому контексті є найбільш перспективними (див. табл.4). Експерти обох груп в числі найперших

напрямів називають матеріальне стимулювання, а саме "підвищення заробітної плати" (50%).

Таблиця 4.

Заходи з підвищення відповідальності керівника в органах  
державної влади

Заходи	1 гр.	2 гр.	Загалом (%)
Вдосконалення нормативно-правової бази організації	24	25	49
Підвищення адміністративної культури	21	25	46
Підвищення заробітної плати	20	30	50
Посилення відомчого контролю	6	3	9
Посилення соціальної захищеності	15	18	43
Контроль з боку засобів масової інформації	4	13	17
Громадський контроль (з боку громадян, громадських організацій)	7	16	23

Дійсно, сама система ринкових відносин й притаманна їй ринкова свідомість орієнтують працівника в т.ч. керівника на пріоритет матеріального фактору стимулювання праці. Особливо ефективною саме для роботи керівника в державній організації може бути певна залежність рівня його додаткового матеріального стимулювання від рівня персональної відповідальності. Це може бути свого роду новий вид грошової надбавки (поряд з надбавками за інтенсивність і складність). Якщо рівень відповідальності високий (життя, здоров'я, добробут багатьох людей, великі матеріальні кошти), то рівень матеріального заохочення має бути вищим.

Одноставною була думка експертів (49%) про високу значимість вдосконалення нормативно-правової бази організації, як засобу підвищення відповідальності керівників. Дійсно, коли чітко внормовано умови та обставини персональної відповідальності, визначено механізми взаємодії в структурі апарату організації, то має підвищитися не лише адміністративний рівень виконання управлінських процедур, а й саме розуміння, усвідомлення обсягів та критеріїв власної відповідальності керівника.

Дещо парадоксальним виявився той факт, що службовці з невисоким рівнем посад й нетривалим стажем державної служби більш насторожено поставилися до такого напрямку підвищення відповідальності керівника як гласність через запровадження контролю з боку ЗМІ та громадських організацій.

В числі найбільш "вагомих" негативних якостей в діяльності керівника в органах державної влади (див. табл. 5) експерти одноставно

назвали "використовування посади в корисливих цілях" (55%). Так само і наступне негативне явище – "формалізм, байдуже, неухвалне ставлення до людей" (53%).

Таблиця 5.

Негативні якості в діяльності керівника в органах державної влади

Якості	1 гр.	2 гр.	Загалом (%)
Бюрократизм	25	17	42
Формалізм, байдуже, неухвалне ставлення до людей	27	26	53
Використовування посади в корисливих цілях	24	31	55
Корумпованість, хабарництво	18	6	24
Імітація бурхливої діяльності	10	20	30
Зневага до законів	5	13	18
Непорядність, нечесність	8	9	17
Безвідповідальне ставлення до службових обов'язків	5	4	9
Відсутність принципності	1	15	16
Пияцтво, розхлябаність	-	-	-
Кар'єризм	5	7	12
Консерватизм	2	2	4
Чиновне чванство	7	6	13
Інше (негативних якостей нема)	-	1	1

По мірі розвитку демократії та громадянського суспільства вага цих негативних якостей у свідомості державних службовців має знижуватися, про що свідчить й міжнародний досвід. Але на сучасному етапі найбільш дієвими вбачаються такі заходи з подолання цих негативних якостей як активізація боротьби з корупцією; підвищення відповідальності, гласності та відкритості влади; впровадження європейських адміністративних технологій, що унеможливають або принаймні ускладнюють зловживання посадовими повноваженнями з боку керівників в державних органах та взагалі зменшують обсяг персональних службових контактів працівників органів державної влади зі споживачами їх управлінських послуг (громадянами).

Аналітичний інтерес викликає розбіжність у визначенні експертами різних груп "вагомості" деяких негативних якостей керівників в органах

державної влади. Так, корумпованість і хабарництво на думку новоприйнятих державних службовців є утричі більш розповсюдженим явищем, ніж на думку службовців зі стажем та більш високими категоріями посад. Цілком можливо припустити, що на первинному рівні надання управлінських послуг, коли чиновник безпосередньо контактує зі споживачем управлінських послуг (а роблять це переважно не керівники установ та їх структурних підрозділів), у службовця виникає більше можливостей саме для корупції та хабарництва. Отже, експерти першої групи частіше стикаються з цими явищами на своєму робочому місці.

Щодо зневаги до законів думки експертних груп протилежні з точністю до навпаки. Керівники явно частіше зустрічаються зі зневагою до законів: з боку вищого керівництва через перевагу авторитарних та "ручних" методів управління; з боку підлеглих – через елементарну правову неграмотність останніх.

Нарешті, відсутність принципності вірогідно є рисою найбільш відчутною керівниками саме середньої ланки державного управління, якими є експерти другої групи. З одного боку, вони самі не надто заохочують принципність своїх підлеглих, оскільки віддають перевагу змішаному стилю управління, а з іншого боку, вони найперші потерпають від авторитаризму вищих керівників.

Виконання управлінських функцій керівниками в органах державної влади (див. табл. 6) передбачає, що нижченаведеними вміннями та навичками керівники володіють найкраще.

Таблиця 6.

Виконання управлінських функцій керівниками  
в органах державної влади

Вміння та навички	1 гр.	2 гр.	Загалом (%)
Планування поточної роботи	8	18	26
Прогнозування розвитку організації, стратегічне планування	5	9	14
Координація роботи працівників	14	20	34
Аналіз інформації	4	11	15
Прийняття рішень	11	6	17
Контроль виконання рішень	23	18	41
Уміння переконувати колег по роботі	6	-	6
Уміння примушувати підлеглих	10	23	33
Представництво інтересів своєї організації	9	7	16

Результати узагальнення експертної думки виявилися маловтішними. Виходить, що жодною управлінською функцією сучасні керівники не володіють у такій мірі, щоб ці вміння й навички були розповсюджені принаймні на половину керівного складу. Однак, метою цього запитання було ще й з'ясування управлінських пріоритетів, яким керівники в державних органах приділяють найбільшу увагу.

Найбільш пріоритетною й розповсюдженою функцією, яку сучасні керівники більш-менш уміють здійснювати, виявився контроль виконання рішень (41%). За такого підходу керівник обирає для себе дуже специфічну роль наглядача. Про таку тенденцію свідчить і наступний за вагою (33%) показник умінь керівників примушувати підлеглих.

Важливо зазначити, що таке вміння, як "переконувати колег по роботі" автори анкети спеціально включили до переліку в надії, що принаймні кілька експертів звернуть увагу на зростаючу актуальність розвитку у сучасних керівників такого уміння. Однак, навіть експертам не спало на думка, що в умовах демократизації державного управління саме це вміння має замінити примус і в значній мірі контроль. У загальному рейтингу показник цього вміння зайняв найнижче місце (6%). Показово, що на нього звернули увагу саме експерти першої групи, для яких вміння переконувати набуває більшого значення, ніж для службовців з більшими стажем роботи і категоріями посад.

Лише трохи більше третини (34%) керівників вміють здійснювати координацію роботи працівників установи (підрозділу). Саме від нескоординованості роботи значною мірою потерпає вся структура державного управління в Україні. А починається ця незкоординованість на конкретному робочому місці, від невміння конкретного керівника.

Аналітичними якостями сучасні керівники практично не володіють (15%) і, що гірше за все, не вміють приймати управлінські рішення (16%).

Лише останнім часом починає відчуватися потреба у розвитку аналітичних якостей державного службовця. Стара партійно-радянська авторитарна система не вимагала від керівника глибокого мислення. Перед ним стояло одне завдання – забезпечити виконання рішення, прийнятого "на горі". Тому погано була розвинута сама потреба набувати аналітичні якості та вміння приймати управлінські рішення. В сучасних умовах такий стан речей не може задовольняти зростаючих вимог до керівника в органах державної влади.

В числі перспективних заходів з підвищення ефективності кадрової політики в органах державної влади (див. табл. 7) найбільшого значення експерти надають забезпеченню професійного відбору нових кадрів (59%) та реформуванню системи оплати праці державних службовців (59%).

Вірогідно, широкого комплексного застосування вже двох цих заходів буде достатньо, щоб суттєво покращити ефективність



функціонування державної служби в Україні принаймні у ближчій перспективі.

Таблиця 7.

Перспективні заходи з підвищення ефективності кадрової політики в  
органах державної влади

Заходи	1 гр.	2 гр.	Загалом (%)
Забезпечити професійний відбір нових кадрів	27	32	59
Переглянути норми й створити більш гнучку систему оплати праці	29	30	59
Активніше використовувати практику присвоєння кваліфікаційних розрядів	19	11	30
Підвищити професійний рівень працівників кадрових служб	20	10	30
Не допускати участі службовців у політичній діяльності	10	10	20
Здійснювати реальний конкурсний відбір і об'єктивну оцінку роботи персоналу	12	25	37
Поєднати в управлінні персоналом методи централізованого управління та самоуправління	7	10	17
Налагодити службовий та громадський контроль за діяльністю апарату	15	12	27

Пріоритетні напрями кадрової політики в державній службі (див. табл.8) визначають подальший зміст вищезазначених заходів. Правильне визначення пріоритетів дозволить найбільш ефективно використовувати обмежені ресурси розвитку.

Беззаперечним лідером в числі пріоритетів кадрової політики в державній службі експерти вважають підвищення авторитету і престижу державних службовців (64%). Поняття авторитету і престижу для державної служби набувають об'єктивного й суб'єктивного змісту. Об'єктивно вони виражаються через показники високого соціального статусу державних службовців, суб'єктивно – через ставлення громадян до державних службовців. За умов зростання об'єктивної частини цих показників (соціального статусу) державні службовці аби втриматися в цьому статусі при зростаючій професійній конкуренції будуть змушені розвивати суб'єктивний показник авторитету і престижу державної служби. В тому числі це буде стимулювати професійний розвиток державних службовців, пріоритетність якого відзначають 41% експертів. Стільки ж (41%) експертів наголосили на пріоритетності удосконалення системи управління державною службою.

Таблиця 8.

Пріоритетні напрями кадрової політики в державній службі

Напрями	1 гр.	2 гр.	Загалом (%)
Підвищення авторитету і престижу державних службовців	28	36	64
Професійний розвиток державних службовців	25	16	41
Виховання лідерів у державній службі	13	14	27
Захист державної служби від непрофесіоналів	17	27	34
Захист професіоналів державної служби від кадрового волюнтаризму	10	23	33
Забезпечення відкритості кадрової політики в державній службі	14	12	26
Удосконалення системи управління державною службою	24	17	41
Підготовка фахівців для системи управління державною службою	20	16	36

Звертає на себе увагу розбіжність у показниках експертних груп щодо питання захисту професіоналів державної служби від кадрового волюнтаризму.

Отримані результати соціологічного дослідження дозволяють зробити наступні висновки та сформулювати практичні рекомендації:

1. Кадрова політика в системі державного управління України має спрямовуватися на забезпечення належного професійного рівня й просування по службі державних службовців, в першу чергу керівних кадрів. Тому головним пріоритетом у доборі та розстановці кадрів має стати професіоналізм, вміння аналізувати, розробляти, реалізовувати державну політику, виділяти основні напрями роботи, самостійно приймати рішення та прогнозувати їх наслідки, відповідати за доручену справу, творчо використовувати світовий досвід, налагоджувати міжнародні зв'язки.

На сучасному етапі в контексті принципово якісного поповнення управлінських кадрів вищого та середнього рівнів, основний розрахунок зроблено на випускників Національної академії державного управління при Президентові України, її регіональних інститутів, спеціалізованих факультетів вищих навчальних закладів. Однак, у подальшому професіоналізація державної служби вимагатиме спеціальної підготовки претендентів на посади державних службовців. У зв'язку з цим

доцільно продовжити й активізувати практику створення в провідних державних навчальних закладах IV рівня акредитації магістратур зі спеціальності "Державна служба", у складі яких завершували би навчання фахівці різних галузей господарства.

2. Пріоритетним напрямом кадрової політики є вдосконалення механізму підвищення кваліфікації керівних кадрів державного управління. Сучасний вектор навчання в системі підготовки і підвищення кваліфікації управлінських кадрів має бути чітко скоригований на розвиток інноваційного мислення, розуміння управління усіх рівнів нинішніх функцій держави, її внутрішніх і зовнішніх завдань в умовах реалізації стратегічного курсу України й формування високої громадянської і службової свідомості керівників.

3 цією метою зміст навчання має бути зорієнтований на забезпечення керівних кадрів необхідними знаннями та вміннями з економіко-фінансових, політико-правових, соціальних питань, з проблем глобалізації та національної безпеки, психології, адміністративного й проектного менеджменту тощо.

4. Подальша інституціоналізація та професіоналізація державної служби вимагає перегляду сучасного стану та формування нових підходів до вирішення питання забезпечення високого соціального статусу державних службовців.

У зв'язку з цим доцільно розглянути, як позитивну, практику багатьох європейських країн щодо пожиттєвого найму працівника на державну службу з усіма витікаючими правилами: професійний відбір, професійне навчання, чітка градація заробітної плати, визначення особистих заслуг, заохочення та стягнення, забезпечення житлових умов, пенсійне забезпечення тощо.

5. Встановлення чітких критеріїв та створення умов для службового просування управлінських кадрів, їх ротації, проведення об'єктивної оцінки їх роботи, забезпечення регулярності атестації, цілеспрямованого залучення перспективної молоді до роботи в органах державної влади і місцевого самоврядування сприятиме подальшій ефективній професіоналізації державної служби;

6. Більш системним і цілеспрямованим має бути вивчення і творче осмислення позитивного зарубіжного досвіду кадрового забезпечення державного управління. Головним методологічним принципом дослідження зарубіжного досвіду державного управління і державної служби має бути критичний і разом з тим творчий підхід до його можливого використання.

7. Актуальним є подальший розвиток науки державного управління та підготовка наукових і науково-педагогічних кадрів з державного управління. Необхідно посилити наукове забезпечення реформ політичної, економічної, соціальної, гуманітарної, адміністративної сфер шляхом

проведення ґрунтовних інноваційних, фундаментальних і пошукових науково-дослідних робіт.

8. Нині кадрове забезпечення державного управління є однією з ключових проблем державотворення. Належна результативність й ефективність його на всіх рівнях безпосередньо пов'язані не лише з якісним формуванням професійно підготовлених кадрів, але й дієвістю їх роботи, досягненням практичних управлінських результатів. Поєднання цих складових у державній службі дасть можливість отримати заслужену повагу і довіру до представників органів державної влади з боку населення. Подальшою перспективою дослідження в контексті цієї проблематики може стати наукове опрацювання взаємозв'язку соціальної престижності державної служби з конкретними результатами управлінської діяльності. Поєднання цих складових у державній службі дасть можливість отримати заслужену повагу і довіру до представників органів державної влади з боку населення.

*Список використаних джерел:*

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. - М.: Юрид. лит., 1997. - 400 с.
2. Державне управління в Україні: організаційно-правові засади: Навч. Посіб. Н.Р. Нижник, С.Д. Дубенко, В.І. Мельниченко, Н.Г. Плахотнюк, С.П. Мосов, О.Д. Крупчан. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. - 164 с.
3. Кальниш Ю.Г. Етика влади й розвиток культури державного управління в Україні // Розвиток культурного потенціалу державних службовців в Україні: Наук. праці. / За заг. ред. В.А.Ребкала, - Київ-Житомир, "Полісся". 2002, - С. 190 – 205.
4. Луговий В., Князев В., Куценко В., Литвинов Г. Проблеми та пріоритети удосконалення добору, розстановки й підготовки кадрів державного управління в Україні // Вісн. УАДУ. - 2001. - № 4. - С. 5-19.
5. Нижник Н.Р., Цветков В.В., Леліков Г.І. та ін. Державний службовець в Україні (пошук моделей). К: Ін-Юре, 1998. – 272.
6. Оболенський О.Ю. Державна служба України: реалізація системних поглядів щодо організації та функціонування. - Хмельницький: «Поділля». – 1999. – 294 с.
7. Серьогін С.М. Державний службовець у відносинах між державою і суспільством: Монографія. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2003. – 456 с.
8. Социологические исследования в системе государственной службы 1992-2002. Информационно-аналитические материалы кафедры государственной службы и кадровой политики Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации - Москва-Орел: Изд. ред. журнала “Образование и общество”, 2002. – 314 с.
9. Цветков В.В., Аверьянов В.Б. и др. Руководитель в аппарате государственного управления. (Организационно-правовые проблемы). - К.: Наук. думка, 1988. - 344 с.
10. Яцуба В.Г. Удосконалення кадрового забезпечення органів влади - основа підвищення ефективності державного управління // Збірник наукових праць Української Академії державного управління при Президенті України. - 1999. - № 1. - С. 107-117.

### **3.5. Проблемні аспекти становлення адміністративної культури в органах державної влади в Україні (за матеріалами експертного дослідження)**

Пошуку шляхів підвищення управлінської культури присвячені численні сучасні дослідження вітчизняних та зарубіжних вчених, зокрема роботи В.Авер'янова, Г.Атаманчука, В.Князева, В.Лугового, Н.Нижник, Ю.Палеха, Ю.Оболенського, Ю.Турчинова, В.Цветкова, В.Яцуби та ін. [1-8]. Все більше в таких дослідженнях застосовуються методи і підходи соціологічного аналізу [6].

В даній роботі, об'єктом дослідження якої є проблемні аспекти становлення адміністративної культури керівника в органах державної влади, а основним процесом і предметом дослідження - удосконалення діяльності керівника в органах державної влади, застосовано метод експертного опитування, а також системно-ситуаційний підхід, який потребує розроблення моделей уявлення щодо об'єктів та процесів, які досліджуються.

Враховуючи відомі дослідження з цього питання, вважаємо можливим виділити певний варіант такої моделі, до компонентів якої віднесено наступні:

- наявність і дотримання системи адміністративних цінностей організації, норм поведінки;
- розвиненість нормативно-правової бази організації;
- досконалість організаційної структури;
- наявність засобів, способів, традицій взаємодії співробітників в процесі спільної діяльності;
- висока якість роботи з персоналом;
- наявність ефективних управлінських технологій;
- створення належних умов для становлення і розвитку організаційних відносин;
- розвиток між організаційних комунікацій;
- висока якість надання послуг споживачам.

Дану модель можна розглядати як вектор адміністративно-культурних вимог до діяльності керівника взагалі, й, зокрема, в органах державного управління. Оцінюючи на реальному соціумі кожну з наведених складових адміністративної культури, можна отримати конкретну модель управлінської культури в певній організації, органі влади й надалі використовувати отримані результати для порівняння з іншими організаціями, органами державної влади.

Таки чином, вище запропоновано базову модель, яка може бути використана для дослідження проблем удосконалення діяльності керівника

в органах державної влади, зокрема проблем розвитку адміністративної культури та забезпечення належних умов його роботи. Ця модель дозволяє розробити методіку оцінювання стану зазначених проблем методами соціологічних досліджень, оскільки її складові піддаються якійсь та кількісній оцінці.

Досліджування здійснювалося протягом квітня – червня 2004 року на базі Інституту проблем державного управління та місцевого самоврядування, Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів і факультету вищих керівних кадрів Національної академії державного управління при Президентові України, а також Київського міського центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, керівників державних підприємств, установ й організацій.

В опитуванні взяло участь загалом 100 осіб. Метою дослідження було з'ясувати бачення державними службовцями сучасного стану й перспектив розвитку культури адміністративного управління в Україні.

Визначено такі завдання дослідження:

- на основі аналізу вітчизняних та зарубіжних наукових джерел, створити теоретичну матричну модель розвитку культури адміністративного управління;
- представити цю модель у вигляді анкети експертного опитування;
- здійснити пілотне опитування державних службовців (далі – експерти, респонденти, опитувані);
- на основі аналізу результатів експертного опитування скласти узагальнену сучасну модель розвитку культури адміністративного управління в державному управлінні України, яка формується у свідомості державних службовців;
- порівнюючи дані, отримані при опитуванні різних за складом експертних груп, з'ясувати яким чином діюча сучасна система державної служби впливає на формування свідомісної моделі культури адміністративного управління у державних службовців в процесі професійного розвитку (з цією метою респондентів було розділено на дві групи по 50 осіб. Перша група – особи вперше прийняті на державну службу. Друга група – особи, які мають стаж державної служби та займають посади II – IV категорії).

Гіпотеза дослідження полягає у припущенні, що вступаючи на державну службу України громадяни, на основі попереднього досвіду і фахової підготовки, формують у своїй свідомості певну ідеальну модель культури адміністративного управління, якої прагнуть дотримуватися в професійній діяльності. Однак, в процесі проходження державної служби ця модель може змінюватися під впливом різного роду об'єктивних і суб'єктивних чинників. Сформована в процесі проходження служби культура адміністративного управління державного службовця в свою

чергу впливає на стиль його управлінської діяльності, отже – на загальну культуру державного управління в Україні.

Опитування проводилося на двох експертних групах. Перша експертна група складалася з осіб вперше прийнятих на державну службу на посади VII – V категорій (опитування здійснювалося під час проходження ними навчання за професійної програмою в Центрі). В тому числі: керівників підрозділів – 1 особа; спеціалістів – 48 осіб; радників (помічників) – 1 особа. Всі з вищою освітою. За статтю: чоловіків – 15, жінок 35 осіб. Під час опитування дотримання гендерної пропорції не ставилося за мету. Склад групи формувався спонтанно із наявних слухачів Центру, однак такий гендерний склад є цілком характерним для державною служби в VII – V категоріях посад. За віком: до 35 років – 39 осіб; 36 – 49 років – 10 осіб; 50 і більше років – 1 особа.

Друга експертна група складалася з осіб, які посідають посади IV – II категорії та мають досвід державної служби, зокрема: до 5 років – 8; 5 - 10 років – 18; 11 – 20 років – 21; більше 20 років – 3 особи. В тому числі: керівники установ – 4; заступники керівників установ – 5; керівники підрозділів – 25; спеціалісти – 13; консультанти – 3 особи. Всі з вищою освітою. За статтю: чоловіків – 34, жінок - 14 осіб. Склад групи формувався спонтанно із наявних слухачів Академії, однак такий гендерний склад є цілком характерним для державною служби в IV – II категоріях посад. За віком: до 35 років – 8; 36 – 49 років – 35; 50 і більше років – 7 осіб.

Як видно із наведених даних, за віком дві експертні групи теж різняться. До складу першої увійшли переважно молоді службовці, до складу другої – зрілі люди зі стажем державної служби, що відповідає завданню дослідження.

Анкета експертного опитування містила 38 запитань, згрупованих в три блоки, які в сукупності відображають теоретичну узагальнену модель культури адміністративного управління та прогностичні шляхи її удосконалення.

В частині запитань були наведені варіанти відповідей, з яких пропонувалося вибрати один, три або необмежену кількість варіантів (передбачено можливість додавання власних варіантів), інші запитання містили шкалу оцінок, відповідно – варіант у кожного респондента міг бути лише один. Нижче наведено результати узагальнення та аналізу основних проблемних аспектів становлення адміністративної культури в органах державної влади України.

1) *Компоненти поняття "Адміністративна культура" в свідомості сучасних державних службовців України.*

Перше місце в рейтингу компонентів поняття "Адміністративна культура" займає система прийнятих в організації цінностей, норм поведінки – свого роду – "неформальна нормативна база організації"

(60%), однак бачимо, що державні службовці зі стажем служби надають цьому компонентові відчутно більше значення, ніж новоприйняті службовці, які ще мало знайомі з системою цінностей та норм, прийнятих в організації, в якій вони працюють, отже – надають їм меншого значення.

На другому місці – нормативно-правова база організації (58%). І тут респонденти обох груп майже однотайні (28 – 30 р.б.\*) у визнанні пріоритетності цього компоненту.

Третє місце посідають управлінські технології (53%). Але бачимо, що працівники зі стажем роботи віддають цьому компонентові значно більшу перевагу, порівняно з новоприйнятими. Певно такий рівень пріоритету цілком обумовлено досвідом роботи.

Наступну суттєву різницю в оцінці складає показник якості надання послуг споживачам. Вірогідно ця різниця пояснюється мірою відповідальності яку відчувають керівники та безпосередні виконавці за кінцеві результати роботи установи (підрозділу).

Інший показник за яким спостерігається різниця в оцінці – між організаційні комунікації (8 – 18 р.б.). Таку різницю також можна пояснити. Безумовно саме керівникам або спеціалістам високого рівня за функціональними обов'язками доводиться здійснювати між організаційні комунікації, рівень організації яких суттєво впливає на ефективність роботи установи.

За іншими компонентами адміністративної культури рейтингові показники двох експертних груп майже не різняться.

2) *Рівень важливості адміністративних цінностей в діяльності органів державної влади.*

У високій оцінці важливості таких адміністративних цінностей як професійна компетентність працівників та правова основа діяльності організації експерти обох груп майже однотайні.

Різниця помітна в оцінці деяких інших складових:

– насамперед, велика різниця в оцінці значення прозорості у здійсненні діяльності. Експерти зі стажем роботи безсумнівно усвідомлюють сенс поняття "прозорість" в адміністративній діяльності та визнають важливість цієї цінності, однак не вважають її дуже важливою у порівнянні з іншими. З рештою – прозорість не є самоціллю адміністративної діяльності. Новоприйняті державні службовці вірогідно ще не зовсім усвідомлюють зміст цього поняття, тому помітна частина з них просто затрудняються з відповіддю про її вагомість;

– вагомість культури службових відносин другою групою експертів оцінюється помітно нижче, ніж першою. Вірогідно це викликано різницею у службовому стані, оскільки керівники та спеціалісти високої категорії посад становлять "ядро" – системо утворюючу основу культури службових відносин в установі. Вони вже є носіями сформованої культури відносин,

---

\* р.б. – рейтингові бали



сприймають її підсвідомо як частину свого професійного буття, відповідно – звертають на неї менше уваги. Новоприйняті працівники перебувають у стані формування культури службових відносин, під впливом "старих" кадрів, вони змушені переосмислювати власний стереотип, відповідно – надають культурі відносин більшого значення;

– соціальна захищеність працівників теж сприймається новоприйнятими державними службовцями як цінність більш вагома, ніж це спостерігається у службовців з більш високим службовим становищем і більшим стажем роботи. Безумовно, керівники і спеціалісти високого рангу зі стажем роботи і досвідом відчувають себе соціально захищеними в більшій мірі, ніж молоді спеціалісти нижчих рангів, відповідно – надають цьому критерію меншої значущості.

### 3) *Критерії оцінки діяльності працівників в органах державної влади.*

Найвищу вагу серед критеріїв за якими оцінюється робота працівників в органах державної влади отримала якість роботи (72%). В оцінці цього критерію обидві експертні групи були однотайними. Це означає, що як керівник оцінює роботу підлеглого за її якістю, так і підлеглий прагне, щоб його робота оцінювалася насамперед за цим критерієм. Разом з тим, критерій якості лишається невизначеним.

Що мається на увазі під "якістю" роботи в органі державної влади лише опосередковано можна з'ясувати, звернувши увагу на оцінку наступного вагомого критерію – дотримання законодавства (52%). Таким чином в державній службі України поступово виокремлюється формула європейського підходу в оцінці діяльності працівників органів державної влади: "Якість роботи державного службовця – це є дотримання законодавства". На жаль оцінка цього критерію у керівників помітно нижча, ніж у працівників нижчого рівня (22 – 30 р.б.).

Натомість критерій особистої відданості керівництву у державних службовців вищого рівня цінується значно більше, ніж у новоприйнятих на службу (11 – 2 р.б.). Зрозуміло, що така оцінка формується досвідом роботи. І хоча загалом серед експертів вона не є високою, сама присутність такого критерію та тенденції до його зростання викликає занепокоєння, у тому контексті, що це є елементом більш притаманним східній адміністративній культурі, яка тяжіє до авторитаризму.

Високо оцінюються обома експертними групами й такі критерії як ставлення до роботи й професійний досвід. Слід зауважити, що ці критерії мають значну вагу у будь-якій професійній діяльності, не лише в державній службі, тому загальна культура виробничих відносин, що склалася протягом поколінь, спонукає до сприйняття цих критеріїв. По мірі кар'єрного просування їх усвідомлення їх вагомою не змінюється, що свідчить про застосування цих критеріїв як сталих та найбільш стабільних компонентів в моделі адміністративної культури.

### 4) *Поширеність практики місництва, клановості, просування*

"потрібних" людей. Постановка цього запитання була викликана гіпотетичним припущенням про наявність в сучасній практиці державного управління України подібного роду явищ.

На жаль обидві експертні групи підтвердили найгірший варіант гіпотези дослідників. Жоден з експертів не заперечив, що в державній владі України мають місце випадки створення структур і ланок управління під "потрібних" людей. Причому друга експертна група (особи з досвідом державної служби) виявила більшу переконаність щодо поширеності такої практики (21 р.б.), ніж експертна група, що складалася з осіб з малим досвідом державної служби (16 р.б.). Експертів другої групи – переконав власний професійний досвід. Тут можна припустити, що й вони вдаються до подібної практики.

Щодо експертів першої групи можна припустити, що вони або прийшли на державну службу з подібним вже сформованим під впливом загальної думки стереотипом, або під час своєї нетривалої професійної діяльності вже стикнулися з цим управлінським феноменом.

Інша річ, що вкладати в поняття "потрібні люди"?

Якщо йтиметься про тих службовців, які проявляють ознаки особистої відданості керівництву (критерій який вже згадувався вище), або перебувають в родинних, дружніх, інших близьких зв'язках з керівництвом державних установ. То тут доведеться констатувати наявність відвертих порушень вимог Закону України "Про державну службу", або принаймні нехтування цими вимогами.

З іншого боку можна припустити, що таким чином в адміністративній культурі державного управління України формуються ознаки нового підходу, який охарактеризується як "інноваційний проектний менеджмент". За цим підходом, дійсно структура апаратів деяких державних органів може гнучко коригуватися відповідно до поставлених завдань тактичного плану. Звичайно, що в такій структурі можуть тимчасово, або й на тривалий час створюватися структурні одиниці або окремі посади для людей, що мають реалізовувати певні етапи конкретного проекту, або проект в цілому та спеціально підбираються для участі в ньому, виходячи з певних власних якостей (специфіка фахової освіти, кваліфікація, досвід у вирішенні визначеної проблеми тощо).

Однак імплементація такого підходу в державне управління, відповідно – в структуру управлінської культури вимагає зваженого, чітко структурованого й унормованого підходу. За інших обставин – це лише привід для виправдання кадрового волюнтаризму.

5) *Явища які найбільшою мірою перешкоджають формуванню високої адміністративної культури в органах державної влади України.* Постановка цього запитання ґрунтувалася на гіпотезі про те, що в державному управлінні України можуть мати місце певні явища, які негативно впливають на рівень адміністративної культури.

На першому місці в числі явищ які найбільшою мірою перешкоджають формуванню високої адміністративної культури в органах державної влади України перше місце на думку експертів посідає неувага керівництва до питань формування адміністративної культури (50%). Тут варто звернути увагу на те, що експерти другої групи (керівники – 33 р.б.) надали цьому питанню майже удвічі більшої ваги, ніж експерти першої (спеціалісти – 14 р.б.). Це можна пояснити і більшим досвідом їх роботи (вони частіше стикалися з цим явищем), і тим, що вони, як керівники також у повсякденній практиці приділяють питанню формуванню адміністративної культури в своїх колективах не так багато уваги.

Друге місце (42%) посідає плинність кадрів. Це не дивно, адже щойно вступивши в процес формування адміністративної культури, службовець в силу обставин має залишити посаду, не завершивши власний свідомісний процес формування адміністративної культури. На його місце приходять інші особи, і знову повинна включатися в цей процес. Звернімо увагу, що і тут друга група надала цьому феноменові більшої ваги (27 до 15 р.б.). Саме керівники та службовці, яким вдається тривалий час пропрацювати в одній конкретній державній установі, найбільшою мірою відчувають недоліки у формуванні адміністративної культури, пов'язані з плинністю кадрів.

Подолання негативних для процесу формування високої адміністративної культури наслідків плинності кадрів у значній мірі може сприяти вироблення єдиних стандартів (моделі) адміністративної культури в державній службі України та послідовне їх культивування в усіх без винятку державних установах, прищеплення поваги до цих стандартів та їх усвідомлення в процесі підготовки майбутніх державних службовців.

Тим більше, що в числі негативних явищ у розвиткові адміністративної культури експерти назвали слабку роботу з розповсюдження передового досвіду, впровадження нових управлінських технологій (39%) та недостатню нормативну регламентацію питань, що стосуються адміністративної культури (39%) це, на нашу думку, саме ті фактори, які могли б за умови свого покращення зменшити негативну дію плинності кадрів. Тобто, якщо науково-обґрунтовану модель адміністративної культури (побудовану на прогресивних управлінських технологіях) чітко сформулювати й закріпити нормативно – вона почне діяти як стандарт в усіх органах державної влади. Дотримання цього стандарту стане можливо контролювати й вимагати його дотримання.

б) *Рівень уваги керівників до розвитку адміністративної культури в залежності від рівня управління.* Постановка цього запитання ґрунтувалася на гіпотезі про те, що саме низька увага керівництва до питань формування адміністративної культури, найбільшою мірою негативно впливає на рівень адміністративної культури. Ця гіпотеза підтвердилася при відповіді експертів на попереднє запитання. Отже, тепер важливо було з'ясувати: на якому саме рівні державного управління керівники приділяють

найбільше/найменше уваги розвиткові адміністративної культури

Найвищий рівень уваги керівників до розвитку адміністративної культури виявився на вищому рівні державного управління (31%), причому експерти обох груп у цій думці одностайні (16 – 15 р.б.). Це можна пояснити тим, що саме на вищому рівні державного управління, по-перше, формується стандарт адміністративної культури; по-друге, видаються нормативні документи та робляться політичні заяви щодо необхідності формування високої адміністративної культури державного управління в Україні. Однак, слід звернути увагу, що цей "найвищий" показник і на вищому рівні державного управління не є дуже високим. Це означає, що керівництву держави потрібно ще багато зробити на шляху вдосконалення адміністративної культури: у нормативному плані, шляхом пропаганди високих стандартів адміністративної культури та власним прикладом.

Найнижчий рівень уваги до адміністративної культури обидві групи експертів відзначають на місцевому рівні управління та на рівні місцевого самоврядування (46 – 47%). І це не дивно, адже саме на цих рівнях збігаються в один потужний комплекс всі негативні фактори формування адміністративної культури, визначені у попередніх експертних запитаннях. Тут і низький професіоналізм та менша соціальна захищеність, і висока плинність кадрів тощо. На цій ланці управління перед керівниками стоять дещо інші завдання ніж, наприклад на центральному рівні. На місцевому рівні у керівників потрібно розвивати усвідомлення того, що висока адміністративна культура це ефективний засіб, а не мета їх управлінської діяльності. Цьому в значній мірі сприятимуть різного роду навчальні програми, і безсумнівно – нормативне врегулювання стандартів адміністративної культури.

Наступний блок запитань було присвячено виявленню можливих методів та засобів ефективного впливу на формування управлінської культури.

*7) Яким чином в органах державної влади в Україні здійснюється контроль за виконанням рішень.*

Перспективи стабільного розвитку України прямо пов'язані з забезпеченням гармонійного, ефективного функціонування механізмів державного управління. Проблема доведення політичної волі органів державної влади країни до галузей і регіонів, забезпечення втілення її у життя на всій території країни залишається одним із найважливіших завдань влади на будь-якому етапі розвитку суспільства. Як свідчить практика, справді сильною є лише та влада, яка не тільки приймає державні рішення, а й домагається їх запровадження та забезпечує ефективний контроль за їх виконанням. Але навіть найпрогресивніші державні рішення за відсутності злагодженої та працездатної системи державного контролю їх виконання приречені на провал.

Одним із дієвих засобів підвищення ефективності державного управління безсумнівно виступає створення не менш ефективної системи контролю виконавської дисципліни, оцінювання якості впровадження управлінських рішень та надання управлінських послуг населенню. Культура адміністративного контролю є одною з фундаментальних складових адміністративної культури.

Новоприйняті державні службовці ще досить слабо орієнтуються в системі адміністративного контролю (на що вказує невисока кількість рейтингових балів по всіх наведених варіантах), однак переважна більшість з них (32 р.б.) вважає, що в їх установах переважно застосовується контроль за визначеним терміном виконання. Ці дані підтверджують і службовці зі стажем роботи (42 р.б.). Загалом, на думку майже трьох чвертей опитаних, саме контроль за визначеним терміном виконання є найбільш розповсюдженим в державних установах України.

Ця думка цілком слушна, адже величезна кількість нормативних документів орієнтує систему державного управління саме на застосування цього виду контролю. Він є досить простим і чітким у виконанні. Однак таке майже беззастережне домінування лише одного підходу, до того ж досить формального (визначальним є лише термін виконання) формує своєрідну культуру виконання управлінських рішень, за якою визначальним є показник часу а не якості.

Що таке функціональний аудит, наші державні службовці просто ще не уявляють. Хоча експерти з досвідом державної служби визнають, що система контролю може бути диференційованою: залежно від конкретної ситуації (17 р.б.), через самоконтроль (6 р.б.) або через стимулювання позитивних результатів (5 р.б.).

Отже існуюча в державному управлінні України культура адміністративного контролю відповідає в кращому разі радянським стандартам середини минулого сторіччя та потребує суттєвого переосмислення з урахуванням сучасних європейських традицій адміністрування.

8) *Основні системо утворюючі фактори професійної поведінки державних службовців.* Питання було сформульовано наступним чином: "Чим переважно керуються працівники органів державної влади при виконання своїх посадових обов'язків?" Кількість варіантів відповідей не була обмежена. Зміст варіантів відповідей в основному відображав зміст поняття "адміністративна культура", який респондентам пропонувалося розкрити у п.1. Однак, у переліку можливих варіантів спеціально не наводилися деякі складові моделі адміністративної культури. Передбачалося, що ці складові респонденти відобразять у графі "інше").

На жаль, при формуванні власної системи факторів професійної поведінки, жоден із респондентів не звернув увагу на відсутність серед варіантів відповідей такого важливого фактору як "чинне законодавство

України". Поряд з тим, значна частка опитаних як у першій (17 р.б.), так і в другій (12 р.б.) групах зробили особливий наголос на посадовій інструкції як основному системому утворюючому чинникові своєї професійної поведінки.

Лише невелика частка опитаних (загалом 7%) вірогідно взагалі ніколи не бачили своїх посадових інструкцій, або уявляють їх собі як формальні документи, які повинні існувати в організації, але керуватися треба "тільки вказівками безпосереднього керівництва".

Жоден з експертів першої групи взагалі не вважає, що при виконанні своїх посадових обов'язків державний службовець повинен керуватися інтересами суспільства. В числі другої групи таких експертів також небагато (6 р.б.). Звичайно, що поняття "інтереси суспільства" є досить абстрактним, але на свідомісному рівні воно виражає розуміння основної мети державного управління – задоволення потреб та інтересів суспільства. А з картини, яка складається при аналізі відповідей експертів витікає, що наші сучасні державні службовці служать посадовій інструкції, керівнику, установі, або (ще гірше) керуються власними уявленнями про посадові обов'язки. Оскільки кількість відповідей на це запитання не була обмежена, цілком логічно припустити, що державні службовці при формуванні своєї професійної поведінки керуються не одним, а цілою сукупністю системому утворюючих факторів.

Приміром, при більш детальному аналізі можна з'ясувати, що 99% опитаних керуються посадовими інструкціями, 77% опитаних – вказівками безпосереднього керівництва тощо. Всі перелічені в запитанні фактори складаються в системому граму формування професійної поведінки, у якій питома вага того чи іншого фактора виражає його усереднене значення для формування професійної поведінки.

9) *Реакція працівників органів державної влади на зауваження про недоліки в їх роботі.*

Загалом 67% посадових осіб, які намагаються усунути недоліки в своїй роботі у відповідь на справедливі зауваження колег та керівництва – це досить відчутна частка. Певною мірою це можна пояснити перевагами виховання ще за часів партійно-радянської системи управління, коли елемент товариської критики співробітників був неодмінним ритуалом процесу управління. Інша річ, що не все у вищезгаданій системі управління було погано. Конструктивний підхід до критичних зауважень колег по роботі та керівництва варто зберегти і розвивати й у сучасній системі управління, адже 33% службовців, які на критику реагують негативно – це надто велика частка.

10) *Методи формування адміністративної культури в органах державної влади.*

Отримані результати опитування по обом експертним групам дозволили виділити найбільш ефективні на думку експертів методи

формування адміністративної культури. Першим в їх числі є особистий приклад керівників. Подібно до того як в родині, саме особистий приклад батьків стає для дитини найбільш авторитетним джерелом формування власної поведінки, в трудовому колективі – джерелом такого прикладу має бути і є керівник.

Звертає на себе увагу й висока популярність включення основ адміністративної культури в навчальні програми для працівників органів державної влади (44%). Вірогідно сучасні державні службовці відчують нестачу знань щодо основ управлінської культури та виявляють прагнення їх отримати.

Цікавим є також показник (29 із 50 можливих р.б.), яким оцінили державні службовці з досвідом роботи значення такого методу формування адміністративної культури, як відбір та просування кадрів відповідно до цінностей держави й організації. Це свого роду метод селекційного відбору, згідно якого особи з високою адміністративною культурою (звісно, якщо її стандарти будуть чітко сформульовані) отримують певний пріоритет при плануванні їх службової кар'єри.

11) *Планування службової кар'єри працівників органів державної влади також розглядався як один з ефективних методів формування адміністративної культури.* Наступне запитання ставило на меті з'ясувати в якій мірі цей метод є розповсюдженим в сучасній практиці органів державної влади.

При аналізі відповідей на це запитання звертають на себе увагу наступні факти:

- експертам першої групи (службовцям без стажу) важко було визначитися яким чином здійснюється планування кар'єри державного службовця в установі;
- на думку більшості опитаних (26%), причому більшість у цій більшості складають експерти зі стажем роботи (20%), планування службової кар'єри працівників органів державної влади здійснюється формально;
- лише 14% опитаних переконані, що планування службової кар'єри працівників в їх установі здійснюється.

Вищенаведені факти свідчать про вкрай недостатнє застосування такого ефективного методу формування управлінської культури як планування службової кар'єри працівників. Коли державний службовець не впевнений у перспективах своєї подальшої професійної кар'єри (плинність кадрів на державній службі складає в середньому 16% на рік), він не має достатніх стимулів розвитку своєї управлінської культури. Отже, і у розвитку низки ділових якостей, потрібних державному службовцеві.

12) *Рівень розвитку ділових якостей працівників органів державної влади.* В системі адміністративної культури, як і всякої професійної

культури взагалі, особливе місце посідають ділові якості працівників. Специфічне сполучення знань, навичок та вмінь типових для певної професії у співставленні з особистими діловими якостями утворюють унікальний стиль адміністративної поведінки, притаманний кожному керівникові. Це запитання призначене для з'ясування найбільш розповсюджених ділових якостей працівників в органах державної влади України на сучасному етапі.

В узагальненій таблиці наведено дані свого роду “крайніх замірів” (високою та низькою мірою), тому деякі показники, хоч і не є високими, водночас виражають найкращі або найгірші досягнення у розвитку тої чи іншої ділової якості.

Приміром, показники відповідальності (42%), працьовитості (34%), професіоналізму (33%) та компетентності (32%) є досить високими. Такі результати в основному не дивують, адже саме на державній службі, враховуючи її сучасну специфіку, людина, якій не притаманна така якість як працьовитість, просто не витримає стандартного для органів державної влади трудового навантаження. Далі, за умов високого рівня відповідальності державно-управлінських рішень, людина якій іманентно не притаманна особиста якість відповідальності також не зможе працювати тривалий час, а її діяльність може виявитися навіть небезпечною для суспільства. Зрештою специфіка управлінських завдань, які повинні вирішувати працівники органів державної влади така, що вимагає виключної компетентності й професіоналізму. Отже, в моделі адміністративної культури працівників органів державної влади саме ці вищенаведені ділові якості мають посідати чільне місце, що і підтвердили результати експертного опитування.

Поряд з тим такі ділові якості як ініціативність (44%) і творчість (55%) у сучасних державних службовців України розвинуті низькою мірою. Такий рівень цілком міг би задовольнити систему партійно-радянської адміністративної культури, яка вимагала від керівника дисципліни та наполегливості (працьовитості) у виконанні поставлених завдань і майже заперечувала творчість й ініціативність. У сучасних умовах демократизації та гуманізації відносин держави і громадянського суспільства, в ринкових умовах (коли державне управління змушене імплементувати деякі підходи класичного адміністративного менеджменту), навпаки надзвичайно актуалізується розвиток у державних службовців таких ділових якостей як ініціативність і творчість. Це в повній мірі стосується й такої якості як чуйне і уважне ставлення до людей. Навіть позитивний показник у 25% зрештою не є досить високим для визначення ролі цієї ділової якості в структурі адміністративної культури державного управління.

Низький рівень розвитку таких ділових якостей як здатність йти на ризик (69%) та схильність до розв'язання питань за інтуїцією (44%)



навпаки позитивно характеризує загальний зміст адміністративної культури сучасних державних службовців України. По-перше, особливістю державного управління на відміну від ринкового адміністративного менеджменту є саме прагнення до мінімізації ризику, тут діє правило “не зашкодь”. Тому можна визнати, що здатність йти на ризик – це не та професійна якість яка є притаманною адміністративній культурі в державному управлінні.

По-друге, схильність до вирішення питань за інтуїцією – професійна якість, що виступає свого роду антиподом інших якостей (компетентність і професіоналізм), виключну важливість яких в системі адміністративної культури державного управління ми вже зазначали.

Як бачимо, в системі професійних якостей, притаманних адміністративній культурі державного управління на сучасному етапі, існують деякі викривлення. Їх усуненню в значній мірі сприяло б створення типової (модельної) системограми професійних якостей. Такого роду системограма може створюватися теоретичним шляхом (через аналіз наукових джерел з адміністративного менеджменту та державного управління), або емпіричним шляхом (через зняття й узагальнення системограм професійних якостей тих державних службовців, які успішно виконують свої функції та суб’єктивно можуть бути визнані еталонами адміністративної культури керівника в державному управлінні), однак це є предметом подальших досліджень.

13) *Оцінка позитивних змін в адміністративній культурі державних організацій на жаль не дала високих результатів.*

Найбільш показовою є кількість тих експертів в обох групах, яким було важко визначити які власне позитивні зміни сталися в адміністративній культурі організації, в якій вони працюють. Для першої групи експертів показник у 20 р.б. із 50 можливих ще можна пояснити нетривалим часом роботи цих службовців в конкретній установі – можливо їм нема з чим порівнювати. Але у службовцем зі стажем роботи цей показник ще вищий (28 р.б.). Загалом майже половині (48%) опитаних було важко відповісти, які ж позитивні зміни сталися в адміністративній культурі їх організації. Ще 18% експертів впевнено стверджують, що позитивних змін не сталося. Це наводить на думку, що адміністративна культура державного управління в Україні на сучасному етапі загалом дуже повільно реформується. Таку повільність можна пояснити виходячи з того, що адміністративна культура, як і всяка індивідуалізована культура особистості характеризується світоглядно-свідомісною основою. Така основа формується у особистості протягом всього життя і досить повільно. На її зміни впливають зовнішні системо утворюючі чинники. Однак, для швидких змін в свідомості потрібні дуже потужні стимули, які в системі державної служби України на сучасному етапі явно відсутні.

Звертають на себе увагу деякі поки що незначні позитивні зміни, які

однак відбивають загальні оптимістичні тенденції, що намітилися в еволюції адміністративної культури. Насамперед 18% експертів відзначили, що в їх організаціях при просуванні на більш високі посади став більше враховуватися професіоналізм працівників. Причому експерти першої групи відзначили це явище в більшій мірі, ніж експерти другої. Вірогідно, що новоприйняті державні службовці під час вступу на державну службу вже відчули вагу цього критерію в системі кадрового відбору. Інакше й не може бути. Значимість такої особистої якості як професіоналізм вже підкреслювалася раніше. Варто лише додати, що потреби державного управління вимагають подальшої професіоналізації цього виду діяльності.

Ще одну важливу тенденцію відзначили 16% експертів обох груп. Вона виражається тому, що в їх організації більш демократичними стали відносини між керівниками і підлеглими. З одного боку, ця тенденція відображає загальне спрямування розвитку державного управління в Україні, з іншого – позитивно еволюціонує й культура управління в самих колективах службовців органів державної влади. Цікаво також, що експерти першої групи значно більше (12 до 4 р.б.) відзначають демократизацію відносин між керівниками й підлеглими, ніж експерти другої групи (які переважно самі є керівниками). Це вірогідно пов'язано з дією однієї із закономірностей адміністративної культури, яка виражається в тому, що: чим вище рівень управління - тим більш жорсткою є його ієрархізація. Тобто, чим вищу посаду займає керівник, чим більше коло людей і проблем охоплює сфера його управління, тим важче йому підтримувати демократичні відносини з широким колом співробітників.

*Висновки:* 1. Загальний підсумок експертного дослідження, покликаною з'ясувати стан та тенденції розвитку сучасної адміністративної культури в органах державної влади в Україні, підтверджує гіпотезу дослідження та дає підстави перейти до уточнення сформованої практичної моделі сучасної адміністративної культури в органах державної влади в Україні на основі виявлення характерних особливостей професійної поведінки керівників в органах державної влади України.

2. Формування кадрової політики в системі державного управління України має відбуватися виходячи з проблемних аспектів становлення адміністративної культури в органах державної влади, зокрема у безпосередньому зв'язку з забезпеченням належного професійного рівня і просування по службі державних службовців і, в першу чергу, керівних кадрів. Головним пріоритетом у доборі та розстановці кадрів має стати професіоналізм, вміння аналізувати, розробляти, реалізовувати державну політику, виділяти основні напрями роботи, самостійно приймати рішення і прогнозувати їх наслідки, відповідати за доручену справу, творчо використовувати світовий досвід, налагоджувати міжнародні зв'язки.

3. Слід активніше вживати заходи щодо забезпечення поступового переходу до заміщення посад державних службовців, насамперед, керівних, фахівцями, які здобули вищу освіту в освітній галузі "Державне управління". При цьому слід виходити з чітких критеріїв та створення умов для службового просування управлінських кадрів, їх ротації, проведення об'єктивної оцінки їх, забезпечення регулярності атестації, цілеспрямованого залучення перспективної молоді до роботи в органах державної влади і місцевого самоврядування;

4. Кадрове забезпечення державного управління залишається однією з ключових, й в той же час далеко не повністю вирішених проблем державотворення. Належна результативність й ефективність його на всіх рівнях безпосередньо пов'язані не лише з якісним формуванням професійно підготовлених кадрів, але й дієвістю їх роботи, досягненням практичних управлінських результатів, високим рівнем адміністративної культури. Поєднання цих складових у державній службі дасть можливість отримати заслужену повагу і довіру до представників органів державної влади з боку населення.

Подальшою перспективою дослідження в контексті цієї проблематики може стати наукове опрацювання взаємозв'язку престижності державної служби з конкретними результатами управлінської діяльності.

#### *Список використаних джерел:*

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. - М.: Юрид. лит., 1997. - 400 с.
2. Державне управління в Україні: організаційно-правові засади: Навч. Посіб. Н.Р. Нижник, С.Д. Дубенко, В.І. Мельниченко, Н.Г. Плахотнюк, С.П. Мосов, О.Д. Крупчан. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. - 164 с.
3. Луговий В., Князев В., Куценко В., Литвинов Г. Проблеми та пріоритети удосконалення добору, розстановки й підготовки кадрів державного управління в Україні // Вісн. УАДУ. - 2001. - № 4. - С. 5-19.
4. Нижник Н.Р., Цветков В.В., Леліков Г.І., Крупчан О.Д., Дубенко С.Д., Ткачук П.М., Немировський Я.В. Державний службовець в Україні (пошук моделей). К: Ін-Юре, 1998. – 272.
5. Оболенський О.Ю. Державна служба України: реалізація системних поглядів щодо організації та функціонування. - Хмельницький: «Поділля». – 1999. – 294 с.
6. Социологические исследования в системе государственной службы 1992-2002. Информационно-аналитические материалы кафедры государственной службы и кадровой политики Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации - Москва-Орел: Изд. ред. [журнала](#) "Образование и общество", 2002. – 314 с.
7. Цветков В.В., Аверьянов В.Б. и др. Руководитель в аппарате государственного управления. (Организационно-правовые проблемы). - К.: Наук. думка, 1988. - 344 с.
8. Яцуба В.Г. Удосконалення кадрового забезпечення органів влади - основа підвищення ефективності державного управління //Збірник наукових праць Української Академії державного управління при Президентові України. - 1999. - № 1. - С. 107-117.

### 3.6. Базові моделі дослідження проблем удосконалення діяльності керівника в органах державної влади

Проблему удосконалення діяльності керівника в органах державного управління завжди необхідно розглядати у взаємозв'язку з проблемою формування ефективної кадрової політики держави. Навряд чи можна професійно розроблену кадрову політику держави реалізувати за участі слабо підготовлених, недосвідчених керівних кадрів. Причому зазначений взаємозв'язок має як прямий (кадрова політика держави → формування інституту керівників), так і зворотний вплив (інститут керівників → кадрова політика держави).

Проблемі удосконалення діяльності керівника в органах державної влади присвячені численні дослідження як в Україні, так і за рубежом, зокрема роботи Г.Атаманчука, В.Авер'янова, В.Афанасьєва, В.Бакуменка, Д.Гвішіані, С.Дубенко, В.Князева, Н.Нижник, В.Лугового, Т.Мотренка, Ю.Оболенського, Г.Одінцової, В.Олуйка, С.Серьогіна, О.Турчинова, А.Рачицького, В.Романова, В.Цветкова, О.Якубовського, В.Яцуби та ін. [1-12].

В даній роботі з цією метою зроблена спроба виділити низку моделей, що фактично характеризують умови праці керівника в органах державної влади. В основу досліджень авторами покладено системно-ситуаційний підхід, який потребує розроблення моделей уявлення щодо об'єктів та процесів, які досліджуються. В даній роботі об'єктом дослідження є діяльність керівника, а основним процесом і предметом дослідження - удосконалення діяльності керівника в органах державної влади. Оскільки важливо виділити всі складові процесу удосконалення діяльності керівника в органах державної влади та їх взаємозв'язки, то більш детально зупинимось на питанні розробки морфологічних моделей з даної проблеми.

Насамперед, звернемося до тих чинників, що найбільше впливають на роботу керівника. Серед них є внутрішні і зовнішні.

Внутрішні чинники пов'язані із власне людиною-керівником. Це його професіональні знання, досвід, психофізичні можливості, зокрема здібність до роботи з людьми, роботи в умовах обмежених ресурсів, наявність інтуїції, ініціативність, толерантність, здатність до творчої роботи, задовільний стан здоров'я, здібність переносити важкі психофізичні навантаження та швидкість поновлення після таких навантажень, умови життя та ін.

Зовнішні чинники – це ті умови, в яких працює керівник, зокрема пріоритет цінностей, що поділяються народом і владою, врахування політичної обстановки в країні, рівень демократичності влади, власне рівень управління у системі державної влади тобто рівень відповідальності, оптимальність підпорядкованості та взаємодії з іншими однорівневими керівниками та підрозділами (умови субординації і координації),

інтенсивність надходження та складність завдань, наявність доступних та ефективних управлінських технологій, в тому числі інформаційних, аналітичних, організаційних, контрольних, мотиваційних, комунікаційних, наявність та рівень забезпеченості ресурсами, в тому числі фінансовими, матеріально-технічними, організаційними, інформаційними, часом тощо.

Зовнішні чинники переважно і внутрішні чинники значною мірою безпосередньо залежать від режиму правління в країні. Монопольне панування однієї партії призвело до формування і утвердження в СРСР командно-адміністративної системи управління, що є однією з найбільш недемократичних, авторитарних і бюрократизованих систем управління у сучасному світі. Для такої системи характерні численні недоліки, які систематизовані і відображені на рис. 1.

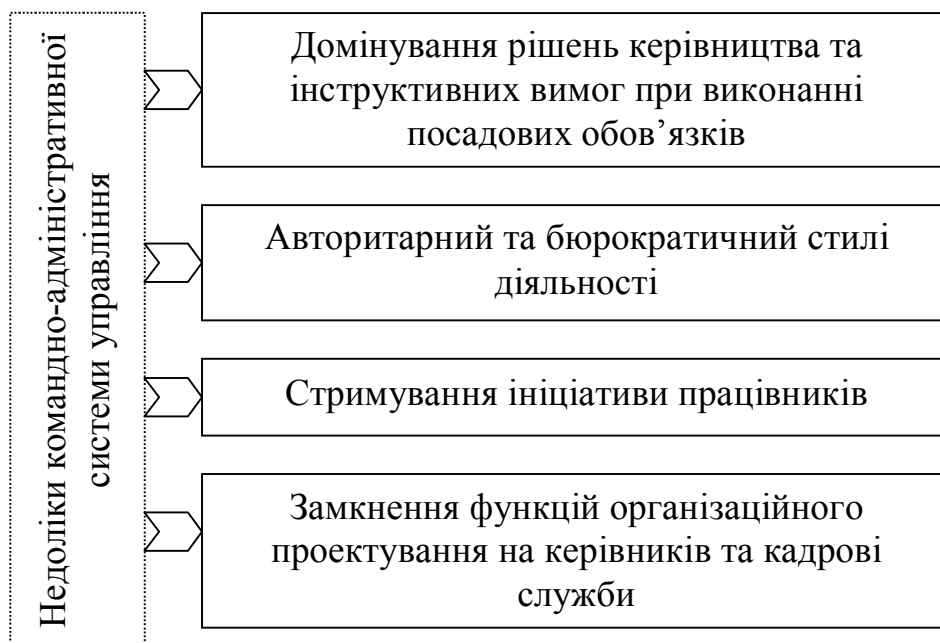


Рис. 1. Недоліки командно-адміністративної системи управління

Оцінюючи стан та процеси становлення і розвитку системи державного управління в Україні як перехід від адміністративно-командної до демократичної системи управління, наявність у більшості найбільш досвідчених керівників досвіду управління саме в умовах командно-адміністративної системи та правової комунізації режиму демократії в СРСР, що й зараз достатньо помітно проявляється в процесах державотворення, вважаємо за доцільне визначити проблемне поле вдосконалення діяльності сучасного керівника в органах державної влади як це показано на рис. 2.

В першу чергу, удосконалення діяльності керівника саме потребує відмови від всього ідеологічно-рутинного та бюрократизованого, що було у командно-адміністративній системі.



Рис. 2. Проблемне поле вдосконалення діяльності сучасного керівника в органах державної влади

По-друге, й це підтверджується дослідженнями багатьох українських та зарубіжних вчених, актуальним на сьогодні є підвищення рівня адміністративної культури. Така культура у сучасному баченні, на відміну від її інтерпретації у СРСР переважно як виконавчої культури (субординаційної культури), є переважно відображенням досягнутого у суспільстві рівня взаємовідносин між різними рівнями управлінської вертикалі, між керівним складом та підлеглими, між постачальником послуг в особі органу державної влади та їх споживачем в особі громадян, між системою (окремими суб'єктами) державної влади й системою (окремими суб'єктами) громадянського суспільства.

І, втретє, удосконалення діяльності керівника на сьогодні неможливе без застосування ефективних управлінських технологій. Їх спектр дуже великий, оскільки об'єктом управління є все суспільство й різноманітні сфери суспільної діяльності. Серед таких технологій маємо й виборчі технології, й технології формування законодавчих та інших нормативно-правових актів, й організаційні технології, й технології управління персоналом, й програмно-цільові технології, й спеціальні інформаційні технології, й технології аналітичної діяльності та інше.

У сучасному світі відбувається швидке становлення постіндустріального інформаційного суспільства. Фактично цей процес можна визначити як інформаційну революцію, коли знання та інформаційні послуги стають основним товаром. Це особливо важливо для управління, оскільки сам процес управління є процесом отримання інформації, її накопичення, збереження, обробки, трансформації, передачі,

тобто роботи з інформацією й формування нової інформації у вигляді управлінських рішень. Самі управлінські технології фактично є інформаційними й складаються з спеціальних, проблемно-орієнтованих способів роботи з інформацією, та з універсальних інформаційних технологій. Використання управлінських технологій, в свою чергу, постійно потребує постійного удосконалення останніх й, цим самим, сприяє їх розвитку.

Відмова від адміністративно-командної системи управління автоматично означає і оновлення моделі адміністративної культури. Враховуючи відомі дослідження з цього питання [7-11], вважаємо можливим виділити певний варіант такої моделі, як це показано на рис. 3.

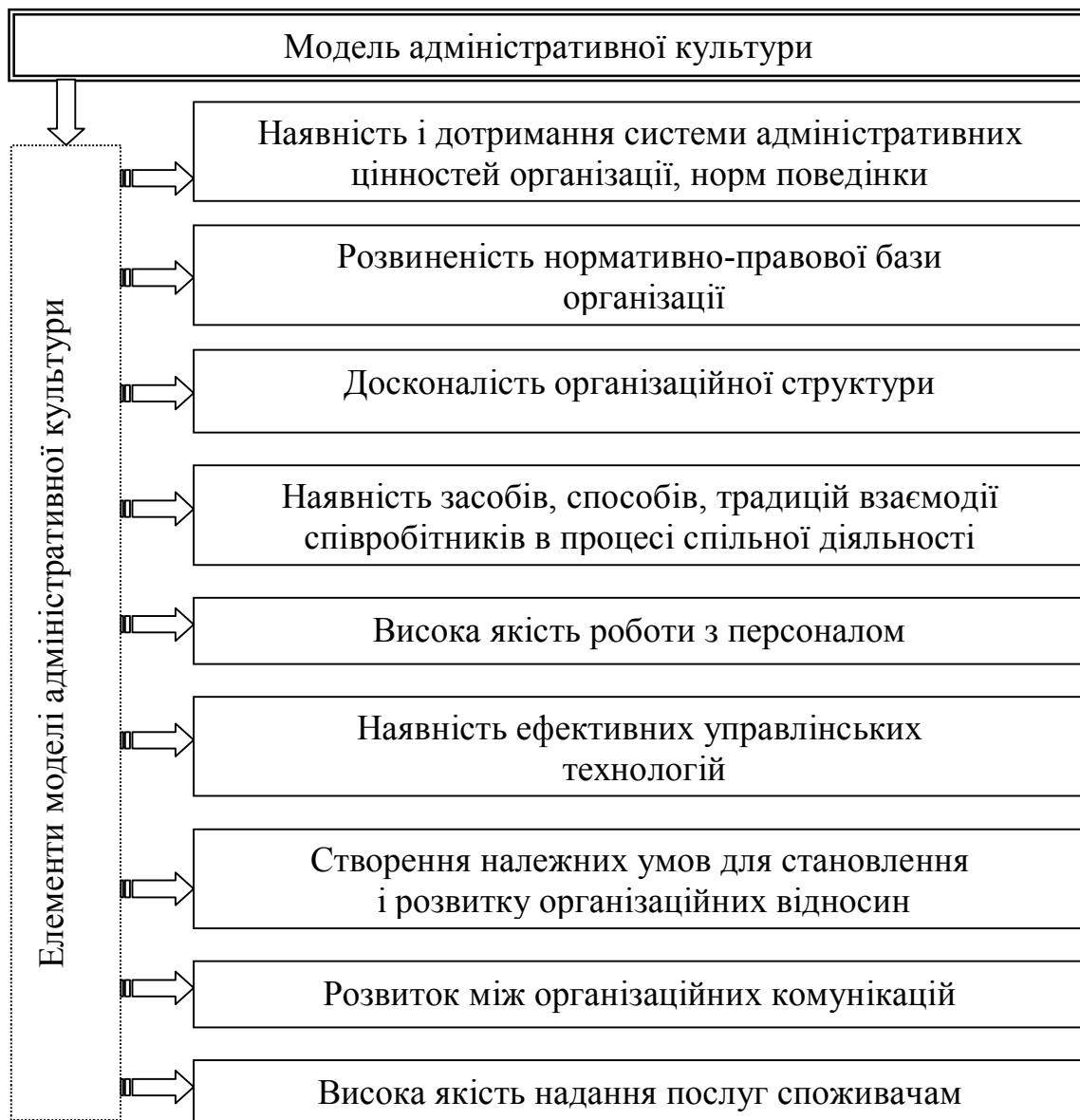


Рис. 3. Модель адміністративної культури

Дану модель можна розглядати як вектор адміністративно-культурних вимог до діяльності керівника взагалі, й, зокрема, в органах державного управління. Основними її складовими є такі:

- Наявність і дотримання системи цінностей організації, норм поведінки.
- Розвиненість нормативно-правової бази організації.
- Досконалість організаційної структури.
- Наявність засобів, способів, традицій взаємодії державних службовців в процесі спільної роботи.
- Висока якість роботи з персоналом.
- Наявність ефективних управлінських технологій.
- Створення належних умов для становлення і розвитку організаційних відносин.
- Розвиток між організаційних комунікацій.
- Висока якість надання послуг споживачам.

Оцінюючи на реальному соціумі кожну з наведених складових адміністративної культури, можна отримати конкретну модель управлінської культури в певній організації, органі влади й надалі використовувати отримані результати для порівняння з іншими організаціями, органами державної влади. Таку методику аналізу адміністративної культури автори застосували у подальших наукових і практичних дослідженнях з метою вироблення рекомендацій для формування кадрової політики держави.

Принциповим вибором з точки зору адміністративної культури є прийняття організацією певної системи адміністративних цінностей як основоположних для неї. В основу такого вибору можна рекомендувати адміністративно-ціннісну модель організації, наведену на рис. 4.

В основу такої моделі покладено такі вихідні положення:

- Наявність правової основи (легітимність та впевнена обґрунтованість дій).
- Чітке розмежування повноважень, прав і обов'язків співробітників (встановлення чітких субординаційних та координаційних організаційних відносин, виключення дублювання).
- Прозорість у здійсненні діяльності (відкритість, пріоритет права).
- Професійна компетентність працівників (знання справи, володіння сучасними управлінськими технологіями).
- Стабільність положення (стратегічне планування, передбачення та попередження можливих наслідків ризиків).
- Соціальна захищеність працівників (максимально можливе використання можливостей організації для задоволення соціальних потреб працівників).
- Висока культура ділових відносин (створення атмосфери єдиної



команди в самій організації, підтримка її авторитету у зовнішніх відносинах з партнерами як по вертикалі, так і по горизонталі системи владних відносин).

- Логічним продовженням розробки моделей удосконалення діяльності керівника в органах державної влади є виділення основних методів формування адміністративної культури, адекватних цій діяльності. Сукупність таких методів запропонована на рис. 5.

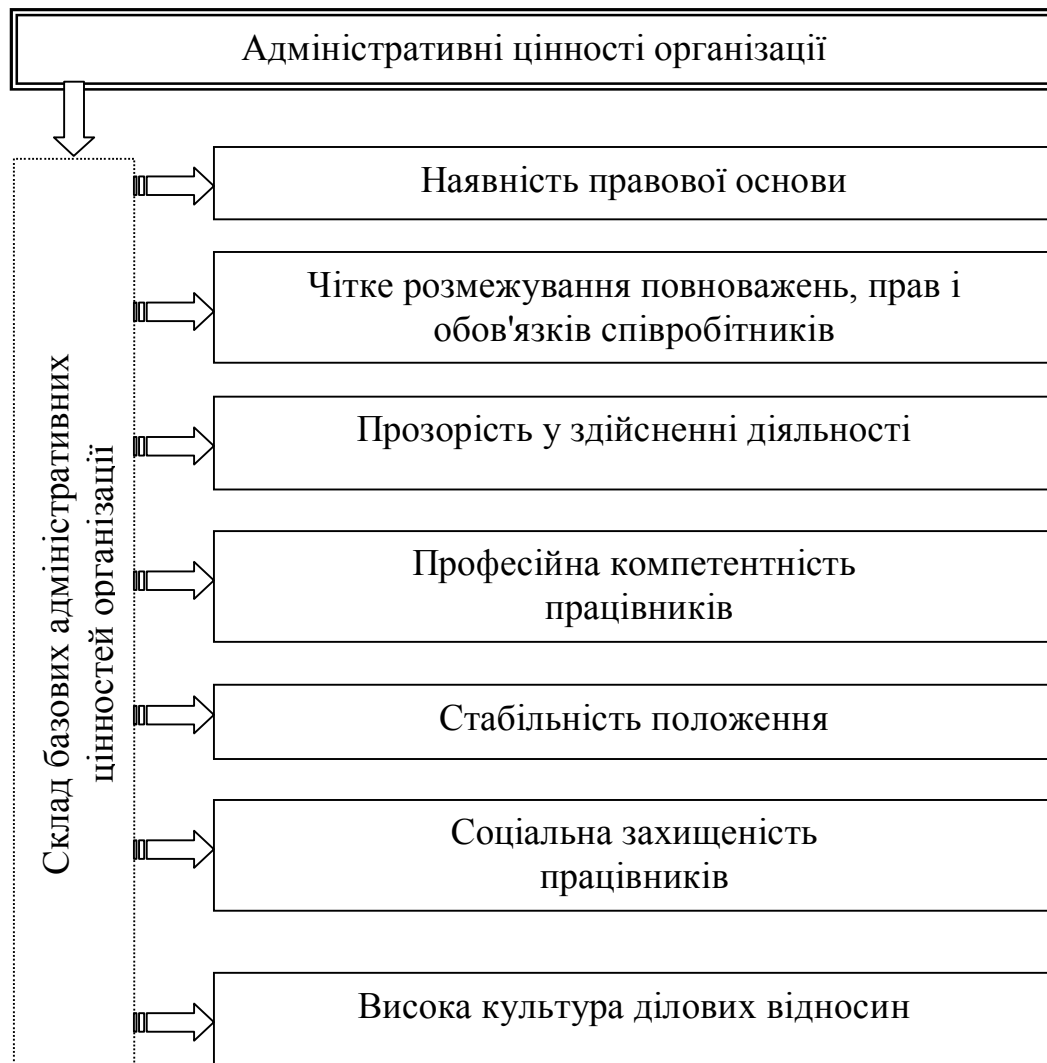


Рис. 4. Адміністративно-ціннісна модель організації

Серед цих методів такі:

Накопичення, впровадження, стимулювання освоєння нових управлінських технологій, що підвищує рівень інструментального “озброєння” керівника.

Управління персоналом відповідно до цінностей держави та організації, що забезпечує гармонійний розвиток організації і держави.

Особистий приклад керівників, що дотримуються прийнятих в організації норм поведінки, її цінностей. Цей метод передбачає високопрофесійний та високоморальний рівень керівництва

Вмотивування працівників, що підтримують цінності держави і організації. Цей метод, з одного боку, реалізує управлінську функцію мотивації в організаціях, а, з другого боку, сприяє стабільності організації, зменшенню плинності кадрів, їх зацікавленості в її успішній діяльності.

Підготовка, перепідготовка, підвищення кваліфікації працівників органів державної влади з обов'язковим наголосом на адміністративну культуру, що забезпечуватиме відслідковування її досягнутого рівня та орієнтацію на нього.



Рис. 5. Сукупність методів формування адміністративної культури

Допомога новим структурним підрозділам і працівникам з адаптації в органах державної влади. Існує навіть практика підпорядкування новостворених підрозділів та структур на певний термін безпосередньо керівництву органу державної влади. Це застерігає від спроби інших підрозділів або структур перебрати на себе їх функції.

*Висновки.* Вище запропоновано низку моделей, які можуть бути використані як базові для дослідження проблем удосконалення діяльності керівника в органах державної влади, зокрема проблем розвитку адміністративної культури та забезпечення належних умов його роботи. Такі моделі дозволяють розробити методику оцінювання сучасного стану зазначених проблем методами соціологічних досліджень, оскільки вони містять чинники впливу на діяльність керівника, які піддаються якісній та кількісній оцінці.

***Список використаних джерел:***

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. - М.: Юрид. лит., 1997. - 400 с.
2. Бакуменко В.Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики: Монографія. - К.: Вид-во УАДУ, 2000. - 345 с.
3. Гвишиани Д.М. Организация и управление. - 3-е изд., перераб. - М.: Изд-во МГТУ им. Н.Э. Баумана, 1998. - 332 с.
4. Державне управління в Україні: організаційно-правові засади: Навч. Посіб. Н.Р. Нижник, С.Д. Дубенко, В.І. Мельниченко, Н.Г. Плахотнюк, С.П. Мосов, О.Д. Крупчан. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. - 164 с.
5. Державне управління і менеджмент: Навч. посібник у таблицях і схемах. За заг. ред. Г.С. Одінцової. – Х.: ХарРІ УАДУ, 2002. - 492 с.
6. Луговий В., Князев В., Куценко В., Литвинов Г. Проблеми та пріоритети удосконалення добору, розстановки й підготовки кадрів державного управління в Україні // Вісн. УАДУ. - 2001. - № 4. - С. 5-19.
7. Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента / Пер. с англ. - М.: Дело ЛТД, 1994. - 702 с.
8. Нижник Н.Р., Цветков В.В., Леліков Г.І., Крупчан О.Д., Дубенко С.Д., Ткачук П.М., Немировський Я.В. Державний службовець в Україні (пошук моделей). К: Ін-Юре, 1998. – 272.
9. Оболенський О.Ю. Державна служба України: реалізація системних поглядів щодо організації та функціонування. - Хмельницький: «Поділля». – 1999. – 294 с.
10. Социологические исследования в системе государственной службы 1992-2002. Информационно-аналитические материалы кафедры государственной службы и кадровой политики Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации - Москва-Орел: Изд. ред. **журнала** “Образование и общество”, 2002. – 314 с.
11. Цветков В.В., Аверьянов В.Б. и др. Руководитель в аппарате государственного управления. (Организационно-правовые проблемы). - К.: Наук. думка, 1988. - 344 с.
12. Яцуба В.Г. Удосконалення кадрового забезпечення органів влади - основа підвищення ефективності державного управління //Збірник наукових праць Української Академії державного управління при Президентіві України. - 1999. - № 1. - С. 107-117.

### **3.7. Впровадження сучасної методології державного управління в практичній діяльності державних службовців**

Серед найважливіших проблем суспільного розвитку України, які потребують якнайшвидшого розв'язання, особливе місце займає реформування державного управління. Перехід до суверенної, демократичної, соціальної, правової держави з ринковою економікою потребує не тільки корінного реформування економічних відносин, а й розроблення та здійснення комплексної адміністративної реформи, тобто реформи організаційних структур і відносин на всіх рівнях державного управління та місцевого самоврядування.

Реформування державного управління передбачає зосередження значної уваги на питаннях розвитку науки та практики управління суспільними системами і процесами, зокрема, науковому обґрунтуванні методів та процедур прийняття і реалізації управлінських рішень, виявленні можливостей підвищення їх ефективності, наданні управлінцям-практикам необхідних науково-методологічних рекомендацій з актуальних питань управління суспільними системами та сучасних засобів підтримки підготовки відповідних рішень. Це, в першу чергу, стосується вдосконалення методологічного забезпечення державного управління.

Наукою управління вироблено цілий ряд підходів та методів, використання яких дозволяє забезпечити дотримання принципу випереджаючого рівня управління та значно підвищити ефективність управлінської праці. Розвиток досліджень з методології державного управління відбувається і в Українській Академії державного управління при Президентові України (УАДУ) та регіональних інститутах у її складі - Дніпропетровському, Львівському, Одеському та Харківському, переважно в межах комплексного наукового проекту "Державне управління та місцеве самоврядування". Серед отриманих у 2001 році результатів таких досліджень доцільно відзначити: концептуальні підходи до реформування управління освітою в Україні в умовах розвитку громадянського суспільства (за темою "Основні напрями реформування державного управління освітою в Україні", науковий керівник - В.І.Луговий, чл.-кор. АПН України, д.пед.н., професор); загальні методологічні та теоретичні підходи до формування та реалізації інноваційної політики як важливого чинника удосконалення економічної та соціальної сфер суспільної діяльності (за темою "Соціальна технологія у державному управлінні", науковий керівник - В.М.Князев, д.філос.н., професор); проект Галузевого стандарту вищої освіти України за спеціальністю 8.150000 "Державне управління" (за темою "Розробка і впровадження науково-методичного забезпечення підготовки фахівців з напрямку 8.150000 "Державне

управління", науковий керівник - В.А.Куценко, к.е.н., професор); критерії ефективності та пакет дослідницького інструментарію для визначення рівня використання кваліфікаційного потенціалу керівних кадрів (за темою "Дослідження ефективності підвищення кваліфікації керівних кадрів", науковий керівник - І.В.Розпутенко, д.н.держ.упр., професор); методологічні положення оптимізації структури міського комунального майнового комплексу та методичне забезпечення реформування комунальної власності (за темою "Основні напрями вдосконалення територіальної організації влади та управління в контексті проведення адміністративної реформи в Україні", науковий керівник - Ю.П.Лебединський, д.е.н., професор); критерії елітарності представників вищих керівних кадрів державного управління (за темою "Формування кадрового складу державних службовців (відбір управлінської еліти) та їх атестація", науковий керівник - О.А.Воронько, к.і.н., доцент); теоретико-методологічні основи розробки та рекомендації щодо впровадження програм навчання державних службовців (за темою "Вивчення потреб та методологічне супроводження підвищення кваліфікації державних службовців", М.О.Скоромнюк, д.е.н., професор); методологічний підхід до побудови та структурно-логічні моделі формування словників-довідників у галузі науки "Державне управління (за темою "Розроблення словника-довідника з теорії державного управління", науковий керівник - В.Д.Бакуменко, д.н.держ.упр., доцент); методику ретроспективного аналізу державної політики з метою дослідження досвіду урядових реформ в різних країнах світу, методологію формування місцевих бюджетів, методику оцінки інвестиційної привабливості економіки регіону (за темою "Дослідження проблем управління соціально-економічним розвитком Дніпропетровського промислового регіону та розробка науково-методичних рекомендацій з його вдосконалення", науковий керівник - С.М.Серьогін, к.т.н., доцент); методику оцінки дієвості органів державного управління та методичні рекомендації щодо її застосування (за темою "Механізм підвищення ефективності державного управління в регіоні", науковий керівник - А.О.Чемерис, к.е.н., доцент); методичні принципи прийняття стратегічних рішень і методи вибору стратегій розвитку підприємств та організацій, методика репрезентативних соціологічних досліджень іміджу "перших осіб" адміністративної вертикалі влади (за темою «Вдосконалення системи державного управління соціально-економічними процесами (на прикладі півдня України)», науковий керівник - В.М.Кривцова, к.і.н., доцент).

Результати досліджень з методології державного управління знайшли своє відображення у монографіях, наукових та науково-методичних виданнях, наукових статтях працівників УАДУ. Зокрема, низка публікацій присвячена загальнометодологічним проблемам державного управління [1-8], розробленню нових та удосконаленню

наявних підходів, методів та методик прийняття рішень у сфері державного управління [9-16], здійснення основних управлінських функцій [17-20], добору кадрів для державної служби та навчання державних службовців [21-24] тощо.

Внаслідок накопичення значного обсягу результатів методологічних досліджень актуальності набуло завдання їх систематизації для потреб практичного застосування науково обґрунтованих підходів, методів та методів у галузі державного управління та підготовки і підвищення кваліфікації державних службовців. Відповідно до цього, у 2002 році розпочато роботу по створенню словника-довідника, в якому має бути виділена та упорядкована сучасна методологія державного управління.

УАДУ щорічно проводить значну кількість наукових комунікативних заходів, на яких оприлюднюються та обговорюються проблеми вдосконалення методологічного забезпечення державного управління. Зокрема, можна виділити: науково-практичну конференцію "Актуальні проблеми реформування державного управління" (УАДУ, 29.05.1997 р.); міжнародну науково-практичну конференцію "Реформування державної служби в Україні: стан, проблеми та перспективи" (УАДУ, 28.05.1998 р.); науково-практичну конференцію за міжнародною участю "Проблеми наукового забезпечення адміністративної реформи в Україні" (УАДУ, 27-28.05.1999 р.); науково-практичну конференцію за міжнародною участю "Державна регіональна політика та місцеве самоврядування" (УАДУ, 30.05.2000 р.); науково-практичну конференцію за міжнародною участю "Суспільні реформи та становлення громадянського суспільства в Україні" (УАДУ, 30.05.2001 р.); постійно діючий науково-методологічний семінар УАДУ, співкерівниками якого є проректор з наукової роботи В.М.Князєв та проректор з міжнародних зв'язків Б.О.Кравченко.

Результати досліджень з методології державного управління знаходять своє впровадження у практиці державного управління. Методологічні напрацювання науковців закладу використано при підготовці низки проектів законодавчих актів та рекомендацій для органів державної влади різного рівня. Разом з тим, методологічний інструментарій, яким користуються державні службовці при виконанні своїх функцій, досить обмежений. Це обумовлено кількома причинами. Велику роль відіграють управлінські стереотипи і традиції, орієнтовані, перш за все, на інтуїцію та здоровий глузд. При цьому навіть новітні методологічні засоби підтримки управлінської діяльності випадають з поля зору працівників державних органів влади і управління. Поширеною є також ситуація, за якої державні службовці не сприймають нові методи, мотивуючи це тим, що вони складні у використанні, потребують значних витрат часу тощо. Така реакція є наслідком того, що управлінці не мають достатніх знань стосовно сучасної методології державного управління, а також навичок та умінь щодо її використання в практичній роботі.

Виходячи з цього, у контексті адміністративної реформи актуальними є дві взаємопов'язані проблеми:

\* впровадження у повсякденну практику державного управління сучасних підходів, принципів та методів, адаптованих до реалій України;

\* вдосконалення підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців шляхом їх навчання сучасній методології управлінської діяльності.

Звичайно, на теперішній час державні службовці під час навчання та підвищення кваліфікації отримують певні знання, навички та уміння з методології державного управління. Зокрема, в УАДУ за цим напрямом у 1999 році створено кафедру філософії і методології державного управління. В межах курсів "Державне управління і менеджмент" та "Філософія і методологія державного управління" читаються відповідні лекції та проводяться практичні заняття, проте, вони розпорошені по кількох модулях, а їх обсяг явно недостатній. Виходячи з вищесказаного, необхідно провести певну організаційну й навчально-методичну роботу, спрямовану на часткову ліквідацію прогалин як щодо практичного впровадження в управлінську практику сучасної науково обґрунтованої методології, так і навчання державних службовців сучасним підходам, принципам та методам державного управління. Для досягнення цього необхідно вирішити такі завдання.

1. Проведення попереднього збору інформації та ґрунтовного аналізу ситуації щодо сучасного стану методологічного забезпечення державного управління та потреб у його вдосконаленні. Окреслення кола проблемних питань по проблемі, підготовка й проведення наукових комунікативних заходів для їх обговорення.

2. Виділення основних методологічних підходів (системного, процесного, ситуаційного) та принципів, вироблених на теперішній час наукою управління, як основи методології управлінської діяльності. Класифікація сучасних науково обґрунтованих методів державного управління за типом вирішуваних проблем, ступенем формалізованості, широтою сфери застосування, ступенем узагальнення тощо. Розкриття сутності цих методів та можливостей їх застосування у державному управлінні.

3. Дослідження функціонально-цільової структури державного управління, цілей та функцій держави, рівнів державного управління, зокрема, з погляду універсальних функцій управління - планування, організації, мотивації, контролю, комунікації, прийняття рішень. Побудова на базі такого аналізу дерева основних видів і проблем державно-управлінської діяльності. Виявлення методів, які використовуються державними службовцями на теперішній час при здійсненні тих чи інших видів діяльності, вирішенні типових завдань, та формування переліку невідповідностей і прогалин у методологічному забезпеченні державного

управління, а саме виявлення видів і проблем державно-управлінської діяльності, в яких сучасна науково обґрунтована методологія використовується неповно, недостатньо, неефективно або використовуються неадекватні методи.

4. Окреслення необхідного та достатнього складу методологічної бази державного управління. Визначення сучасних механізмів, підходів, моделей, методів, прийомів державного управління, які доцільно використовувати при здійсненні тих чи інших видів та проблем управлінської діяльності, а також умов, обмежень та правил застосування цих методів. Відповідно, обґрунтування необхідності навчання державних службовців сучасним підходам, принципам та методам державного управління з урахуванням специфіки їх діяльності, знанню й розумінню закономірностей суспільного розвитку, зокрема у сферах державного управління та місцевого самоврядування. Оформлення результатів роботи у вигляді проекту науково-методичних рекомендацій.

Результати, отримані внаслідок проведення комплексу вищезазначених досліджень, можуть бути використані такими шляхами.

По-перше, доцільне розповсюдження відповідних методичних рекомендацій в органах державного управління як інструменту для практичного керівництва у поточній роботі. В результаті державні службовці на різних рівнях й в різних галузях державного управління отримають можливість обґрунтовано вибирати та коректно використовувати ті чи інші сучасні принципи, підходи, моделі та методи державного управління в своїй практичній діяльності, що сприятиме підвищенню її наукової обґрунтованості, а відповідно й ефективності.

По-друге, вони мають стати основою спеціального модулю “Сучасна методологія державного управління”, який доцільно включити до навчальної програми підготовки магістрів державного управління (за спеціальностями “Державне управління” та “Державна служба”). Наприклад, розроблення та впровадження такого модулю в УАДУ дозволить здійснювати навчання державних службовців I - IV категорії (згідно з Положенням про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 08.02.1997 р. №167) за загальною складовою – удосконалення та оновлення знань і умінь з питань методологічного забезпечення державного управління; за функціональною складовою – здобуття додаткових знань і умінь щодо використання сучасних методів при здійсненні своїх обов’язків; за галузевою складовою – здобуття додаткових знань, умінь з новітніх досягнень у методологічному інструментарії відповідно до специфіки сфери діяльності працівників тих чи інших управлінських структур.

По-третє, доцільне поширення цих результатів в мережі Internet на сторінках Web-сайтів Голодержслужби України та УАДУ. Це дасть



можливість працівникам державних органів влади та органів місцевого самоврядування оперативно ознайомлюватися з новим методологічним інструментарієм державного управління, використовуючи переваги новітніх інформаційних технологій. В перспективі, враховуючи розвиток дистанційної форми навчання через глобальну комп'ютерну мережу, бажана розробка Internet-варіанту модулю "Сучасна методологія державного управління" й включення його до курсу дистанційного навчання державних службовців.

Таким чином, в УАДУ та її регіональних інститутах пройдено початковий етап накопичення досвіду як проведення досліджень з методології державного управління, так і впровадження їх результатів у практиці підготовки державних службовців. На наступному етапі ця важлива робота має бути продовжена і розширена із залученням аспірантів, докторантів та науковців Академії на якісно новому рівні. На основі систематизації накопиченого досвіду необхідно здійснити перехід від загальних проблем до конкретних завдань розроблення нової й удосконалення наявної методології державного управління та її впровадження у практичній діяльності державних службовців. Вирішення цих завдань має стати одним з пріоритетних напрямів подальшої навчальної та наукової роботи Академії.

*Список використаних джерел:*

1. Нижник Н.Р., Машков О.А. Системний підхід в організації державного управління. - К.: Вид-во УАДУ, 1998.- 160 с.
2. Сучасні проблеми державного управління: дослідження, технології, методики / Наук. видання за заг. ред. В.М.Князева. - К.: Вид-во УАДУ, 1999. - 204 с.
3. Фаренік С.А. Логіка і методологія наукового дослідження. - К.: Вид-во УАДУ, 2000. - 340 с.
4. Надолішній П.І. Етнонаціональний фактор адміністративної реформи в Україні: проблеми теорії, методології, практики: Монографія. - К.: Вид-во УАДУ, 1998.- 264 с.
5. Луговий В.І., Князев В.М. Державне управління як галузь професійної діяльності, академічної підготовки, наукових досліджень // Вісник Української Академії державного управління при Президентові України. - 1997. - №3-4.- С.9-12.
6. Нижник Н.Р., Мосов С.П. Про державне управління, об'єкт і предмет його теорії // Вісник Української Академії державного управління при Президентові України. - 2000. - № 3.- С. 56-62.
7. Бакуменко В.Д. Методологічний підхід до аналізу розвитку соціальних систем з позицій дослідження сфери їх впливу // Актуальні проблеми державного управління. Збірник наукових праць Української Академії державного управління при Президентові України. Одеський філіал.: Одеса "АстроПринт". - 1999. - Вип.2. - С. 72-82.
8. Бакуменко В.Д. Методологічні підходи щодо аналізу і формування нормативно-правових баз як інструменту державного управління // Вісник Української Академії державного управління при Президентові України. - 1999. - №1. - С.295-304.
9. Тронь В.П. Стратегія прориву: Монографія. - К.: УАДУ, 1995.- 344 с.
10. Бакуменко В.Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики: Моногр. - К.: Вид-во УАДУ, 2000. - 328 с.
11. Комп'ютерна підтримка прийняття рішень на різних рівнях державного управління

- / Укл. Тронь В.П., Панчук А.М., Марков С.Ю., Нужний Є.М., Чорна В.Г. - К.: Вид-во УАДУ, 1998.- 56 с.
12. Князєв В.М., Бакуменко В.Д. Філософсько-методологічні засади державно-управлінських рішень // Вісник Української Академії державного управління при Президентові України. - 2000. - №2. - С.13-18.
  13. Бакуменко В.Д. Методологічні підходи до аналізу і формування програмно-цільових державно-управлінських рішень // Актуальні проблеми державного управління. Збірник наукових праць Української Академії державного управління при Президентові України. Львівський філіал.: ЛФ УАДУ. - 1999. - Вип.1. - С. 8-25.
  14. Нижник Н.Р., Мосов С.П. Формування рішень органами державного управління // Вісник Української Академії державного управління при Президентові України. - 2000. - № 2.- С. 13-18.
  15. Нижник Н.Р., Мосов С.П. Механізм розроблення та ухвалення рішень у системі державного управління // Вісник Української Академії державного управління при Президентові України. - 1998. - № 4.- С. 35-39.
  16. Бакуменко В.Д., Бакаєв Ю.В., Кравченко С.О. Аналіз процедур ухвалення державно-управлінських рішень у формі нормативно-правових актів // Вісник Української Академії державного управління при Президентові України. - 1998. - №4. - С.14-29.
  17. Нижник Н.Р., Машков О.А., Мосов С.П. Системний підхід до керівництва організацією: організаційна функція // Вісник Української Академії державного управління при Президентові України. - 1997. - № 2.- С. 22-27.
  18. Нижник Н.Р., Машков О.А., Мосов С.П. Системний підхід до керівництва організацією: функція планування // Вісник Української Академії державного управління при Президентові України. - 1997. - № 3-4. - С. 22-27.
  19. Нижник Н.Р., Машков О.А., Мосов С.П. Системний підхід до керівництва організацією: функція мотивації // Вісник Української Академії державного управління при Президентові України. - 1998. - № 1.- С. 132-137.
  20. Нижник Н.Р., Машков О.А., Мосов С.П. Контроль у сфері державного управління // Вісник Української Академії державного управління при Президентові України.- 1998. - № 2. - С. 23-31.
  21. Дубенко С.Д. Державна служба і державні службовці в Україні / За заг. ред. Н.Р.Нижник. - К.: Ін Юре, 1999. - 244 с.
  22. Теоретичні та практичні аспекти підвищення кваліфікації державних службовців. Зб. наук. пр. / Кол. авт. - К.: Вид-во УАДУ, 2001. - 188 с.
  23. Нижник Н.Р., Мосов С.П. Механізм порівняльної оцінки та добору кадрів у системі державного управління // Вісник Української Академії державного управління при Президентові України. - 1999. - № 2. - С. 9-17.
  24. Навчально-тематичні плани та програми, науково-методичні розробки для системи підвищення кваліфікації державних службовців: Зб. - К.: Вид-во УАДУ, 2000. - 260 с.

### **3.8. Парадигмальний підхід до формування комплексних та професійних програм підготовки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування**

Становлення і розвиток освітньої галузі “Державне управління” супроводжується роботою із формування комплексних та професійних програм підготовки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Здебільшого така робота здійснюється, виходячи з розгляду державного управління та місцевого самоврядування як комплексних міждисциплінарних галузей, що предметно охоплюють знання з політології, економіки, права, соціології, менеджменту, філософії, психології, інформатики та ін. При цьому враховується досвід практичної діяльності у цих сферах. На стадії становлення нових галузей фактично спостерігається перевага емпіричного підходу до формування вищезазначених програм над предметним.

Відповідно до сучасного доробку методології формування професійних програм, у загальних частинах професійних програм містяться загальноосвітні модулі, у модулях функціональних частин відображаються базові складові предметної сфери на даний момент часу, загальні для обраної спеціальності, а у спеціальних частинах – спеціальні складові даної предметної сфери у відповідності до обраної спеціалізації. Завжди існує проблема, як найкраще сформувати комплексну або професійну програму, виходячи з реальних суспільних потреб, зменшивши при цьому вплив суб’єктивних факторів. Як і при формуванні будь-якого проекту, здебільшого, ця проблема вирішується підбором команди професіоналів й після розробки проекту програми - застосуванням до нього методу колективної експертизи. У подальшому програма поступово й систематично удосконалюється, вбираючи у себе новий суспільний досвід у даній сфері діяльності. Як приклад можна навести розробку й систематичне оновлення професійної програми підготовки магістрів державного управління за освітньою спеціальністю 8.150000 “Державне управління”[3,4].

В даній статті йдеться про розвиток методології формування комплексних і професійних програм шляхом застосування з цією метою парадигмального підходу, сутність якого – у використанні системної, діяльнісної, предметно-орієнтованої та інших парадигм. Такий підхід дозволяє сформувати заходи комплексних програм та організувати навчальний процес за професійними програмами, спираючись на достовірні, перевірені часом системи знань, що набули характеру парадигм.

*Застосування системної парадигми при формуванні комплексних програм.* Сутність системної парадигми в тому, що за неї будь-які явища,

об'єкти та процеси суспільного життя розглядаються як системи та для їх аналізу застосовується системний підхід. Останній передбачає розклад системи, що досліджується, на складові елементи та вивчення властивостей і характеристик цих елементів, а також взаємозв'язків між ними. Процес розкладу системи називається структуризацією й дуже часто застосовується для проблем, що виникають у будь-якій діяльності. Це дозволяє спростити такі проблеми до рівня, коли вони піддаються сучасним засобам аналізу.

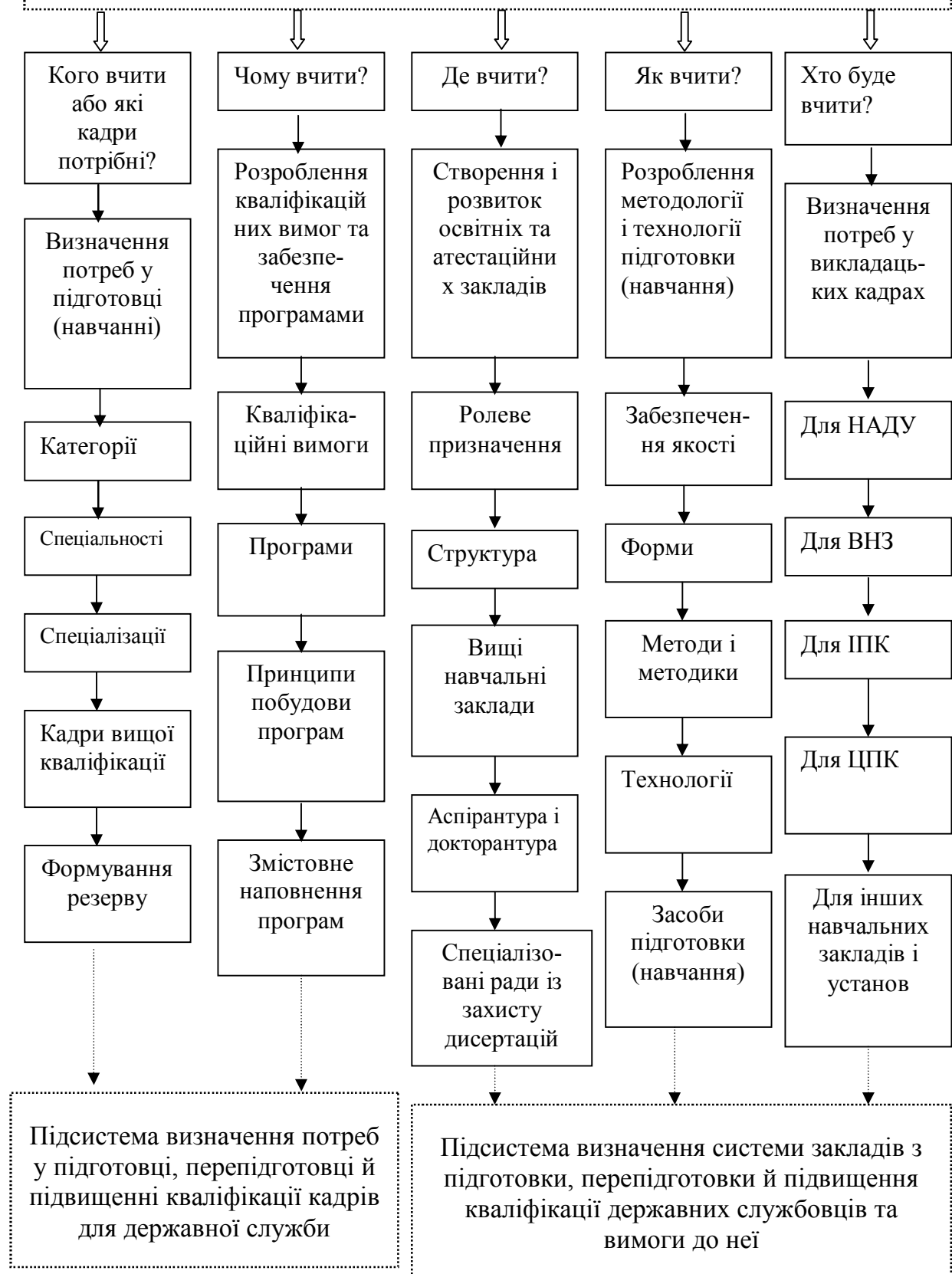
Однією з найбільш поширених є технологія діагностування і структуризації проблем шляхом постановки й отримання відповідей на запитання. Серед найбільш поширених з них на першому рівні структуризації є такі: Що робити? Де робити? Кому робити? Як робити (за якою технологією)? У які терміни? З якими витратами? У якій кількості? Що це дасть (економічний, соціальний, екологічний, технічний ефект)? Аналогічно можливо продовжити структуризацію проблеми на інших рівнях. За такої технології отримують конкретні відповіді на всі поставлені запитання та здійснюють їх ув'язку у просторі, часі, по ресурсах та виконавцях.

Приклад застосування подібної технології до формування комплексної програми підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців показано на рис.1. Кожне з наведених запитань фактично визначає напрям реалізації комплексної програми, наприклад, запитання "Чому вчити?" визначає напрям "Розроблення кваліфікаційних вимог та забезпечення програмами" тощо. У свою чергу, кожний напрям далі конкретизується у заходах програми, які визначаються за схемою "виявлення проблем → постановка цілей → визначення критеріїв → формування конкретних завдань".

**Застосування діяльнісної парадигми для формування професійних програм.** Сутність діяльнісної парадигми в тому, що за неї всі явища, об'єкти та процеси суспільного життя розглядаються через призму класичної загальної моделі діяльності, основними складовими якої є мета (цілі), засоби (ресурси), власне сам процес та результат. На підставі такого відображення можна синтезувати модель діяльності за схемою: "мета (цілі) → засоби → процес → результат → мета (цілі)", в якій враховано системний та циклічний характер процесу діяльності.

Основні блоки такої моделі мають наступний зміст. Мета (цілі) діяльності - це передбачення її результатів у певній перспективі, а у перекладі на мову систем - це очікуваний її стан, який характеризується певним набором (вектором) її основних параметрів (показників, критеріїв). Під засобами розуміємо сукупність ресурсів, інструментів, механізмів, методів, технологій, шляхом використання яких змінюється або перетворюється навколишній світ.

Рис. 1. Розробка комплексної програми підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців



Процес - це сукупність послідовних дій для досягнення певних результатів, внаслідок яких відбувається зміна або перетворення навколишнього світу. Результат - це певний досягнутий внаслідок здійснення даної діяльності стан навколишнього світу, якому притаманний конкретний вектор її основних параметрів.

Конкретизація такої моделі досягається визначенням певної головної мети і цілей, а також урахуванням можливих засобів їх досягнення. Безумовно, для досягнення запланованих результатів цілі діяльності мають бути реальними, тобто враховувати об'єктивний стан та перспективи розвитку суспільства, виходити з реальних можливостей на визначену перспективу, передусім з ресурсних.

Для повноти слід характеризувати діяльність, як і будь-яку іншу систему, з різних боків, зокрема, як процеси, функціональні структури, організованість матеріалу та морфологію, на якій склалася та існує ця система [5, с.366,511]. Організованість управлінської діяльності доцільно оцінювати за ієрархією цілей. Тоді неорганізованість, що проявляється у відхиленні від заданих цілей, може бути використана в системах зворотного зв'язку як підстава для коригування вихідних цілей, стратегії, політик [2, с.27,28].

Для обґрунтованої побудови загальної моделі діяльності розглянемо її у прив'язці до реально необхідних видів і способів організації діяльності, серед яких методологія, тобто відповідь на запитання "Як організувати і побудувати (систематизувати) діяльність та забезпечити її методами і засобами?"; дослідження, тобто відповідь на запитання "Як виробити (створити) нові знання, що сприятимуть удосконаленню діяльності?"; навчання, тобто відповідь на запитання "Які знання, вміння та навички необхідно мати та як їх донести до людей?"; комунікація, тобто відповідь на запитання "Як отримувати, передавати, накопичувати, зберігати та обробляти дані?"; технологія, тобто відповідь на запитання "Як цілеспрямовано, системно (використовуючи сукупність методів обробки; виготовлення; зміни стану, властивостей, форми тощо) використати знання для досягнення практичних цілей?"; культура, тобто відповідь на запитання "Як відобразити в діяльності досягнуті знання, вміння, навички, рівень інтелекту, моральний та етичний розвиток, світогляд, ефективні способи та форми спілкування людей у їх взаємодії?". З урахуванням цих загальносистемних видів і способів організації запропоновано розширену модель взаємозв'язків теорії та практики, як це показано на рис. 2.

З урахуванням вищенаведеного, застосування загальної моделі діяльності до державного управління, дозволяє виділити в ньому такі основні системні складові: цілі (місія, ієрархія цілей держави, стратегія розвитку держави, державна політика); засоби (державно-управлінські технології, наука державного управління, державна освіта, адміністративна культура, державний бюджет, державна служба, інші державні ресурси); процес (зміна стану держави, її розвиток, дослідження у цьому напрямі,

управління, комунікація на державному рівні); результати (новий стан держави).

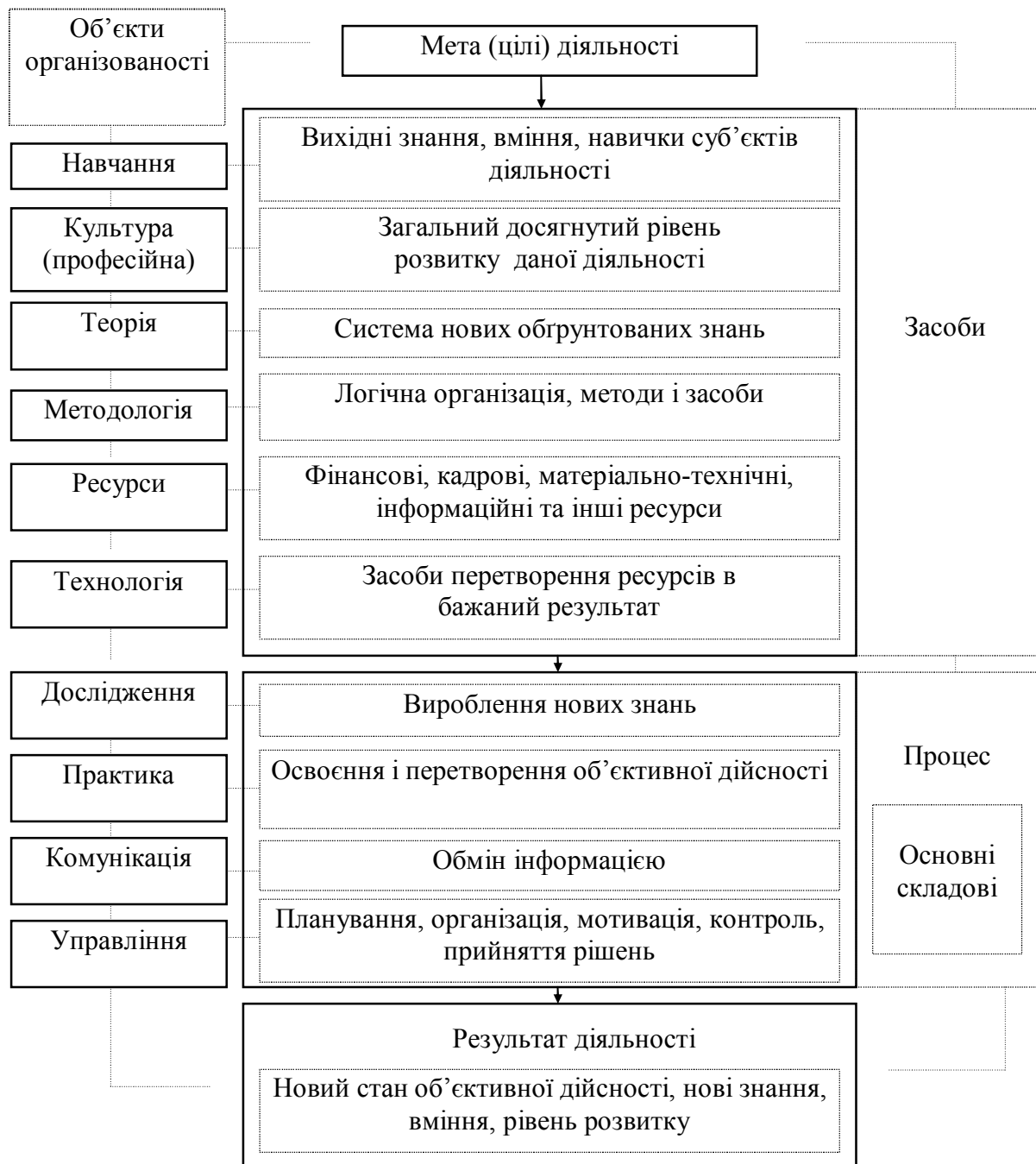


Рис. 2. Загальна модель діяльності з відображенням мінімально необхідних засобів і процесів її організації

Якщо врахувати думку відомого російського вченого Г. Щедровицького щодо опису систем, то можна запропонувати такий варіант виділення системних складових державного управління: сукупність процесів (зміна стану держави, її розвиток, управління, комунікація, дослідження на державному рівні); функціональна структура

(система державного управління, тобто сукупність певних органів державної влади з їх функціями та завданнями); організованість матеріалу, охопленого цією структурою, (ієрархія державних цілей); морфологія, на якій склалася та існує система (суспільство, його стан, все різноманіття суспільної діяльності) [5, с.366].

На думку авторів, для виділення базових системних складових системи державного управління доцільно поєднати обидва вищенаведені підходи. Тоді отримуємо такі системні складові державного управління: цілі (місія, ієрархія цілей держави, стратегія розвитку держави, державна політика), функціональна структура (система державного управління, тобто сукупність певних органів державної влади з їх функціями та завданнями); сукупність процесів (зміна стану держави, її розвиток, управління, комунікація, дослідження на державному рівні); засоби (державно-управлінські методи і технології, наука державного управління, державна освіта, адміністративна культура, державний бюджет, державна служба, інші державні ресурси), морфологія, на якій склалася та існує система (суспільство, його стан, все різноманіття суспільної діяльності); результати (новий стан держави).

Наведений підхід дозволяє комплексно, і, що дуже важливо з погляду практичного застосування, уніфіковано підійти до формування професійних програм, зокрема у сфері державного управління, виходячи з певного базового набору навчальних модулів й покладення в їх основу вивчення виділених системних складових предметної сфери.

Нижче наведено приклади гіпотетичних типових структур комплексної та професійної програм, побудованих за запропонованим підходом.

*Приклад 1. Гіпотетична типова структура комплексної програми з підготовки фахівців з державного управління:*

1. Концепція програми (підстава для розробки, актуальність, характеристика вихідного стану, основні принципи та ідеї побудови, етапи реалізації, прогнозування результатів реалізації).

2. Основна частина, яка містить заходи з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у даній сфері діяльності, а саме щодо: розвитку відповідної практики та впровадження технологій здійснення такої діяльності.

3. Допоміжна частина, яка містить заходи з науково-методичного забезпечення організації і проведення підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у даній сфері діяльності, а саме щодо: наукових і методологічних розробок, підвищення рівня професійної культури.

4. Обґрунтування ефективності заходів (техніко-економічне).

5. Механізми реалізації програми, які передбачають заходи стосовно таких видів забезпечення: організаційного (управління розробленням і



реалізацією програми); правового; фінансового; матеріально-технічного; кадрового; інформаційного; способів, завдань та технологічної схеми контролю.

*Приклад 2. Гіпотетична типова структура професійної програми з підготовки фахівців з державного управління:*

1. Загальна частина, що забезпечує теоретичну та практичну підготовку, необхідну для вивчення даного курсу.

2. Функціональна та спеціальна частини, що забезпечують сучасний рівень знань та навичок відповідно з даної спеціальності та конкретної спеціалізації, зокрема: концептуальне бачення предмета (актуальність, історичний та інші аспекти розвитку даної предметної сфери, зв'язок з іншими предметами, підходи до вивчення тощо); стан теорії; перспективні досліджень; методологічні напрацювання; стан практики; технології; комунікації; рівень культури; перспективні напрями розвитку даної сфери діяльності в системному взаємозв'язку теорії та практики; механізми забезпечення даного виду діяльності: управління у даній сфері діяльності (планування, організація, мотивація, контроль, прийняття рішень, комунікація); нормативно-правове, інформаційне, кадрове (управління персоналом), фінансове, матеріально-технічне та документальне забезпечення; фактор часу.

3. Тестові та контрольні завдання для перевірки засвоєння матеріалу.

4. Рекомендована навчальна та навчально-методична література.

5. Тезаурус з даної сфери діяльності.

***Застосування предметно-орієнтовної парадигми для формування функціональних і спеціальних частин професійних програм.*** Сутність предметно-орієнтованої парадигми – у визначенні та окресленні меж відповідної діяльності, тобто фактично у виділенні її предметного та проблемного поля. Найчастіше це робиться емпірично на підставі досвіду фахівців й з часом уточнюється. Певною підставою до такого підходу є те, що будь-яка діяльність безперервно розвивається. В той же час не припиняється пошук фахівцями нових методологічних підходів до виділення предметно-орієнтованих парадигм, оскільки це сприяє більш кваліфікованому вирішенню проблем, характерних для відповідної сфери діяльності. Серед таких підходів слід зазначити соціологічний, заснований на опитуванні відомих фахівців-експертів, та статистичний, що базується на практичному досвіді застосування різновидів даної діяльності за певний термін, зокрема статистико-проблемний і статистико-термінологічний підходи, що виходять з інтенсивності застосування відповідно у певних видах суспільної діяльності та щодо специфічних категорій і понять у фаховій науковій та технічній літературі.

Ефективну спробу виділити предметно-орієнтовану парадигму у сфері державного управління шляхом застосування статистичного підходу зроблено в роботі американських вчених З.Лана та К.Андерс [6,7].

Останніми були узагальнені напрями, методи та результати досліджень у сфері державного управління в США за останні десять років, що передували оприлюдненню зазначеної роботи. Було проаналізовано дев'ять найбільш впливових та авторитетних наукових журналів (за рейтингом, визначеним на підставі опитів відомих фахівців США). На підставі такого аналізу було виділено трьохрівневу матрицю парадигми, що відображає основні рівні досліджень у сфері державного управління (рис. 3).

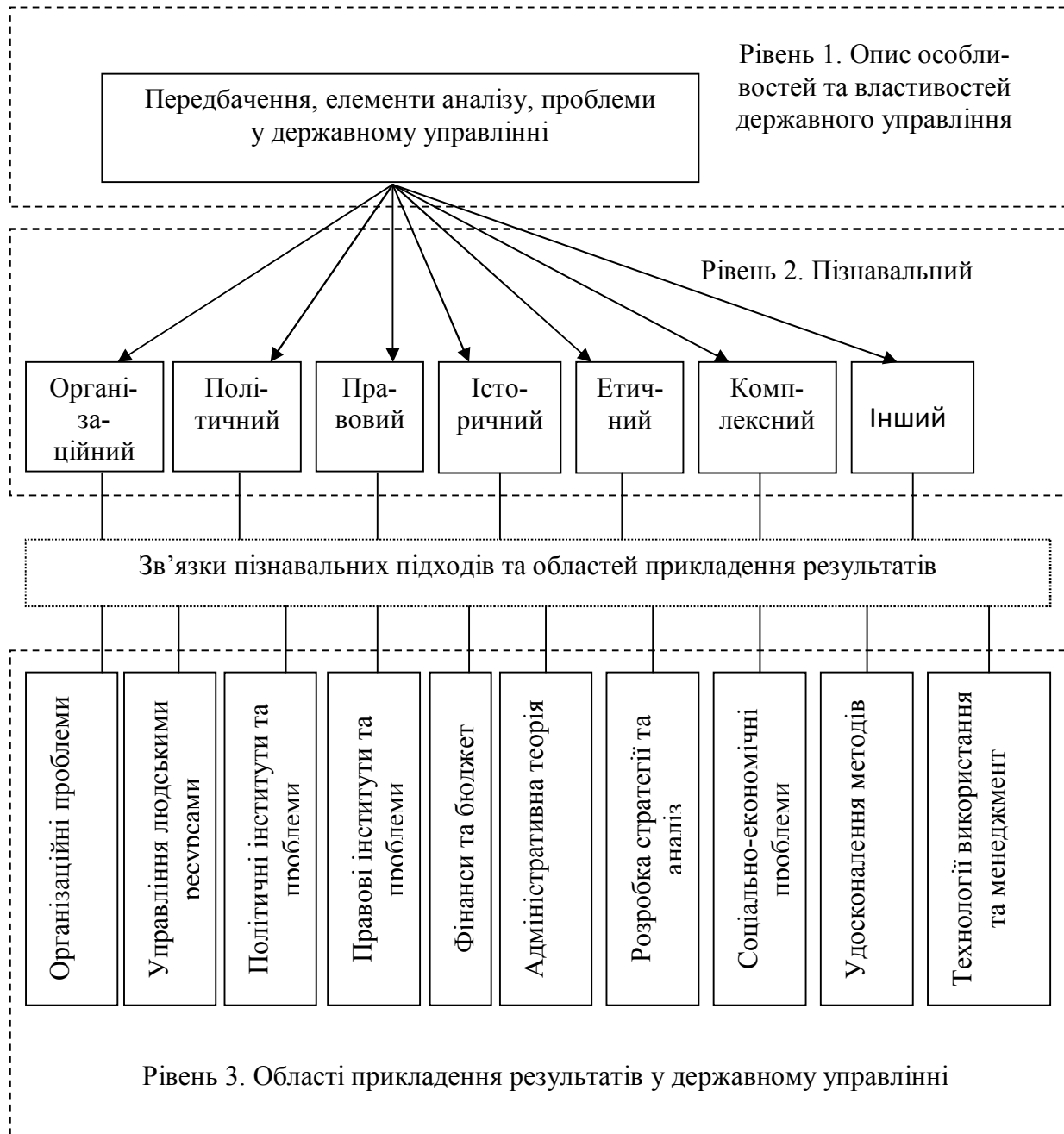


Рис. 3. Матриця парадигми державного управління

Перший, найвищий рівень – це опис особливостей та властивостей державного управління, другий, середній рівень пізнавальних підходів та третій, нижчий рівень основних областей (об'єктів) прикладення результатів, їх концентрування. Перший рівень передбачає припущення, визначення елементів аналізу та основних проблем. На другому рівні виділені найбільш поширені підходи до досліджень, а саме – організаційний (менеджерський), політичний, правовий, етичний, історико-пізнавальний, інтегрований. Третій рівень містить основні області зосередження дослідницьких зусиль, а саме: організаційний менеджмент, управління людськими ресурсами, політичні й правові інститути та процеси, фінанси й бюджет, адміністративну теорію, розробку стратегії та аналізу, соціально-економічні питання, удосконалення методів, технології використання та менеджмент.

В межах цього дослідження було інтегровано застосовані статистико-проблемний і статистико-термінологічний підхід й визначено інтенсивність питань, до яких зверталися дослідники в процесі аналізу проблем державного управління. Серед найбільш поширених питань (інтенсивність звертання до них від 10 до 20 разів), наприклад, такі: державна політика, адміністративна відповідальність, адміністративна реформа, бюджетна реформа, реформування державної служби, стратегічне планування, децентралізація, організаційна теорія, оцінка виконання. Серед таких питань, інтенсивність звертання до яких менше 10 разів, можна зазначити питання комунікації, культури, вирішення конфліктів, лідерства, місцевого менеджменту, інформаційних технологій, дерегулювання, службової кар'єри тощо.

Цікавими для формування комплексних і професійних програм є й результати З.Лан та К.Андерс, отримані за вивченням досліджень у сфері державного управління США, щодо:

- інтенсивності спрямування досліджень на розробку теорій (32,5%), практичних проблем (49,4%) та інформаційного забезпечення (18,1%);
- інтенсивності досліджень управлінських проблем - загальних (39,7%) та за гілками влади (39,2%), зокрема виконавчої (35,5%), законодавчої (2,8%) і судової (0,9%);
- інтенсивності досліджень за основними областями прикладення результатів, а саме: організаційних проблем (30,9%), розвитку та управління людськими ресурсами (16,0%), політичних та правових інституцій і проблем (11,4%), фінансів та бюджету (10,2%), адміністративної теорії (8,8%), розробки стратегії та аналізу (7,4%), соціально-економічних питань (4,2%), удосконалення методів (3,7%) та ін.;
- співвідношення використання якісних (58,6%), кількісних (40,8%) та інших (0,6%) методів;
- співвідношення використання пізнавальних підходів, зокрема

організаційного (52%), політичного (17,6%), правового (6%), історичного (4,2%), етичного (1,6%), комплексного (15,5), інших (3,1%).

Таке дослідження підказує достатньо ефективний підхід до формування функціональних і спеціальних частин професійних програм, а саме шляхом визначення складу навчальних модулів та їх змісту, виходячи з сучасної парадигми державного управління та інтенсивності використання певних понять у відповідності до її основних рівнів, підрівнів, підходів, областей концентрації та поширених питань досліджень.

*Висновки.* Розкрито сутність парадигмального підходу та показано варіанти його застосування на прикладах системної, діяльнісної та предметно-орієнтованої парадигм.

Застосування парадигмального підходу до формування комплексних та професійних програм дозволяє: розширити методологічний набір ефективних засобів їх розробки; забезпечити актуальність й достовірність систем знань, що покладені в їх основу; досягти уніфікації такого роду програм; надати цьому процесу характер науково обґрунтованого.

Методика застосування парадигмального підходу до формування комплексних та професійних програм, використана у даній роботі, може бути поширена й на інші системи знань, що мають ознаки парадигм.

***Список використаних джерел:***

1. Бакуменко В.Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики: Монографія. - К.: Вид-во УАДУ, 2000. - 345 с.
2. Горский Ю.М. Системно-информационный анализ процессов управления. - Новосибирск: Наука, Сиб. отд-е, 1988. - 327 с.
3. Положення про підготовку магістрів державного управління. Програми навчальних дисциплін. Спеціальність 8.150000. "Державне управління" /Уклад.: В.І.Луговий, В.А.Куценко, В.М.Князев, Нижник Н.Р., Розпутенко І.В., Б.О.Кравченко та ін. – К.: УАДУ. – 2002. –398с.
4. Програма підготовки магістрів державного управління. Сертифікована Університетом Північного Лондона /Уклад.: В.І.Луговий, В.А.Куценко, В.М.Князев, Нижник Н.Р., Розпутенко І.В., Б.О.Кравченко та ін. - К.: Вид-во УАДУ, - 1997. - 270с
5. Щедровицкий Г.П. Философия. Наука. Методология / Редакторы составители А.А. Пископель, В.Р. Ракитянский, Л.П. Щедровицкий. - М.: Шк.Культ.Политики, 1997. - 656 с.
6. Бакуменко В.Д., Безносенко Д.О., Кравченко С.О., Штика Л.Г. До методології формування словника-довідника з державного управління. - К.: Вісник УАДУ. - 2002. - № 3. - С. 5 - 16 .
7. Lan Z., Anders K. A Paradigmatic View of contemporary Public Administration Reserch: An Empirical Test // Administration & society. - 2000. - Vol. 32. - № 2. - May. - P. 138-165.

## РОЗДІЛ 4. ІННОВАТИЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

### 4.1. Сучасні моделі-підходи управління суспільним розвитком

Високий ступінь різноманітності, надзвичайна складність сучасних проблем суспільного розвитку, що безпосередньо пов'язані з існуванням й можливістю розвитку людства, потребує постійного удосконалення діючих та пошуку нових підходів, способів і засобів їх вирішення [1-10]. Такі проблеми загострюються протиріччями розвитку суспільства, масштабами впливу діяльності людства на навколишній світ, значною нерівномірністю розвитку країн і регіонів й призводять до суттєвих негативних наслідків, серед яких війни та міжнародний тероризм, техногенні, демографічні, екологічні та гуманітарні катастрофи, виснаження світових ресурсів, зубожіння значної частини населення планети та ін. На сьогодні вирішення більшості з таких проблем можливе лише шляхом міжнародної співпраці й пошуку нових підходів. Як зазначив відомий російський вчений І.Капіца, для виживання людства необхідно думати не тільки системно, але й міждисциплінарно.

Саме з цих позицій виділено кілька новітніх моделей-підходів сучасного управління суспільним розвитком, серед яких можна зазначити синергетичний, глобалізаційний, що охоплює ціннісний, екологічний, консенсусний та інтеграційний, інформаційно-інноваційний, корпоративний та соціальний підходи (рис. 1). Їх застосування в процесах управління завжди посилюється засобами системного та ситуаційного підходів, а також управління якістю.

За *синергетичного підходу* суспільство розглядається як дисипативна система, рух (напрямок та швидкість) якої до певних стійких станів (атракторів) визначається її можливостями самоорганізації, якістю систем управління, що обирають шляхи подальшого розвитку на переломних моментах (точках біфуркації). Саме тому ефективний суспільний розвиток можливий лише за умов успішного, високопрофесійного управління.

Синергетика розглядає майбутнє як паліативний простір можливостей, а сучасне – як напружений процес вибору. Поширення синергетичної парадигми стало одним з потужних чинників подолання межі між природознавством та суспільствознавством та побудови універсальної еволюційної картини світу.

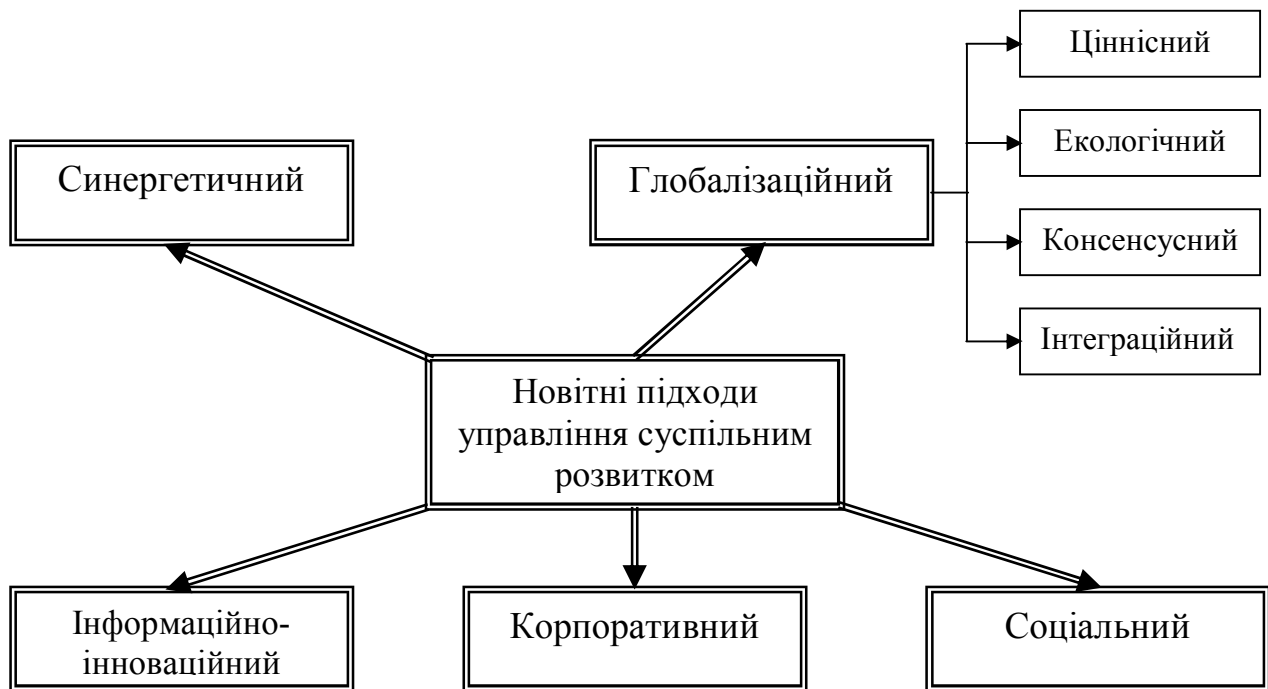


Рис. 1. Новітні підходи управління суспільним розвитком

*Глобалізаційний підхід* передбачає посилення взаємозв'язку і взаємозалежності різноманітних явищ і процесів у світі, що вимагає врахування їх наслідків, та базується на поєднанні кількох принципів, дуже важливих для сучасного суспільного розвитку, а саме:

– зростання пріоритету загальнолюдських цінностей та ідеалів у системі орієнтирів взаємовідносин між країнами та народами (*ціннісний підхід*);

– забезпечення збереження природних ресурсів, формування суспільства стійкого розвитку, в якому оптимально з точки зору людини поєднувалися б економічні, екологічні та соціальні чинники (*екологічний підхід*);

– прагнення до мирного розв'язання будь-яких світових (міжнаціональних, регіональних, локальних) конфліктів, обмеження поширення ядерної та іншої зброї масового ураження (*консенсусний підхід*);

– інтеграція держав, їх економіки та культури, співробітництво країн та народів (*інтеграційний підхід*).

*Інформаційно-інноваційний підхід* до управління суспільним розвитком виходить з реальної ситуації переходу до постіндустріального суспільства послуг та знань, а у подальшій перспективі по мірі зростання частки інформаційних послуг до його найбільш розвиненої стадії – інформаційного суспільства. На думку американського соціолога Д.Белла,

це перетворення нової інтелектуальної технології в ключовий інструмент аналізу та теорії прийняття рішень. У постіндустріальному суспільстві національні інформаційні ресурси безумовно є його найбільшим джерелом багатства.

Реалізація інноваційної моделі розвитку країни передбачає необхідність зростання і підвищення ефективності регуляційної функції держави стосовно науки, технологій та інформації. Участь держави в організації науково-технологічної та інноваційної діяльності посилюється у міру зростання науково-технічного потенціалу країни та підвищення його ролі й внеску у розвиток суспільства. Серед пріоритетів більшості передових країн в тій чи іншій формі можна зустріти і розробку нових матеріалів, і дослідження проблем енергетики та збереження природного середовища, і розробку та впровадження новітніх інформаційних технологій.

*Корпоративний підхід* є перспективним варіантом сучасної суспільної доктрини. Він розуміється як спосіб організації суспільного життя таким чином, що не тільки центр ініціює розвиток, а й органи місцевої влади, органи місцевого самоврядування, громадські організації, господарські суб'єкти, безпосередньо територіальні громади, населення активно залучається до суспільного життя. Такий підхід заснований на принципах спільного володіння та розпорядження корпоративною власністю, реального місцевого самоуправління, договірних відносин між центральною та місцевою владою, відродження духовності та культури, делегування центром на місця прав розпорядження ресурсами.

*Соціальний підхід* виходить з того, що не політика та економіка є головною метою розвитку суспільства й умовою підтримки його рівноваги, а постійне підвищення якості життя його членів, неперервне удосконалення способу їх життя. Виходячи з цього, розвинені країни прийшли до побудови соціальних держав, формування соціально-орієнтованих ринків, до соціального партнерства.

При розгляді зазначених моделей-підходів у поєднанні з системним, ситуаційним та якісним підходами фактично йдеться про нову методологічну парадигму сучасного суспільного управління, яка зосереджує суспільну діяльність на інноваційних процесах і технологіях розвитку та відсуває на другий план історично-формаційну парадигму. Реалізація зазначених підходів у суспільній практиці, насамперед, проявляється в комунікативній та управлінській діяльності різностатусних та різнорівневих суб'єктів суспільного управління, серед яких найбільш суттєву роль відіграють суб'єкти політичного управління державою, суб'єкти державного управління та суб'єкти громадянського суспільства.

Актуальність зазначених підходів до розвитку українського суспільства визнає й керівництво держави. Зокрема Президент України В.А.Ющенко наголосив про необхідність швидкого перевлаштування

архітектури суспільних відносин та механізмів взаємодії різних суспільних груп, у тому числі й влади, якій належить змінити свої функції та якості. Цінністю, навколо якої слід консолідуватися, є проста й прагматична ідея побудови цивілізованого багатого суспільства на засадах нових демократичних форм соціальної кооперації у державі [4, 10].

**Список використаних джерел:**

1. Бевзенко Л.Д. Социальная самоорганизация. Синергетическая парадигма: возможности социальных интерпретаций. – К.: Ин-т социологии НАН Украины, 2002. - 437 с.
2. Белл Д. Социальные рамки информационного общества. \ Новая технократическая волна на Западе. Под ред. П. С. Гуревича. М.: Прогресс, 1986. - С. 330.
3. Державне управління: Словн.-довід. / Укладачі: В.Д.Бакуменко (кер. творчого кол.), Д.О.Безносенко, С.М.Вазар, В.М.Князев, С.О.Кравченко, Л.Г.Штика; За заг. ред. В.М.Князева, В.Д.Бакуменка. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. - 228 с.
4. 10 кроків назустріч людям: Програма кандидата на пост Президента України Ющенко В.А., 9 липня 2004. – <http://www.yuschenko.com.ua/>
5. Методологія державного управління: Словник-довідник / Уклад.: В.Д.Бакуменко (кер. автор. кол), Д.О.Безносенко, С.В.Бутівченко та ін. – За заг. ред. В.І.Лугового, В.М.Князева, В.Д.Бакуменка. – К.: Вид-во НАДУ, 2004. - 196 с.
6. Михненко А.М., Бакуменко В.Д., Борисевич С.О. Трансформація українського суспільства: перехід до нової моделі розвитку. - Вісник Національної академії державного управління при Президенті України. - 2006. - № 3. - С. 288 – 294.
7. Основы социального управления / [http://metal.antax.ru/library/policy/osnov\\_2.htm](http://metal.antax.ru/library/policy/osnov_2.htm)
8. Управління суспільним розвитком: Словник-довідник / За заг. ред. А.М.Михненка, В.Д.Бакуменка; Уклад.: В.Д.Бакуменко, С.О.Борисевич, О.А.Бутрін та ін. — К.: Вид-во НАДУ, 2006. - 248 с.
9. Щёкин Г.В. Управления суспільним розвитком: Монографія. - К.: МАУП, 2005. - 184 с.
10. Ющенко В.А.Тезисы о будущем // "Зеркало Недели", 9 февраля 2002.



## 4.2. Истоки идеи национальных инновационных систем

*Постановка проблемы.* В условиях повышения активности инновационной деятельности в системе мировой экономики, процессы формирования национальных инновационных систем очень важны. На современном этапе процесс формирования национальной инновационной системы уже имеет теоретический и практический опыт, который может быть полезным для Украины. Для разработки эффективной стратегии формирования и развития национальной системы в Украине на первых этапах чрезвычайно актуальным является ознакомление с основными положениями и истоками идеи национальных инновационных систем.

*Анализ научного наследия.* Идеи национальных инновационных систем заложены такими учеными как Ф. Лист, К.Фриман, Б.-А. Лундвалл, Р.Р. Нельсон и др. Кроме того, можно выделить ряд ученых, занимающихся исследованием процессов государственного управления формированием и развитием национальных инновационных систем. К отечественным можно отнести таких ученых как В.Бакуменко, В.Геец, И.Егоров, В. Мунтиян, А.Попович, В.Семиноженко, В.Соловьев, Л.Федулова и др. К зарубежным: Б. Година, К. Павита, С. Эдквиста и др.

*Цель и задачи исследования.* В данной научной работе исследуются истоки идеи национальной инновационной системы и осуществляются теоретические обобщения мирового опыта с целью получения практических рекомендаций по формированию и развитию национальной инновационной системы в Украине. Для этого были поставлены следующие задачи:

- выявить, из каких теоретических основ взяла свое существование Концепция национальных инновационных систем;
- проанализировать, в каких исследованиях впервые появился термин «национальная инновационная система»;
- исследовать влияние Организации экономического сотрудничества и развития на развитие и становление Концепции национальных инновационных систем;
- выявить современные теоретические основы Концепции национальных инновационных систем.

*Изложение основного материала.* Основные идеи концепции «национальных систем инноваций» восходят к исследованиям Фредерика Листа, изложенным в работе «Национальная система политической экономии», 1841 г. [15]. Его концепция «национальных систем производства» принимала во внимание широкий круг национальных институтов (включая те, которые имели отношение к образованию и профподготовке), а также инфраструктуру [11].

Фредерик Лист отмечал, что построение инновационной системы не

может осуществиться без активной государственной политики. И выступал с критикой позиции Адама Смита, выступал за свободный рынок и либерализацию экономики. Фредерик Лист называл эту теорию «космополитической» и считал, что её воплощение в жизнь только подтвердит и усилит господство Британской Империи в мировой экономике [29]. Ф. Лист говорил, что в странах, подобных Германии, которые пытаются догнать лидирующие страны, существует необходимость государственного вмешательства. Он разработал для правительства программу создания инфраструктуры, способствующей техническому прогрессу. Интересно отметить, что Лист считал «интеллектуальный капитал» наиболее важным видом капитала.

Большинство авторов согласны, что появление термина и идеи «национальной инновационной системы» обусловлено научными разработками таких авторов как К.Фриман [13], Б.-А. Лундвалл [19], Р.Р. Нельсон [23]. Идея национальной инновационной системы (НИС) частично обязана своему возникновению критике. Эта критика была направлена на представителей неоклассической теории за ее неспособность интегрировать в себе как разного рода институты, так и эконометрические модели.

Однако, Б. Годин в своем исследовании «Национальная инновационная система: системный подход в исторической перспективе» доказывает, что именно Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) еще с 1960-х годов начала применять системный подход в исследованиях и разработках предложений по управлению инновационными процессами [14, с.5].

Организация экономического сотрудничества и развития - это своего рода уникальный форум, на котором правительства 30-ти демократических государств работают вместе ради решения экономических, общественных проблем и проблем окружающей среды, порождаемых глобализацией. Публикации ОЭСР дают возможность ознакомиться с экономическими, общественными и экологическими новостями (соглашения; рекомендации, стандарты, согласованные членами организации), а также статистикой. ОЭСР является влиятельным органом среди объединенных стран-членов в вопросах формирования и реализации государственной политики в различных сферах общественной жизни. И для того, чтобы привлечь внимание директивных органов, всегда находится в поиске концептуальных подходов [25].

В области государственного регулирования инновационных процессов ОЭСР с 1960 года ещё до появления публикаций о национальных инновационных системах подготовила ряд документов, касающихся научно-технической и инновационной политики (см. табл.1).

В большинстве из этих документов использовался системный подход, который подчеркивал важность институциональных аспектов

исследования.

В первой половине 90-х годов ОЭСР начала программу для лучшего понимания существующих различий между странами с точки зрения их способности к инновациям и исследованиям влияния глобализации и новых тенденций науки, техники и инноваций на национальные системы [25, 26, 27].

Таблица 1.

Хронология основных публикаций ОЭСР (1960 - 1992 гг)

Год публикации	Название рекомендаций / стандарта
1960	Сотрудничество в научно-технических исследованиях (отчет)
1963	Наука и политика правительств (реферат)
1963	Наука, экономический рост и государственная политика
1966	Фундаментальные исследования и политика правительств
1966	Правительство и выделение ресурсов для науки
1966	Правительство и технические инновации
1966	Социальные науки и политика правительств
1968-70	Несовершенства в технике
1971	Условия для успеха в технологических инновациях
1972	Наука, экономический рост и общество
1972-1974	Исследование системы
1980	Технические изменения и экономическая политика
1981	Научно-техническая политика в 1980-х годах
1988	Новые технологии в 1990-х годах: социально-экономические стратегии
1991	Выбор приоритетов в области науки и техники
1991	Технологии и производительность: изменения в экономической политике
1991	Технологии в изменяющемся мире
1992	Технология и экономика: ключевые отношения

Следует отметить, что некоторые из ученых (например, К. Фриман, Б. Лундвалл, К. Павитт и др.), работали экспертами в комитетах ОЭСР по соответствующим тематикам [14, с.7-14]. Поэтому можно сказать, что исследования ученых по научно-технической и инновационной политике и разработка рекомендаций/стандартов для стран-участниц ОЭСР, проводились параллельно и почти одновременно.

Первым письменным источником, в котором упоминалось понятие

«национальной системы инноваций», была неопубликованная статья Кристофера Фримана, которую он написал в 1982 году для экспертной группы ОЭСР по науке, технологиям и конкурентоспособности [8]. Статья была впервые опубликована более 20 лет назад в журнале «Промышленные и корпоративные» изменения [12]. Одним из главных источников, на которые ссылается в статье К. Фримен, является работа Фредерика Листа.

В начале 1980-х идея национальных систем инноваций присутствует в работах нескольких исследователей инноватики. В 1984 г. Ричард Р. Нельсон совместно с другими американскими учеными провел сравнение технологической политики и институциональной среды в сфере высоких технологий США, Японии и Европы [21]. Исследовательский университет в Сассексе также провел исследования, посвященные сравнению промышленного развития Германии и Великобритании, включая разницу в подходах к управлению инновациями, организации труда и инженерном образовании.

Кроме того, идея национальных систем инноваций была имманентно исследовательским программам, осуществляемым группой ученых из университета Ольборг (IKE-group, Дания) [16].

В нескольких докладах и публикациях первой половины 1980-х Б. Лундвалл с коллегами употребляли такой термин как «инновационная способность национальных систем производства». Сочетание «инновационная система» впервые упоминается Б. Лундваллом в 1985 г., но без прилагательного «национальная» [17]. Современную версию полноценной концепции «национальных инновационных систем» выдвинул К. Фримен в своей книге «Технологическая политика и экономические показатели: уроки Японии» (1987 г.), посвященной вопросам инноваций и инновационной политике Японии [9].

При сотрудничестве Дж. Доси, К. Фримана, Р. Нельсона и Б. Лундвалла в проекте IFIAS, посвященном исследованиям технологических изменений и экономической теории, в 1988 году появилась их совместная научная работа под названием «Технологическая и экономическая теория» [6]. В этой книге К. Фриман [10], Б.А. Лундвалл [18] и Р. Нельсон [22] посвятили раздел «национальным системам инноваций». Затем вышли в свет три основные монографии по этой тематике: «Национальные инновационные системы: теории инноваций и интерактивное обучение» Б. Лундвалла, 1992 г. [19]; «Национальные инновационные системы: сравнительный анализ» Р. Нельсона, 1993 г. [23]; «Системы инноваций: технологии, учреждения и организации» С. Эдквист, 1997 г. [7].

Работы этих и других авторов повлияли на формирование концептуальных основ национальной инновационной системы. В настоящее время не существует единого общепринятого определения относительно национальных инновационных систем. Вообще, за

последние десятилетия в зарубежной научной мысли сформировалось большое количество определений и разработок, касающихся идеи НИС. Основные из них, которые имели существенное влияние на развитие концепции национальных инновационных систем, приведены в табл.2.

Приведенные определения, в основном, отражают видение НИС с позиций теории институционализма и системного подхода к инновациям.

Таблица 2.

**Основные определения национальной инновационной системы  
зарубежными авторами**

№ п/п	Фамилия автора, год публикации, ссылки	Определение понятия «национальная инновационная система»
1.	Б Лундвалл 1992, [19, с.12]	<p>В узком смысле НИС - «организации и учреждения, участвующие в поисках, изучении и проведении экспериментальных исследований - это такие, как отделы НИОКР, технологические институты и университеты». В более широком значении НИС включает в себя «все детали и аспекты экономической структуры и институциональные механизмы влиятельного обучения, поисковых работ и исследований, представляют себя как суб-системы, в которых происходит обучение - это системы производства, маркетинга и системы финансов».</p> <p>В широком смысле - НИС состоит из «... элементов и отношений, которые взаимодействуют в сфере производства, распространения, использования нового и экономически полезного, а также, в сфере знаний ... и которые расположены или укоренены в пределах национального государства».</p>
2.	К. Фриман 1987, [9, с.1]	«... Сеть учреждений в государственном и частном секторах, которая инициирует деятельность и взаимодействие, импорт, модификацию и диффузию новых технологий».
3.	Р. Нельсон, Н. Розенберг 1993; [23, с.5]	«...Совокупность институтов, взаимодействие которых определяет инновационную деятельность национальных фирм».
4.	Д. Мауер, Дж.И. Окслей 1995; [20, с. 80]	«... Сеть государственных и частных учреждений в экономике, которые финансируют и выполняют НИОКР, переводят результаты НИОКР в коммерческие инновации и влияют на распространение новых технологий».

*Продолжение таблицы 1*

5.	П. Пател и К. Павитт 1994; [28, с.12]	«... Национальные институты, их системы стимулирования и возможности, которые определяют скорость и направление технического (технологического) обучения или объем и структуру изменений по основным видам деятельности в стране».
6.	С. Едквист 1997; [7, с.14]	«... Система, которая включает в себя все важные экономические, социальные, политические, организационные, институциональные и другие факторы, влияющие на развитие, распространение и использование инноваций».
7.	Дж. Ниоси 2002, [24, с. 291]	«... совокупность взаимосвязанных институтов [...] ядро которой состоит из тех учреждений, которые производят, осуществляют диффузию и адаптируют новые технические знания, будь то промышленные предприятия, университеты или государственные учреждения. Связи между этими учреждениями состоят из таких потоков как: знания, финансы, человеческие ресурсы (люди, которые являются носителем неявных знаний и ноу-хау), нормативно-правовые и коммерческие ».

Институциональная теория зародилась на рубеже XIX - XX вв. Основные представители институционализма: Т. Веблен (основатель), Дж. Коммонс, Г. Адамс, К. Эйрс, В. Митчел, Дж. Гербрейт, Дж. Кеннет и др. Институционалисты применяют междисциплинарный подход к анализу, исследованию и управлению социально-экономическими процессами, который проявляется в привлечении широкого спектра проблем в области экономики, государственного управления, права, социологии, истории, психологии и других общественных наук.

В Большом энциклопедическом словаре понятие «институционализм» определяется как «одно из направлений государственоведения XX в., что рассматривает политическую организацию общества как комплекс различных объединений граждан - институтов (семья, партия, профсоюзы и т.д.)» [1]. Интересным является также определение понятия институционализма в Энциклопедии социологии. Здесь он определяется как «направление в политэкономии, согласно которому экономическая жизнь и экономические категории имеют институциональный характер. Институционализм основное внимание уделяет влиянию государства, частной собственности, налоговой системе, религии, монополиям и др. на экономику» [3].

Преимущества институциональной теории состоит в том, что

предметом ее познания есть институты, которые имеют место и в экономике, и в социальной сфере, и в сфере права, морали, религии. Важность определения институтов как предмета исследования проявляется и в том, что это дало название данного направления экономической теории. Это понятие, с одной стороны, обеспечивает широкий взгляд на развитие экономики и общества, анализ экономической системы и общества как целостности, во взаимодействии с другими институтами, прежде всего государством, а, с другой, требует глубокого и конкретного понимания сущности и особенностей самих институтов. У нас нередко ограничиваются упрощенным их толкованием, когда институты сводятся к правилам игры, что сужает их содержание и лишает необходимой конкретности [5, с.4, 5].

Институты, по определению представителей данной теории, это способ мышления и действия, воплощенный в социальных обычаях, установлениях, правилах и привычках. Они характеризуются значительным разнообразием и сложной внутренней структурой. Их классификация основана на большом количестве критериев. Прежде всего, они делятся на формальные, которые закреплены в законодательных и иных нормативных актах и являются обязательными для соблюдения, и неформальные, которые составляют совокупность норм и правил социально-культурного и морально психологического типа. К ним относятся также институты делового поведения, регулирующие отношения людей в процессе хозяйственной деятельности [5, с.5].

Обычно предполагается, что в случае использования системного подхода в государственном управлении инновационной деятельностью, последнее включает: органы государственной власти; сферы и отрасли общественной жизни, находящихся под организующим, регулирующим и контролирующим влиянием государства; государственно-управленческую деятельность (процесс) - определенного рода общественные отношения, через которые реализуются многочисленные прямые и обратные связи между органами власти и обществом.

Вышеизложенные идеи стали теоретической и методологической основой при формировании Концепции развития национальной инновационной системы Украины. Основной её целью является определение основ формирования и реализации сбалансированной государственной политики по вопросам обеспечения развития национальной инновационной системы, направленной на повышение конкурентоспособности национальной экономики. Срок действия Концепции - до 2025 года. Её реализация будет осуществляться путём разработки каждые три года плана мероприятий по развитию национальной инновационной системы и обеспечение его исполнения [30].

*Выводы.* В теории и практике государственного управления инновациями на данном этапе сформировался современный подход к

управлению, который нашёл своё выражение в Концепции национальной инновационной системы. В его основу положен системный подход и теория институционализма. Концепция национальных инновационных систем может рассматриваться в качестве практического инструмента при разработке инновационной политики. Но, кроме этого, ее можно представить как синтез результатов анализа, проведенного специалистами в области инноваций.

**Список использованных источников:**

1. Большой энциклопедический словарь / А.М. Прохоров (ред.). - 2.изд., Перераб. и доп. - М.: Большая Российская энциклопедия, 1998. - 1456с. : Ил.
2. Энциклопедия эпистемологии и философии науки. М.: «Канон +», РООИ «Реабилитация». И.Т. Касавин. 2009 год.
3. Институционализм : определение термина. Материал из Социологического словаря – словаря терминов и определений по социологии [Электронный ресурс] // . - Режим доступа:[http://sociology-dictionary.info/Социологический\\_словарь/2525/Институционализм](http://sociology-dictionary.info/Социологический_словарь/2525/Институционализм)
4. Михненко А.М., Бакуменко В.Д. Управління суспільним розвитком: словник-довідник /За заг. ред. А.М.Михненка, В.Д.Бакуменка. Укладачі: В.Д.Бакуменко, С.О.Борисевич, О.А.Бутрін, В.М.Князев, С.О.Кравченко, Т.М.Курінна, В.І.Луговий, А.П.Медвідь, А.А.Михненко, А.М.Михненко, І.М.Попова, Ю.П.Сурмін. - К.: Вид-во НАДУ. - 2006. - 210 с.
5. Чухно А. Институционализм: теория, методология, значение / А. Чухно // Экономика Украины. - 2008. - № 6. - С. 4-13.
6. Dosi, G., Freeman, C., Nelson, RR, Silverberg, G. and Soete, L., (eds.) (1988), Technology and economic theory, London, Pinter Publishers.
7. Edquist, C. (Ed.) (1997), Systems of innovation: Technologies, institutions and organizations, London, Pinter Publishers.
8. Freeman, C. (1982), «Technological infrastructure and international competitiveness» Draft paper submitted to the OECD Ad hoc-group on Science, technology and competitiveness, August 1982, mimeo.
9. Freeman, C. (1987), Technology policy and economic performance: Lessons from Japan, London, Pinter Publishers.
10. Freeman, C. (1988), «Japan: A new National Innovation Systems?» , In Dosi, G., Freeman, C., Nelson, RR, Silverberg, G. and Soete, L., (eds.), Technology and economic theory, London, Pinter Publishers.
11. Freeman, C. (1995a), «The National Innovation Systems in historical perspective», in Cambridge Journal of Economics, vol. 19 no. 1.
12. Freeman, C. (2004), «Technological infrastructure and international competitiveness», Industrial and Corporate Change, Vol 13, No 3, pp 540-52.
13. Freeman, C. 1987b. Technology Policy and Economic Performance. London: Pinter.
14. Godin, B. 2007. National Innovation System: The System Approach in Historical Perspective. Project on the History and Sociology of STI Statistics: Working Paper № 36, Montreal, 2007.
15. List, F. (1841): Das Nationale System der Politischen Ökonomie, Basel: Kyklos (translated and published under the title: The National System of Political Economy "by Longmans, Green and Co., London 1841).
16. Lundvall B.-A. Post Script: Innovation System Research Where it came from and where it might go. 2007. Электронный ресурс. URL: [www.globelicsacademy.net/2007/papers/Postscript% 20final.pdf](http://www.globelicsacademy.net/2007/papers/Postscript%20final.pdf) / (дата обращения



- 16.08.2011).
17. Lundvall, B.-Å. (1985), *Product Innovation and User-Producer Interaction*, Aalborg, Aalborg University Press.
  18. Lundvall, B.-Å. (1988), «Innovation as an interactive process: From user-producer interaction to the National Innovation Systems», in Dosi, G., Freeman, C., Nelson, RR, Silverberg, G. and Soete, L., (eds.), *Technology and economic theory*, London, Pinter Publishers.
  19. Lundvall, B.-Å. (Ed.) (1992), *National Innovation Systems: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*, London, Pinter Publishers.
  20. Mowery, D. and J.E. Oxley, 1995. *Inward technology transfer and competitiveness: the role of national innovation systems*, *Cambridge Journal of Economics* 19 pp. 67-93.
  21. Nelson, R. (1984), *High-technology policies - A five-nation comparison*, Washington, American Enterprise Institute.
  22. Nelson, R. R. (1988), «Institutions supporting technical change in the United States», in Dosi, G., Freeman, C., Nelson, RR, Silverberg, G. and Soete, L., (eds.), *Technology and economic theory*, London, Pinter Publishers.
  23. Nelson, R.R. (ed.) 1993. *National Innovation Systems: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
  24. Niosi, Jorge, 2002. «National systems of innovations are «x-efficient» (and x-effective): Why some are slow learners», *Research Policy*, Elsevier, vol. 31 (2), pages 291-302, February.
  25. OECD. 1992. *National Systems of Innovation Definitions, Conceptual Foundations and Initial Steps in a Comparative Analysis*. DSTI / STP (92) 15. Paris: OECD.
  26. OECD. 1994. *National Innovation Systems: Work Plan for Pilot Case Studies*. DSTI / STP (94) 16. Paris: OECD.
  27. OECD. 1996. *National Innovation Systems: Proposals for Phase II* в. DSTI / STP (96) 11. Paris: OECD.
  28. Patel, P. and K. Pavitt (1994), «The Nature and Economic Importance of National Innovation Systems», *STI Review*, No. 14 OECD, Paris.
  29. Reinert, E. (1999), «The Role of the State in Economic Growth», *Journal of Economic Studies* 26 (4/5) :268-326.
  30. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 червня 2009 р. п 680-р «Про схвалення концепції розвитку національної інноваційної системи»

### **4.3. Державно-управлінська інноваційна діяльність в системі органів виконавчої влади: інноваційно-організаційні процеси лінійного типу**

*Постановка проблеми.* Світові тенденції реформування державно-управлінської практики відзначаються впровадженням нового державного менеджменту [1, с. 6] як засобу подолання невідповідностей між традиційним станом ефективності та дієвості системи державного управління і якісно новими суспільними потребами. Сьогодні реформи в Україні спрямовані на формування професійної та ефективної системи державного управління [2], що можливо на підставі актуалізації широкого спектра інноваційних змін у сфері державного управління.

*Аналіз останніх публікацій.* Сучасні інноваційно орієнтовані державно-управлінські дослідження актуалізовані в працях В.Г.Афансьєва, Л.Ю.Гордієнко, В.П.Горбатенка, М.П.Денисенка, Ю.Г.Кальниша, А.Ф.Мельник, Е.Роджерса, А.Є.Никифорова та інших науковців, у яких привертається увага до: аналізу та оцінювання інноваційного розвитку в державному управлінні; інноваційних процесів у державних установах та організаціях; методологічних засад державного управління інноваційною діяльністю; управління інноваційним процесом у державному органі з урахуванням етапу дифузії; провайдингу інновацій як системи перетворення наукових знань на ринковий продукт з урахуванням інтересів усіх учасників інноваційного процесу [3, с. 10-24].

Узагальнене уявлення про всеосяжність феномену інновації, розширення їх поля дії розкриває Ю.В.Яковець. Епохальні та базисні інновації розглядаються як такі, що поширюються у просторі й часі та поступово трансформують суспільне життя. Поширення вдосконалюючих інновацій локалізовано межами окремої країни, галузі, регіону, міста, підприємства та організації. Дифузію як засіб сприяння досягненню найвищої користі від застосування нововведень розглядає А.І.Пригожин, який акцентує увагу на запровадженні особливого механізму їх тиражування. У більшості з 30-ти досліджених загальновідомих класифікацій приділяється увага поширенню інновацій за такими ознаками, як: масштаб використання (54%), темп реалізації (29%), масштаб поширення (12,9%), що вказує на актуальність цього питання. Зазначене створює потребу у більш поглибленому дослідженні державно-управлінської інноваційної діяльності, особливо щодо забезпечення успішного поширення сучасних нововведень у системі органів виконавчої влади (далі – ОВВ).

*Мета цього дослідження* полягає в обґрунтуванні узагальненої моделі державно-управлінської інноваційної діяльності на підставі поєднання системи інноваційно-організаційних процесів лінійного типу, ключових

складових системно-діяльнісного підходу та загальносистемних і інноваційно-орієнтованих видів і способів їх організації.

Виклад основного матеріалу доцільно розпочати з розгляду та уточнення змісту державно-управлінської інноваційної діяльності [4, с. 7-11], яку можна представити основною, управлінською та забезпечувальною складовими, загальносистемними та інноваційно орієнтованими видами і способами організації зазначеної практики, а також відповідними взаємозв'язками (рис. 1). Основна складова інноваційної діяльності, що, зокрема, заснована на інноваційному процесі лінійного типу, реалізує системний та цілеспрямований взаємозв'язок державно-управлінської науки та практики.

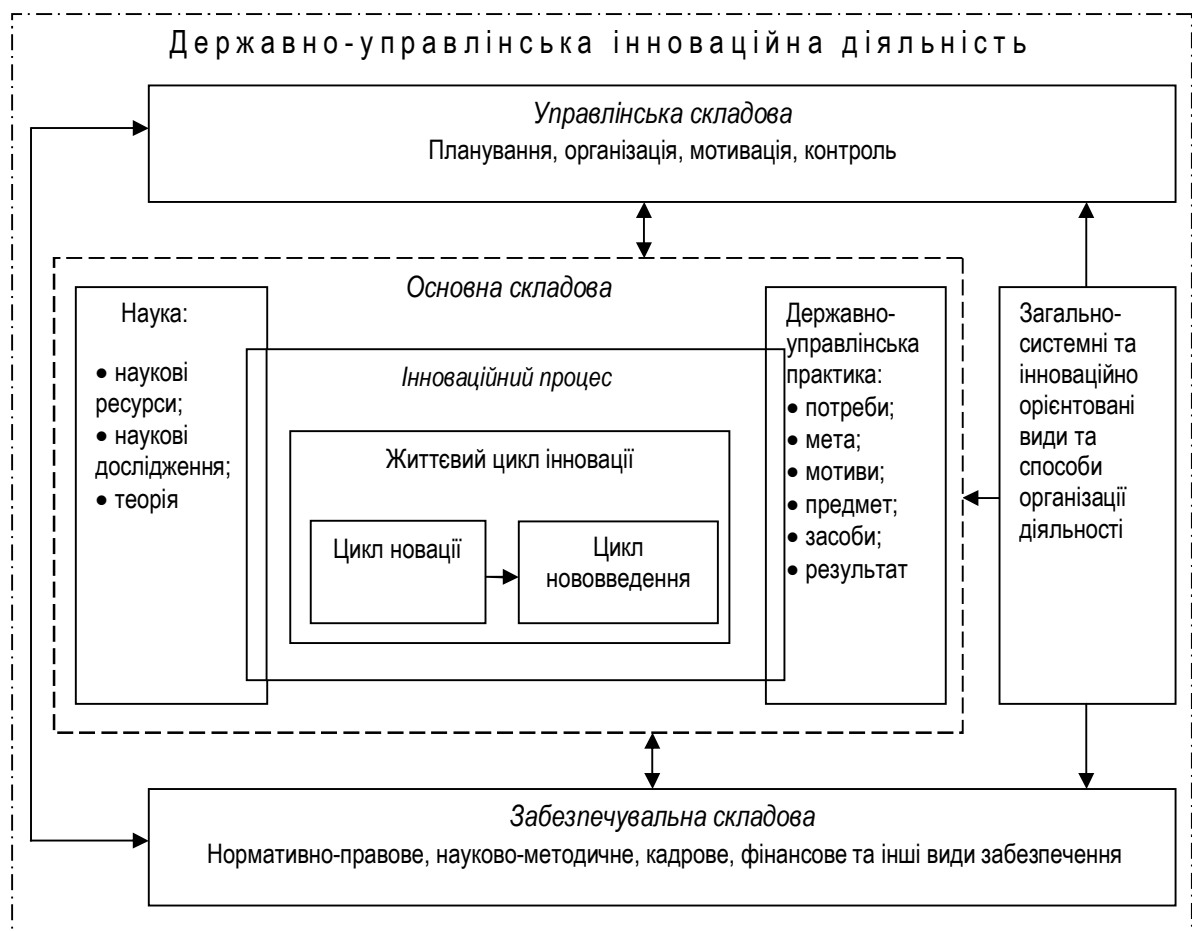


Рис. 1. Узагальнена модель державно-управлінської інноваційної діяльності

Управлінська та забезпечувальна складові розглядаються як супровідні щодо основної. Перша складова реалізує управлінські функції (планування, організація, мотивація і контроль) та спрямована на здійснення управлінського рішення щодо досягнення цілей останньої. Реалізація основних та управлінських функцій повсякчас потребує певних видів забезпечення, зокрема нормативно-правового, кадрового,

фінансового, науково-методичного тощо. Крім того, управлінська, основна та забезпечувальна складові здійснюються за допомогою відповідних загальносистемних та інноваційно орієнтованих видів та способів організації діяльності перших.

Інноваційний процес, спрямований на впровадження радикальних інновацій, започатковується формуванням інноваційних знань складовою “наука”, яка включає наукові ресурси, наукові дослідження та теорію. Успішний інноваційний процес завершується інституалізацією (узвичаєнням, рутинізацією) інновацій у державно-управлінській практиці, де поле дії нововведень може стосуватися її потреб, мотивів, предметів, засобів, процесів та результатів.

У широкому розумінні інноваційний процес являє собою структуровану послідовність етапів, стадій та фаз життєвого циклу інновації: від зародження ідеї, її об’єктивізації в уречевленому або інформаційному форматі до використання й утилізації (занепаду) інновації. Існує різноманіття підходів до структурування інноваційного процесу, зокрема: лінійний та нелінійний типи або у форматі наукового (науково-технічного) проекту. Традиційним для соціальної сфери, економіки та управління є інноваційний процес як життєвий цикл інновації лінійного типу (рис. 2). Останній послідовно поєднує життєвий цикл новації (етапи її створення) та життєвий цикл нововведення (інновації): етапи практичного втілення новації в інновацію та використання останньої.



Рис. 2. Складові інноваційного процесу лінійного типу

Тобто життєвий цикл новації має науково-інноваційний характер та спрямований на формування нової ідеї, яка апробована для певних умов у форматі експериментального зразка. Його структура включає (рис. 2): *розробку* (фундаментальні та прикладні дослідження щодо нової ідеї), *проективання та виготовлення* (проективання та створення дослідницького

зразка новації), *застосування* як локальна апробація, *старіння* (незатребуваність у разі вичерпування можливостей новації або поява її альтернативи). У зв'язку з тим, що соціальні інновації мають переважно інформаційний характер, етапи розробки, проектування та виготовлення можуть поєднуватися.

Життєвий цикл новації має відносно нестійкий характер тому, що створення новації може бути відхилено до завершення її циклу, наприклад, у зв'язку з вичерпуванням можливостей обраної ідеї або появи її альтернативи з новим потенціалом. Тобто вже первісно життєспроможність новацій має імовірнісний характер. Хоча започаткуванню новації радикального або складного характеру може передувати відповідне державно-управлінське рішення, де визначаються цілі, способи та ресурси їх досягнення, у тому числі дослідження та дослідна апробація.

Наступний цикл інноваційного процесу лінійного типу – життєвий цикл нововведення – безпосередньо пов'язаний з практичним утіленням нової ідеї в інновацію та її використанням. В умовах державно-управлінської практики зазначений цикл може бути започаткований як новоствореною (цілеспрямовано розробленою у ході попередньо розглянутого циклу) новацією з абсолютною новизною, так і шляхом запозичення типової ідеї зі споріднених практик. Тобто має місце новація з локальною новизною. Життєвий цикл нововведення включає такі етапи: *зародження* (усвідомлення потреби у зміні і можливостей її здійснення, пошук відповідної новації); *освоєння* (локально-вибіркове впровадження нововведення на обраному об'єкті з метою наочного переконання в його практичній доцільності); *виготовлення* як результат практичного втілення типової ідеї для конкретних умов застосування; *рутинізація* (узвичаєння (інституалізація) інновації як елемента системи, що знайшов постійне застосування). *Дифузія* нововведення полягає у масовому повторенні (тиражуванні) типової ідеї в інших об'єктах, у тому числі й в органах виконавчої влади. Крім того, сучасні нововведення характерні додатковим етапом – *сервісним*, у якому в процесі використання (експлуатації) інновації здійснюється її вдосконалення та перевірка на відповідність установленим вимогам.

Життєвому циклу нововведення також властива відносна нестійкість, його здійснення може бути зупинено на будь-якому етапі: як до започаткування, так і в процесі впровадження. Більш того, інновація може бути відхилена і навіть після її впровадження. Тобто життєспроможність інновації також має ймовірнісний характер, що зумовлено впливом низки випадкових факторів, зокрема соціальної природи.

Розглянута модель державно-управлінської інноваційної діяльності ґрунтується на інноваційному процесі (моделі життєвого циклу інновації) (рис. 2), що розроблений А. І. Пригожиним, зокрема з врахуванням дифузії та інноваційно-організаційного контексту. В його дослідженні акцентується увага на централізованому (директивному) впливі на суб'єкти інноваційного

процесу щодо поширення інновацій, що притаманно державно-управлінським нововведенням сьогодення [5]. Поряд із зазначеним успішна дифузія таких нововведень, зокрема в системі ОВВ, можлива з урахуванням внутрішньо-організаційних процесів інноваційного характеру.

У соціальному аспекті життєві цикли нововведення розподіляються на індивідуально та організаційно орієнтовані (внутрішньо організаційні). Останні утворюють інноваційно-організаційні процеси, серед яких моделі Мілоу, А.І.Пригожина та Е.Роджерса вважаються типовими. Їх структури у цілому за змістом співпадають. Однак, в моделі А.І.Пригожина не згадується про прийняття внутрішньо організаційного рішення щодо нововведення, але вважається, що останнє має місце та визначено плановими завданнями “згори”. Наявність внутрішньо організаційних рішень підтверджує сучасна практика державно-управлінських нововведень. Узагальнено згадані інноваційно-організаційні моделі можна структурувати за двома складовими: “ініціювання” та “реалізація рішення” (рис. 3).

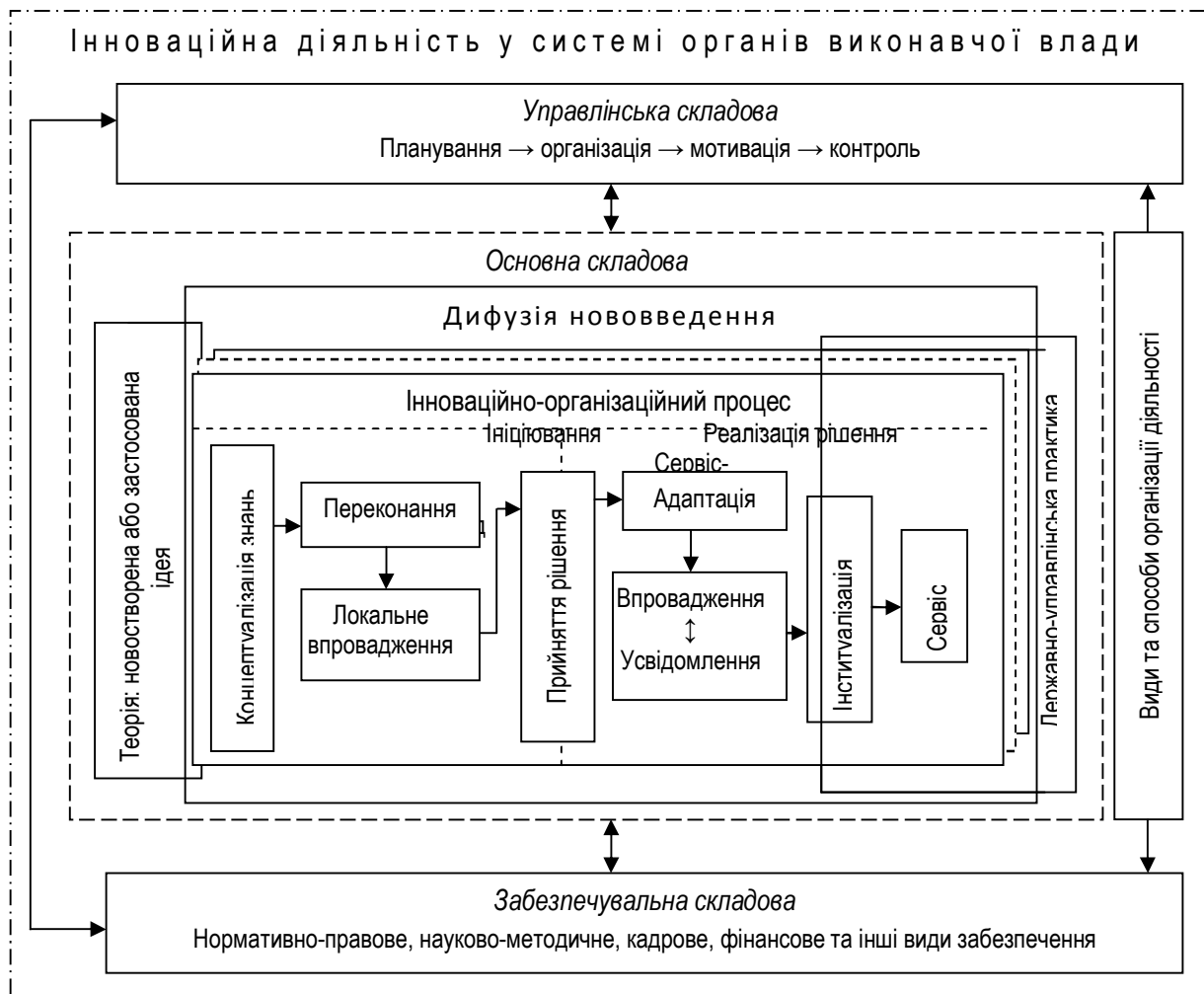


Рис. 3. Модель інноваційної діяльності в системі органів виконавчої влади

Складові “ініціювання” включає етапи: *концептуалізації знань* як про проблеми (потреби) у діяльності окремої організації (органу влади) або їх системи, так і новації, що можуть їх розв’язати (задовольнити): пізнання

проблем (потреб) та новацій, оцінка наслідків нововведення та можливостей щодо впровадження; *переконання* у доцільності нововведення; *прийняття рішення* щодо впровадження та *освоєння* (локальне випробування). Згідно з моделями Мілоу та А.І.Пригожина порядок черговості останніх може змінюватися. Під час впровадження систем управління якістю в системі ОБВ України локальне випробування передувало директивному рішенню [5].

Фактично етап “концептуалізація знань” полягає, передусім, у визначенні множини проблем (потреб) організації (їх системи) та виявленні серед них нагальних за рівнем важливості. У наступному постає питання про пошук (запозичення) прийнятної новоствореної або вже застосованої ідеї, що могла б розв’язати (задовольнити) першочергові проблеми (потреби). Успішне розв’язання організаційних проблем (задоволення потреб) можливе в процесі постійного відстеження раціональних ідей. На підставі зіставлення проблем (потреб) та типових ідей відбувається відбір прийнятних серед них. Іноді поза межами розв’язання назрілих проблем (потреб) організації з’являються раціональні інновації, що створює в ній потребу, переконує у доцільності її використання і започатковує інноваційно-організаційний процес.

Наявність сформованого переконання про доцільність відібраного варіанта ідеї є передумовою для прийняття позитивного рішення щодо започаткування інноваційно-організаційного процесу. При цьому рівень імовірності його започаткування прямо пропорційний ступеню вартості згубно низької ефективності організації. Однак, якщо труднощі впровадження інновації перевершують очікуваний наслідок від неї, то настає відмова від застосування нової ідеї ще до прийняття рішення про впровадження.

У разі досягнення достатнього рівня переконання щодо використання нової ідеї розробляється та приймається позитивне рішення щодо її впровадження. Прийняттю такого рішення сприяє можливість локальної апробації нової ідеї, наочність та обґрунтованість результатів та переваг її використання. Як правило, складова “ініціювання” є протяжною у часі, що пов’язано зі складнощами: пізнання організаційних проблем (потреб) та обрання прийнятної нової ідеї, формування переконання у її доцільності. Разом з тим саме ця складова започатковує мотивацію до впровадження, що зрушує наступні етапи реалізації рішення. Прийняття останнього встановлює межу між складовими інноваційно-організаційного процесу. У разі його успішного розгортання утверджується життєспроможність нової ідеї.

Складова “реалізація рішення” включає такі етапи: *взаємне адаптування: організація ↔ інновація; упровадження ↔ усвідомлення* як практичне втілення новації працівниками організації та поглиблене пізнання ними сутності та переваг інновації; *інституалізація* (рутинізація, узвичаєння) нововведення. Етап щодо взаємного адаптування (типова ідея ↔ організація) проявляється у зміні як змісту типової ідеї, так і структури

організації. У процесі взаємного адаптування більш поглиблено пізнаються сутність та можливості типової ідеї щодо її взаємодії з організацією, і навпаки. Так, в організації може бути реорганізована її структура і/або процеси, інше. І навпаки, типова ідея також отримує певні зміни відповідно до умов застосування.

У процесі етапу *впровадження* ↔ *усвідомлення* нововведення поступово об'єктивізуються (виготовлюється, створюється) у певній уречевленій і/або інформаційній формі, яка вмонтовується у структуру організації, зокрема із застосуванням програмно-технічних засобів. Крім того, збагачується усвідомлення працівниками сутності нововведення, поступово зростає його сприйняття, практичне значення та доцільність, долається невизначеність про нього, у тому числі за рахунок міжособистісної комунікації. Тобто утверджуються тривкі соціальні умови для функціонування нововведення. Ураховуючи зазначене, прискореність у впровадженні інновації може її відхилити.

Інституалізацію інновації в структурі та процесах організації як постійного складника в її діяльності завершує здійснення складової “реалізація рішення”. Тобто інновація втрачає свою виключність та невизначеність. Протяжність інституалізованого стану інновації пов'язана з достатністю рівня її життєспроможності. У разі її достатності до складу вже перерахованих етапів включається етап *сервісу* як сервісний супровід інновації на період домінування та занепаду інновації, де також можливе її вдосконалення. Такий етап характерний для сучасних державно-управлінських нововведень. Сприятливим фактором для інституалізації інновації, її тривалості життєспроможності є розширене залучення працівників організації до її впровадження, зокрема до адаптації, наявність подвижників та застосування колективного рішення, ніж авторитарного або комплексного як попередніх двох.

Складнощі реалізації інноваційно-організаційного процесу в державно-управлінській практиці потребують більш докладного його розгляду в контексті системи ОВВ. Останні утворюють сукупність інноваційно-організаційних процесів, що зумовлює потребу в їх управлінні та забезпеченні (рис. 3). Виходячи з цього основна складова інноваційної діяльності в системі ОВВ утворюється системним інноваційно-організаційним процесом як системний взаємозв'язок державно-управлінської теорії та практики. Тобто першоджерелом започаткування життєвого циклу нововведення постає теорія як основна форма наукового знання, що окреслює основні уявлення як про закономірності та суттєві зв'язки у галузі державного управління, її складовій – державно-управлінській інноватиці, так і новостворену або застосовану типову ідею управлінського характеру.

У контексті даного дослідження провідні засади теорії ґрунтуються на: системі поглядів, уявлень, основних ідеях у галузі науки “Державне



управління”, державного менеджменту та державно-управлінської інноваційної діяльності. Підґрунтя даної теорії формується на підставі:

– емпіричних знань з практики державного управління та державно-управлінських нововведень;

– первісних теоретичних посилок: припущень, постулатів, аксіом, загальних законів, що описують процеси поширення нововведень у суспільстві;

– логіко-методологічних схем: правил логічних доведень та доказів, підходів і методів, що прийняті у галузі науки “Державне управління” та теорії державно-управлінської інноватики;

– системи теоретичних знань у сфері загальної та галузевої інноватики: законів, моделей, принципів, ідей, понятійно-категоріального апарату тощо.

Поле дії державно-управлінських інновацій, передусім, визначається характером назрілих невідповідностей між застарілим станом системи державного управління, його елементів і якісно новими суспільними потребами, які необхідно задовольнити. З огляду на сучасну практику державного менеджменту інноваційне поле окреслює якісні зміни в: оргструктурі, ресурсному забезпеченні, зокрема щодо посилення інноваційно орієнтованого професійного навчання службовців, організації праці та діяльності ОБВ, наданні державних послуг; технологізації управлінської діяльності; управлінських функціях: стратегічному плануванні, проектно-програмно-цільовому управлінні, формах мотивації та контролю; програмно-технічних засобах, іншому.

Успішне розгортання загальносистемного нововведення можливо за наявності попередньо розробленого та прийнятого відповідного державно-управлінського рішення, яке вводить у дію відповідні державні та регіональні програми щодо впровадження радикальних та складних державно-управлінських нововведень у системі ОБВ. Програми започатковують розробку та прийняття внутрішньо-організаційних рішень інноваційно орієнтованого характеру щодо: планування, організації, мотивації та контролю впровадження нововведення, різноманіття видів його забезпечення, іншого.

*Висновки.* Таким чином, узагальнена модель державно-управлінської інноваційної діяльності може бути представлена основною, управлінською та забезпечувальною складовими, загальносистемними та інноваційно-орієнтованими видами і способами організації діяльності вказаних складових, а також відповідними взаємозв’язками.

Основну складову визначає інноваційний процес лінійного типу, що забезпечує системну взаємодію науки та державно-управлінської практики як послідовне поєднання життєвих циклів новації та нововведення.

У контексті державного менеджменту життєвий цикл нововведення доцільно представити інноваційно-організаційним процесом з такими складовими: “ініціювання” та “реалізація рішення”. Перша складова

спрямована на *концептуалізацію знань* про проблеми (потреби) органу влади) або їх системи та новацію, що може їх розв'язати (задовольнити); *переконання* у доцільності нововведення; *прийняття рішення* щодо його впровадження та *освоєння* (локальне випробовування). Інша складова спрямована на втілення нововведення в державно-управлінську практику через: *взаємне адаптування: організація ↔ інновація; упровадження ↔ усвідомлення* як послідовне втілення новації та поглиблене усвідомлення працівниками організації сутності та переваг інновації; *інституалізацію* (рутинізацію, узвичаєння) нововведення. Крім того, у сучасному контексті доцільно включити додаткову складову: етап сервісного супроводу.

Сукупність інноваційно-організаційних процесів утворює дифузю нововведення в системі ОБВ, що зумовлює потребу в управлінні ними та відповідному забезпеченні. У цьому разі системний інноваційно-організаційний процес лінійного типу поєднує нові теоретико-прикладні ідеї і державно-управлінську практику.

Однак інноваційно-організаційний процес щодо реалізації радикальних та складних нововведень як в окремому ОБВ, так і в їх системі може мати більш складний характер, відмінний від лінійного типу, навіть отримати циклічний характер унаслідок ускладненого та непередбачуваного прояву характеристик: інновації та соціальної системи, де передбачається її впровадження; загальносистемних та інноваційно орієнтованих видів та способів організації управлінської, основної та забезпечувальною складових державно-управлінської інноваційної діяльності. Урахування цих характеристик можливо в системному інноваційно-організаційному процесі нелінійного типу як паралельно-послідовне здійснення етапів, стадій та робіт, що є виокремленими та функціонально розмежованими, логічно послідовними, але взаємодіючими і взаємопов'язаними.

**Список використаних джерел:**

1. Hughes O. E. Public Management and Administration : [An introduction] / O. E. Hughes. – USA : New York ; Palgrave Macmillan, 3<sup>rd</sup> Revised ed. – 2003. – 303 p.
2. Про Національний план дій на 2011 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010-2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” : Указ Президента України від 27 квіт. 2011 р. №504/2011. – Режим доступу : <http://ovu.com.ua/articles/10514-pro-natsionalniy-plan-diy-na-2011-rik-schodo-vprov>
3. Провайдинг інновацій : підручник / М. П. Денисенко, А. П. Гречан, М. В. Гаман та ін. ; за ред. проф. М. П. Денисенка. – К. : “Видавн. дім “Професіонал”, 2008. – 448 с.
4. Бакуменко В. Д. Підходи-моделі до державно-управлінської інноваційної діяльності / В. Д. Бакуменко, С. А. Попов // Актуальні проблеми державного управління : Зб. наук. праць ОРІДУ. – Одеса. – 2011. – Вип. 1 (45). – С. 7-11.
5. Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 трав. 2006 р. № 614. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=614-2006-%EF>

#### 4.4. Інноваційні фільтри в науковому пізнанні суспільних процесів

*Постановка проблеми.* Велику увагу наукової громадськості привертає проблема переведення суспільного розвитку на інноваційну основу. В той же час ще немає чіткого уявлення про універсальні методологічні засоби, необхідні для цього. Дана стаття присвячена розгляду саме таких засобів, зокрема інноваційних фільтрів та принципів інноваційності організацій.

*Мета* дослідження полягає в обґрунтуванні застосування інноваційних фільтрів та принципів інноваційності організацій через їх сприйняття як суттєвих та ефективних чинників суспільного розвитку.

*Аналіз наукового доробку.* Серед відомих вітчизняних та зарубіжних вчених, що мають сучасні праці за обраною тематикою дослідження, слід зазначити: В.Бакуменка, Ю.Кальниша, О.Руденко, А.Вороніна, С.Назарова, С.Фареника, В.Юр'єву, Н.Яворську, М.Яковлеву [1 - 10]

*Виклад основного матеріалу.* Суспільні інновації завжди пов'язані з процесом пізнання та є його основним результатом, виходячи з позиції ефективного суспільного розвитку. Сутність процесу пізнання - у переході від старого знання до нового, відкритті, розробці, формулюванні нового знання у науковій галузі та практиці суспільних відносин. Якщо відбувається наукове пізнання, то йдеться про наукову новизну суспільних процесів, явищ, об'єктів, що досліджуються. Саме отримання наукової новизни сприяє прискоренню суспільного розвитку шляхом переходу на нову джерельну базу, новий технологічний та культурний рівень.

У наукових дослідженнях новизна може бути визначена як ознака, наявність якої дає автору право на використання поняття «уперше», «удосконалено», «дістало подальшого розвитку» при обґрунтованому доведенні отриманих наукових результатів.

Про наявність новизни у науковому дослідженні можна судити за наслідками отриманого вирішення наукової проблеми чи завдання, за зміною погляду на будь-які явища чи процеси, а також за можливістю здійснення впливу на розвиток науки і практики.

Постає питання, яким чином слід здійснювати процес виявлення наукової новизни в певному інформаційному полі результатів наукових досліджень, заданому в текстовому чи в електронному форматі? Для формування відповіді на це питання розглянемо відповідний дослідницько-технологічний ланцюг, а саме: існування проблемних ситуацій у певній сфері або галузі суспільного буття → проведення наукових досліджень у відповідній сфері або галузі суспільного буття → формування інформаційного поля результатів наукових досліджень → застосування засобів виявлення наукової новизни → наукова новизна. За

наданим вище визначенням наукової новизни є три її ознаки: «уперше», «удосконалено», «дістало подальшого розвитку», які загально визнані та прийняті науковою спільнотою. Таким чином, засоби виявлення новизни мають виділяти в інформаційному полі тільки ту інформацію, що відповідає цим ознакам новизни. Тоді можна сформуванати найбільш просту змістовну модель засобів виявлення новизни, що складається з трьох складових блоків: виявлення ознаки «уперше», виявлення ознаки «удосконалено» та виявлення ознаки «дістало подальшого розвитку».

Однією з найбільш розповсюджених ознак наукової новизни є те, що дослідження проводиться уперше - на оригінальній темі, що раніше не досліджувалася в тій чи іншій галузі наукового знання. Крім того, новизна наукового дослідження може являти собою евристичні елементи у загальній науковій концепції, що можна охарактеризувати як «дістало подальшого розвитку». Ознаки наукової новизни виникають, якщо звернути увагу на ефективність нових положень для визначеної галузі діяльності, тобто визначити наскільки можливо подальше узагальнення та розвиток методів і ідей, а також використання результатів дослідження в суміжних галузях знань і прикладної діяльності.

Крім того, новизна дослідження може бути пов'язана як з уже відомими ідеями, що виражається в їхньому вдосконаленні: поглибленні, конкретизації, додатковій аргументації, доведенні можливості використання в нових умовах, в інших галузях наукового знання й практики тощо, так і з новими ідеями, висунутими особисто дослідником уперше.

Ще одним напрямом формування наукової новизни дослідження може бути вирішення вже відомого наукового завдання методами, що істотно різняться від загальноприйнятих та загальновідомих щодо окресленої проблеми.

У будь-якому з наведених вище випадків, всі запропоновані нові рішення мають бути чітко аргументовані й доведені.

Важливим етапом встановлення евристичного змісту (новизни) наукового дослідження є їх верифікація (перевірка), зокрема, емпіричне випробування його результатів. Принцип «практика є критерієм істини» ніколи не втрачає актуальності. На сьогодні верифікація наукових результатів застосовується не тільки в сферах точних і природничих наук, але й в суспільних науках. Відомі приклади проведення економіко-правових експериментів при запровадженні нових підходів та методів в соціальному управлінні та ін.

Експериментальна модель випробування результатів теоретичного дослідження, яка стає основою для їх подальшого практичного впровадження, також може мати ознаки евристичності (наукової новизни).

Для того, щоб задіяти змістовну модель засобу виявлення новизни, необхідно мати сформоване інформаційне поле результатів наукових досліджень. Останнє може бути загальнометодологічним або спеціальним.

Незалежно від цього, до таких результатів слід віднести: закони, закономірності, тенденції, принципи, критерії, класифікації, узагальнення, інші типології, моделі, наукові парадигми, концепції, теорії, ідеї, підходи, підходи-моделі, способи, методи, відкриття, винаходи, постановки проблем та завдань, розвиток термінологічного апарату, способи наукового доведення та обґрунтування та інші. З урахуванням такого уявлення наукових результатів на рис. 6.1 представлено модель процесу виявлення наукової новизни за результатами наукових досліджень у певній сфері або галузі суспільного буття.



Рис. 1. Модель процесу виявлення наукової новизни за результатами наукових досліджень

Модель засобів виявлення новизни, що є складовим блоком моделі процесу виявлення наукової новизни за результатами наукових досліджень (див. рис. 1), являє собою класику, так званого, інноваційного фільтра, його базову модель, яка складає основу будь-яких можливих варіантів таких фільтрів. Поняття інноваційного фільтра у такому контексті запропоновано В.Д.Бакуменко й введено в практику наукових досліджень процесів суспільного розвитку в спільній роботі з Ю.Г.Кальнишем та О.М.Руденко [1]. Інноваційні фільтри є різновидом інформаційних фільтрів - об'єктів, що відмежовують потік загальної інформації,

виокремлюючи лише ту інформацію, яка задана відповідними параметрами. Інноваційні фільтри в наукових дослідженнях є інструментом виявлення нових ідей, винаходів, відкриттів, інших нових наукових результатів, шляхом їх виокремлення з загального інформаційного поля результатів наукових досліджень.

З 2005 року поняття інноваційного фільтра все частіше зустрічається в науковій літературі, зокрема в російських виданнях. Наприклад, М.О. Яковлевим розглянуто поняття інноваційного фільтра як сукупності всіх факторів соціально-економічних умов та механізмів, що визначають швидкість поширення інновацій в процесі їх дифузії [10].

В цьому ж контексті згадуються інноваційні фільтри в роботі В.В.Юрьєвої, яка ефективність впровадження інновацій пов'язує з якістю управління процесом дифузії інновацій, під яким розуміється поширення новизни по комунікаційним каналам між членами соціального середовища в часі та у просторі. У межах процесу дифузії, на її думку, інноваційні фільтри співпадають з дифузійними, але перші розставляються з боку ініціатора інновацій, а другі визначаються атракторами (обраними станами стійкої рівноваги). Інноваційні фільтри в рамках дифузії нормативних інновацій приймають різні соціально форми, зокрема велику роль відіграють ідеологічний фільтр, а в його рамках культурний та організаційно-культурний [8]. Серед інших у цьому напрямі можна зазначити роботи А.О. Вороніна, який розглядає інноваційний фільтр культури, С.О.Назарова, що пропонує серед факторів впливу на розвиток техніки розглядати державу та соціальну структуру суспільства як інноваційний фільтр [2, 4].

На увагу заслуговує російський проект «Топологія інноваційного розвитку. Елементарний інноваційний цикл», в межах якого розглянуто застосування фільтра (фактично інноваційного) сценаріїв довгострокових стратегій як ситуаційної (предметно-контекстної) логіки - відомого набору факторів і критеріїв, що дозволяють із певною впевненістю (практично завжди базованої на ретроспективно сформованому досвіді) заздалегідь допустити рух подій (на певних етапах) у певному напрямку й у передбачуваному руслі. Чим більший набір умов "фільтра", чим більш точно ці умови конкретизують тенденцію розвитку перспективи, тим більша точність прогнозу може бути досягнута й тим на більшу "відстань" він здатний "заглянути" [5].

Наведений матеріал з праць зарубіжних авторів, який спирається на положення теорії синергетики та логістики, підтверджує важливу роль інноваційних фільтрів як ефективного методологічного засобу виявлення соціальних інновацій в умовах самоорганізаційних процесів розвитку суспільства.

На рис. 1 другий блок - це загально-методологічно структуроване інформаційне поле результатів досліджень, яке може бути застосовано в наукових галузях. Специфіка побудови інноваційних фільтрів для

виявлення інновацій в інших окрім наукової галузях та сферах суспільного буття передбачає формування відповідно структурованих інформаційних полів результатів досліджень. Фактично, системне поєднання блока інформаційного поля результатів досліджень та блока засобів виявлення новизни утворюють відповідну модель інноваційного фільтра та визначають його специфіку.

При формуванні інших структур та змісту блоків інформаційного поля результатів досліджень та засобів виявлення новизни можна отримати різні варіанти інноваційних фільтрів, що свідчить про універсальність цього методу та можливість його широкого застосування як засобу універсалізації процесу виявлення новизни за результатами досліджень в обраній сфері чи галузі суспільного буття. При застосуванні такого методу основним завданням дослідників є вибір певної структури та функцій інноваційного фільтру.

За допомогою таких фільтрів можна перевірити будь-яку ідею на предмет її новизни. При цьому необхідно враховувати, що інновацією може бути не лише власне запропоноване автором нововведення, а також і використання відомого, але подання його під іншим кутом зору.

Якщо це вносить елементи новизни, така методологія має всі права на те, щоб вважатися новизною.

Таким чином один і той самий елемент може виступати або як власно новий елемент, або як нове бачення існуючого, або як нове впровадження відомого.

Відповідно інноваційні фільтри в науковому дослідженні можна класифікувати наступним чином (див. Табл. 1) [1]:

Таблиця 1.

Класифікація інноваційних фільтрів за ознаками їх застосування в наукових дослідженнях

Спосіб класифікації інноваційних фільтрів	Ознаки застосування в наукових дослідженнях (елементи інформаційного поля результатів досліджень)
За способом проведення дослідження	Систематизація; узагальнення (нове упорядкування); аналогія; моделювання; експеримент; типологія; доведення; обґрунтування; класифікація; новий підхід, метод, модель, пошукова технологія наукової розвідки
За різновидами наукових результатів	Закон; закономірність; наукове вчення; теорія; парадигма; нова ієрархія (ознак, властивостей, відносин); науковий спосіб; принцип; модель-підхід; наукова концепція; модель; оновлення та розвиток понятійного апарату; нові або вдосконалені критерії (для оцінки досліджуваних процесів з урахуванням їх показників); нові наслідки з відомої теорії, експерименту, моделювання в нових умовах

*Продовження таблиці 1*

За сферами та галузями проведення досліджень	Політика; економіка (промисловість, сільське господарство, транспорт, будівництво, зв'язок, фінанси та ін.); соціальна сфера (охорона здоров'я, демографія, захист непрацеспроможних, соціальна допомога, пенсійне забезпечення та ін.); культура (наука, освіта, спорт, туризм, відпочинок тощо); екологія
За аспектами дослідження	Історичний; прогнозний; ціннісний; інноваційний; аналітичний; мотиваційний тощо
За масштабом дослідження	Міжнародний (світовий; європейський); національний; галузевий; міжрегіональний; регіональний; між територіальний; територіальний; на міжорганізаційному рівні, на рівні організації; на рівні певної проблеми, завдання
За стадіями дослідження	Постановка завдання дослідження; моніторинг у певній сфері або галузі суспільного буття (за науковими інтересами); виявлення суспільної проблеми; її науковий аналіз; формування науково-обґрунтованих альтернатив вирішення проблеми; порівняльний аналіз цих альтернатив; вибір найкращої з них; наукове обґрунтування напрямів та механізмів реалізації обраної альтернативи вирішення проблеми (правового, організаційного, ресурсного, контролю та інших)
За критеріями оцінювання	Загальними (підвищення ефективності, економічності, результативності, якості, справедливості) та спеціальними (широкий спектр критеріїв в залежності від проблеми, завдання)
За системами принципів	Системи принципів (принципи державного управління, місцевого самоврядування, державної служби та ін.)
За наборами ключових слів	Відповідні набори ключових слів
За концептуальними моделями	Концептуальні моделі (різні моделі-підходи, зокрема: модель менеджменту Мескона-Альберта-Хедоурі, організаційна модель Питерса-Уотермена 7-S, мотиваційні та процесуальні моделі, моделі багаторівневого представлення об'єкта та ін.)
За іншими способами	Інші ознаки (формується дослідниками відповідно до поставленого завдання)

Спеціальний інноваційний фільтр формується під час постановки завдання дослідження як методологічний засіб його проведення. Такий фільтр складається з двох блоків: класичного інноваційного фільтра та



спеціального інформаційного фільтра, призначеного для формування інформаційного поля отриманих результатів дослідження шляхом відбору інформації в залежності від обраного способу класифікації відповідно до табл. 1. При проведенні комплексних досліджень можлива побудова спеціальних інформаційних фільтрів за кількома або всіма способами відбору інформації про результати досліджень. Інформація, відфільтрована кожним обраним способом, далі аналізується на наявність ознак новизни.

При визначенні евристичного змісту (новизни) дослідження не обов'язково застосовувати всю сукупність можливих інноваційних фільтрів, оскільки це досить громіздка процедура, яка не завжди буває доречною. В залежності від ідеї та контексту дослідження, дослідник сам формує структуру інноваційного фільтра для визначення новизни результатів дослідження. В процесі дослідження ідея, ніби фільтруючись, поступово проходить етапи творчого осмислення і втілюється у доведену речення, яка має реальне практичне й науково-теоретичне значення.

Подальша деталізація моделі процесу виявлення наукової новизни за результатами наукових досліджень у певній сфері або галузі суспільного буття, наведена на рис. 1 потребує розкриття змісту послідовності всіх етапів, що задіяні в процесі виявлення новизни, а саме: отримання та аналіз інформації; формування наукової проблеми або наукового завдання на основі раціональної інтерпретації проведеного дослідження; формування новизни дослідження, доведення новизни дослідження [1, 9]. Процес виявлення новизни наукового дослідження можна представити, як це показано на рис. 2.

Перший рівень моделі на рис. 2 є емпіричним і передбачає: роботу тільки з уже доведеними і обґрунтованими фактами; докладне вивчення існуючої літератури з предмету дослідження, особливо в історичному розрізі; власні спостереження автора; розгляд різних точок зору, аналіз та зіставлення їх; узагальнення матеріалу після детального аналізу тощо.

Другий рівень суміщає в собі як елементи емпіричного, так і теоретичного дослідження, тобто на основі ретельно проведеного аналізу автор уже намагається сформулювати основні положення власної теорії шляхом постановки кола проблем, тобто виникає спрямованість на вдосконалення.

Третій рівень є суто теоретичним, коли науковець формує нове наукове знання. Цей рівень власне і передбачає створення новизни дослідження. Перехід на третій рівень стає можливим і необхідним тоді, коли з'являються нові факти, які не можна втиснути в рамки уже відомих теорій та уявлень. Ці факти надає моніторинг та формування інформаційного поля результатів досліджень за допомогою спеціальних інформаційних фільтрів, побудованих за способами, зазначеними у табл. 1. Саме на цьому рівні дослідження необхідно застосовувати метод інноваційних фільтрів.

Четвертий рівень відображає практичний зміст дослідження, в процесі реалізації якого науковець має довести, що синтезоване ним нове знання не є абстракцією, а має справжнє практичне значення, і як таке виступає інновацією. Процедурами, які застосовуються в практичній частині дослідження можуть бути: експеримент з теоретичною моделлю предмету дослідження, емпіричний експеримент або реальне практичне впровадження результатів дослідження, які дають можливість визначити ефект від їх реалізації.

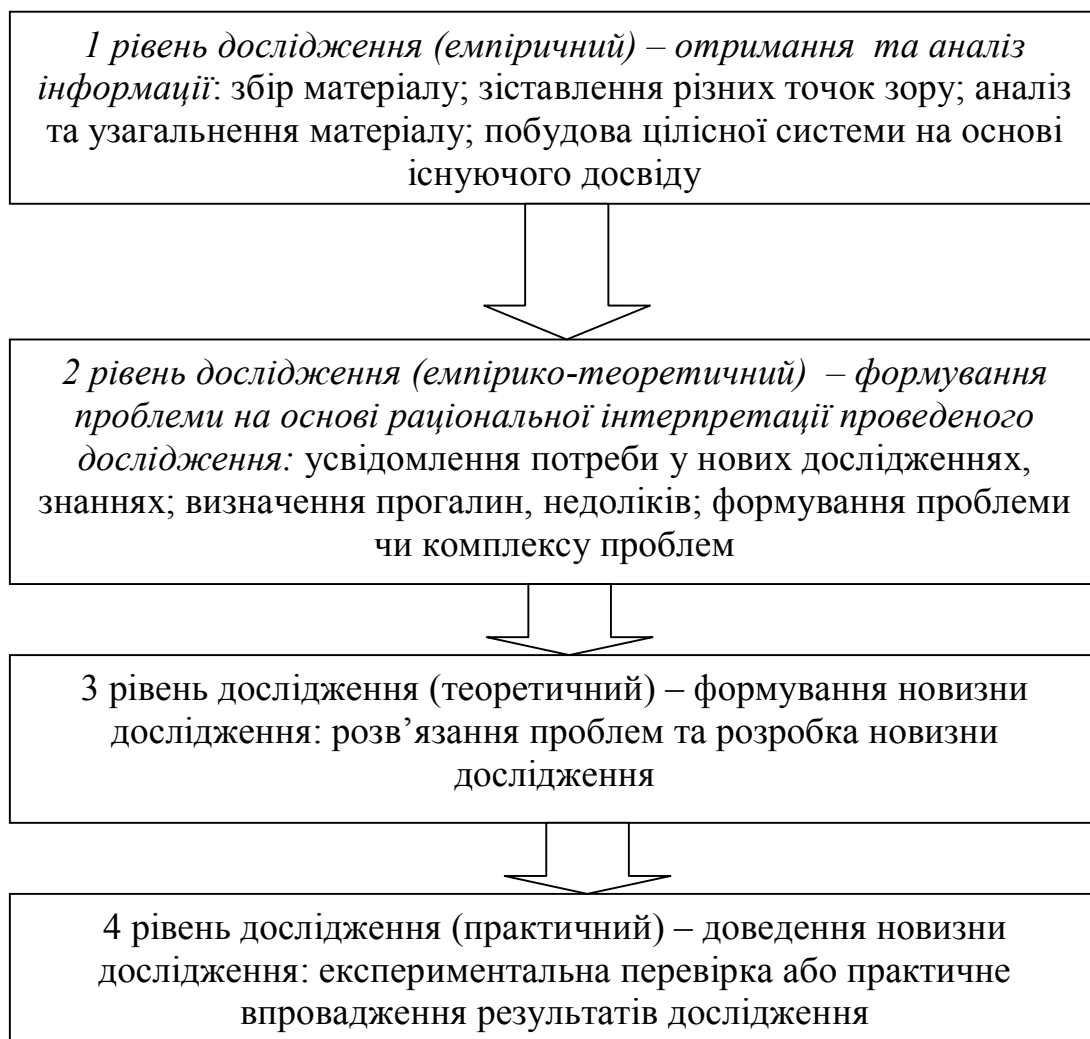


Рис. 2. Процес виявлення новизни наукового дослідження

*Висновки.* В статті розкрито сутність інноваційних фільтрів, їх роль у процесах пізнання суспільних процесів, ту увагу, що все більше приділяють ним вітчизняні та зарубіжні дослідники. Показано, як правильно побудувати класичний та спеціальні інноваційні фільтри. Наведено певні напрямки застосування інноваційних фільтрів, зокрема у процесах наукового дослідження, дифузії суспільних інновацій (соціально-економічних, культурних, технічних).

*Список використаних джерел:*

1. Бакуменко В.Д., Кальниш Ю.Г., Руденко О.М. Особливості застосування інноваційних фільтрів у процесі пошуку евристичного змісту наукового дослідження / Акт. пробл. держ. управ.: Зб. наук. праць Нац. академії держ. упр. при Президентові України: Дніпропетровський регіон. ін-т держав. упр.- 2005. – Вип. 3 (21). - С. 12-19.
2. Воронин А.О. Инновационные фильтры культуры. – Управление и самоуправление в сложных системах. Материалы международного симпозиума 21–12 ноября 2005 г. М., 2007. С. 18–20.
3. Диффузия инноваций как фактор экономического развития в переходной экономике - <http://www.lib.ua-ru.net/diss/cont/90117.html>
4. Назаров С.А. Техника и будущее. О новой методологии прогноза развития техники - [www.tstu.ru/ipu/2008-3/035.pdf](http://www.tstu.ru/ipu/2008-3/035.pdf)[www.tstu.ru/ipu/2008-3/035.pdf](http://www.tstu.ru/ipu/2008-3/035.pdf)
5. Топология инновационного развития. Элементарный инновационный цикл - [http://insi.org.ua/metod/CA\\_InnovCycle.htm](http://insi.org.ua/metod/CA_InnovCycle.htm)
6. Управління суспільним розвитком: Словник-довідник / За заг. ред. А.М.Михненка, В.Д.Бакуменка; Уклад.: В.Д.Бакуменко, С.О.Борисевич, О.А.Бутрін та ін. — К.: Вид-во НАДУ, 2006. - 248 с.
7. Фареник С.А. Логіка і методологія наукового дослідження: Наук.-метод. посібник. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 340 с.
8. Юрьева В.В. Диффузия нормативных инноваций и доверие в трудовых коллективах. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата социологических наук за спец. 22.00.03 – «Экономическая социология и демография». – Новочеркасск. – 2007. – 27 с.
9. Яворская Н. Методология диссертационного исследования <http://www.pmuc.ru/eis/pdr/11.pdf>
10. Яковлев М.А. Диффузия инноваций как фактор экономического развития в переходной экономике : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.01, 08.00.05: СПб., 2005. - 163 с.

# РОЗДІЛ 5. НАУКОВО-ОРГАНІЗАЦІЙНИЙ ТА НАУКОВО-МЕТРИЧНИЙ СУПРОВІД РОЗВИТКУ ВІТЧИЗНЯНОЇ ГАЛУЗІ НАУКИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

## 5.1. Підхід до визначення паспортів спеціальностей шляхом системного аналізу державного управління

*Постановка проблеми.* За радянських часів не було виокремлено галузь науки «Державне управління» й питання державного управління переважно досліджувалися у галузі наук «Право» за спеціальностями «Конституційне право», «Муніципальне право», «Адміністративне право». Ця ситуація автоматично була перенесена вченими-правовиками радянських часів у структуру наукових спеціальностей незалежної України (див. наприклад спеціальність 12.00.02 та 12.00.07) й зараз, у зв'язку з виділенням галузі науки «Державне управління», призвела до неприйняття часткою них цієї галузі наук й постійними спробами обмеження її поля досліджень відповідно до власних інтересів. Є окремі, але не настільки принципові, питання розмежування поля досліджень галузі науки «Державне управління» й з іншими науковими галузями, що також пов'язані з її лігімітацією лише у 1997 року, відсутністю за радянських часів та у перші роки незалежності України, а, відтак, й заповненням наукового поля державного управління іншими науковими галузями. У зв'язку з цим, виникає необхідність уточнення шляхом системного аналізу та наукового обґрунтування паспортів спеціальностей галузі науки «Державне управління» з урахуванням сучасних реалій.

*Мета.* Запропонувати підхід до визначення паспортів спеціальностей галузі науки «Державне управління» на основі системного аналізу державно-управлінської діяльності.

*Аналіз наукового доробку.* Безпосередньо на цю тему публікацій немає. В той же час є ґрунтовні енциклопедичні, монографічні та навчальні видання, що частково використані для обґрунтування виділених в роботі базових моделей державного управління в Україні [1-7].

*Виклад основного змісту.* Сутність даного підходу полягає у визначенні сфери діяльності «Державне управління» шляхом виділення його науково-обґрунтованих моделей, аналізу реалій застосування таких моделей в Україні й, на цій основі, визначення пропозицій та рекомендацій щодо внесення змін у чинні паспорти спеціальностей галузі науки «Державне управління». Нижче надано тезове викладення цього підходу.

Теза 1. Системний аналіз є засобом практичної реалізації системного підходу та передбачає виділення моделі досліджуваного об'єкта, процесу, явища. Державне управління, безумовно, є масштабним явищем, що поєднує численні об'єкти та процеси. Звернемося до його визначення в Енциклопедії державного управління.

За визначенням класика державного управління Г.Атаманчука державне управління є практичним організуючим та регулюючим впливом держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, збереження або перетворення, що спирається на її силу влади. Українські вчені Н.Нижник та С.Мосов запропонували розглядати державне управління як діяльність органів та установ усіх гілок державної влади (законодавчої, виконавчої, судової) з вироблення й здійснення регулюючих, організуючих і координуючих впливів на всі сфери суспільства з метою задоволення його потреб, що змінюються. З погляду системного підходу під державним управлінням слід розуміти процес цілеспрямованого впливу його суб'єкта, що представляє державну владу у вигляді спеціально утворених органів та їх системи, на об'єкт управління, яким є все суспільство або його частина, внаслідок якого задовольняються потреби держави й суспільства [1]. Відповідно до цього визначення на рис. 1 наведено загальну модель системи державного управління.

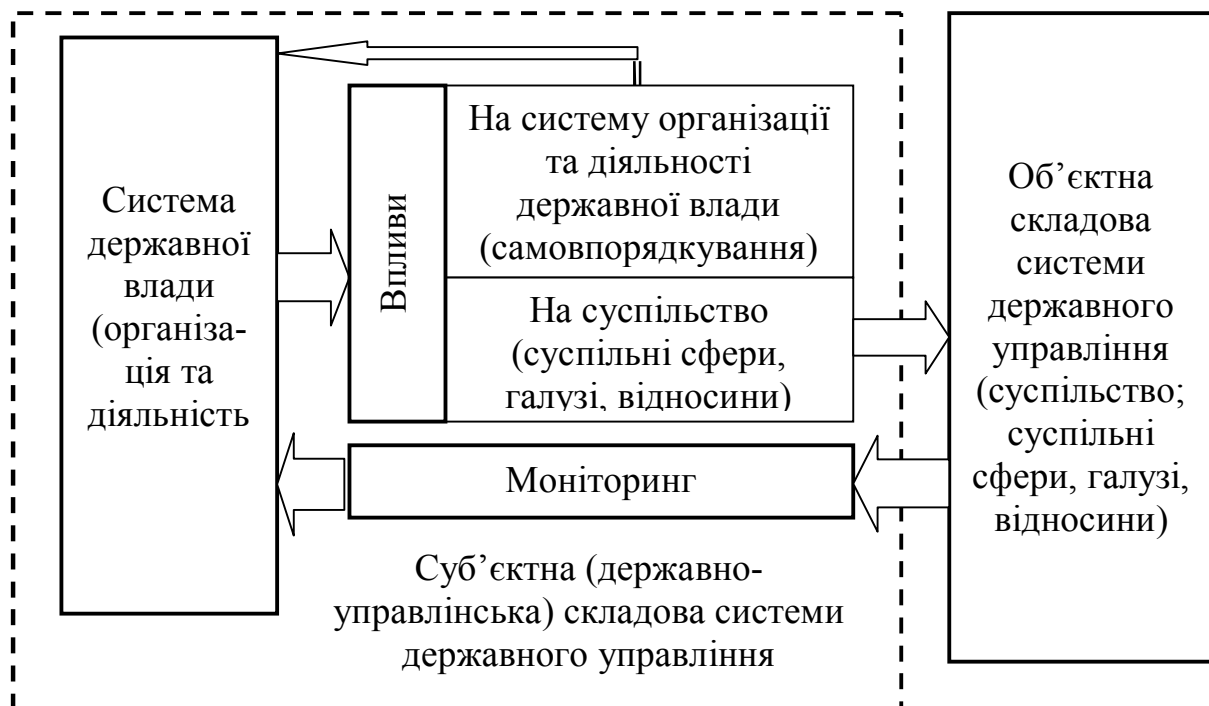


Рис. 1. Загальна модель системи державного управління

На основі наведеної моделі можна виділити такі базові елементи суб'єктної (державно-управлінська) складової системи державного

управління, що, безумовно, мають бути предметом дослідження за спеціальностями галузі науки «Державне управління», а саме: система державної влади (організація та діяльність); впливи цієї системи як на суспільство (механізми самоорганізації суспільства), так і на власну організацію та діяльність (механізми самовпорядкування); моніторинг стану суспільства та його окремих складових - суспільних сфер, галузей, відносин (механізми спостереження, оцінювання).

Розглянута модель надає можливість далі поглиблювати наше уявлення про систему державного управління шляхом більш детального розгляду виділених елементів знову ж з використанням відповідних моделей.

Теза 2. На рис. 2 наведено узагальнену модель системи державної влади (організація та діяльність) у президентській республіці.

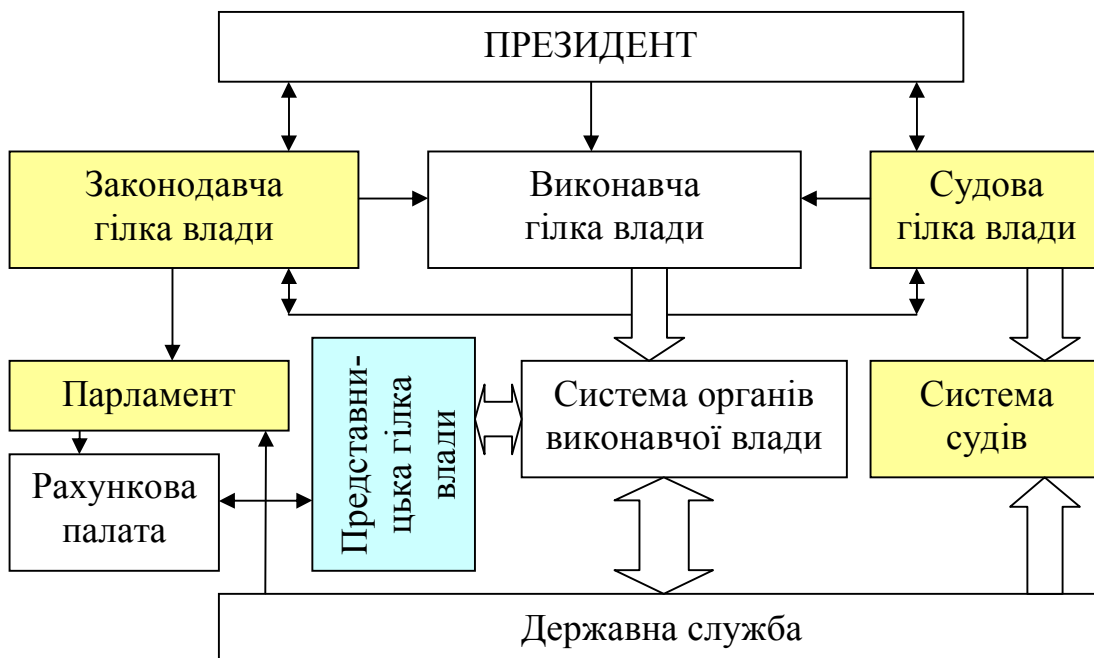


Рис. 2. Узагальнена модель системи організації та діяльності державної влади у президентській республіці

Відповідно до цього рисунку слід виділити такі основні елементи цієї системи, а саме: президент (інститут президента країни); законодавча, виконавча та судова гілки влади; державна служба. Законодавча влада представлена єдиним органом – парламентом, у віданні якого знаходиться Рахункова палата. Виконавча гілка представлена розвиненою системою органів державної влади (уряд, центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації). Судова гілка влади охоплює систему судів (загальних та спеціальних). Державна служба відноситься до системи органів виконавчої влади. Але вона виділена як окремий елемент цієї системи, оскільки здійснює функцію управління персоналом та реалізує кадрову політику у системі державної влади. Однією з її особливостей є те, що народні депутати України

віднесені до державних службовців вищого рангу.

Як суттєву особливість чинної української моделі системи організації та діяльності державної влади також слід зазначити фактичну наявність «представницької гілки влади», що охоплює місцеві ради (Верховна рада АРК, обласні, районні та районні у містах ради). Їх взаємодія з урядом АРК, обласними, районними та районними у містах державними адміністраціями побудована на принципі делегування повноважень. Тобто елемент «представницька гілка влади» з його зв'язками теж має бути відображеним на рис.2.

Теза 3. В Україні визначено державний курс на євроінтеграцію. Цей процес пов'язаний зі зміною моделі державного управління, її пристосуванням до європейської. Тому на рис. 2 затушовані елементи законодавчої та судової гілок влади, парламент та система судів, оскільки в європейській моделі державне управління розглядається як підгалузь права [2, с.10,13], тобто як вся не законодавча та не судова діяльність держави або як підзаконна виконавчо-розпорядча діяльність органів держави [3, с.30; 4, с.6-8].

У зв'язку з перспективою переходу до європейської моделі системи державного управління, на нашу думку, виникає недоцільність конкурувати з вченими-правовиками щодо включення питань діяльності законодавчої влади, зокрема парламентаризму, а також діяльності судової гілки влади (Конституційний та всі інші суди) до паспортів спеціальностей галузі науки «Державне управління». Тим більше, що ці питання вже давно включені у паспорти спеціальності галузі наук «Право».

Теза 4. На рис. 1 впливи системи державної влади, що реалізуються через систему органів державної влади, розділені на дві групи.

Перша з них – це впливи цієї системи на суспільство, завдяки яким здійснюються державне управління та державне регулювання різних суспільних сфер, галузей, відносин, а відтак й самоорганізація суспільства, його розвиток.

Друга група – це впливи на власну організацію та діяльність системи державної влади, завдяки яким здійснюється самовпорядкування останньої.

Оскільки державне управління поєднує державно-політичні, правові та адміністративні функції, то впливи системи державної влади можна класифікувати відповідно на державно-політичні (стратегії, концепції, державна політика), правові (нормативно-правові акти органів державної влади) та адміністративні (організаційні, менеджерські).

У свою чергу, практична реалізація впливів завжди пов'язується із застосуванням різноманітних механізмів, що являють собою практичні заходи, засоби, важелі, стимули.

Державно-управлінські механізми можна поділити на системні та прості.

Системними механізмами державного управління є інституалізація, стратегічне планування, державна політика, державне регулювання,

державна підтримка, державне стимулювання, державно-управлінські реформи та трансформації, національні проекти, державні цільові програми, програми соціально-економічного розвитку, державний бюджет. Системні механізми державного управління реалізуються шляхом застосування простих механізмів. Серед простих механізмів державного управління поширеними є правові, організаційні, ресурсні (фінансові, кадрові, матеріально-технічні, інформаційні).

Теза 5. Важливу роль для організації постійного взаємозв'язку системи державної влади з суспільством відіграє моніторинг, причому не тільки як механізм спостереження та оцінювання стану суспільства, а й засіб врахування громадської думки в процесах державного управління та державного регулювання.

Моніторинг спостереження та оцінювання стану системи державної влади має здійснюватися як у межах показаного на рис. 1 (громадська думка), так і у межах самої цієї системи.

Теза 6. Оскільки йдеться про науковий супровід певної діяльності, а саме державного управління, то доцільно, на нашу думку, звернутися до його діяльнісної моделі. Така модель була виділена у роботі [5]. Елементами цієї моделі є:

- цілі (місія, ієрархія цілей держави, стратегія розвитку держави, державна політика);
- функціональна структура (система державного управління, тобто сукупність певних органів державної влади з їх функціями та завданнями);
- сукупність процесів (змінення стану держави, її розвиток, управління, комунікація, дослідження на державному рівні);
- засоби (державно-управлінські технології, наука державного управління, державна освіта, адміністративна культура, державний бюджет, державна служба, інші державні ресурси);
- морфологія, на якій склалася та існує система (суспільство, його стан, все різноманіття суспільної діяльності);
- результати (новий стан держави).

Теза 7. Наведені моделі та міркування дозволяють зробити висновки:

1) Основним принципом розмежування з іншими галузями наук є відповідність поля наукової діяльності полю практичної діяльності. Виходячи з цього все, чим займаються вищезазначені органи державної влади та державні службовці в межах своїх повноважень, заслуговує на наукове забезпечення у галузі науки «Державне управління».

2) Частину спеціальностей державного управління (25.00.02 та 25.00.03) слід привести у відповідність двом основним напрямкам досліджень:

- впливу системи державного управління на суспільство, що реалізується насамперед шляхом державного управління та державного регулювання різних суспільних сфер, галузей, відносин із застосуванням



відповідних механізмів (практичних заходів, засобів, важелів, стимулів) (25.00.02);

– розвитку системи державного управління шляхом самовпорядкування (реформування, удосконалення, розвитку тощо) організації (інституційної, структурної, функціональної, змістовної) її діяльності та розвитку державної служби (25.00.03) як людського фактора цієї системи.

3) Предметом дослідження за спеціальностями галузі науки «Державне управління» мають бути напрями, що розкривають та деталізують ці спеціальності:

– чинник державного управління у самоорганізації суспільства, його розвитку;

– формування та розвиток суб'єктної (державно-управлінська) складової системи державного управління;

– методологічні аспекти самовпорядкування системи державної влади;

– підходи та методи цілепокладання у процесах державного управління на різних його рівнях;

– визначення та реалізація основних напрямів державно-управлінської діяльності;

– структурна, функціональна, інституціональна організація діяльності системи державної влади, окремих органів державної влади;

– підходи, моделі та методи формування та реалізації процесів державного управління та державного регулювання;

– підходи, моделі та методи формування та обґрунтування впливів системи та окремих органів державної влади на суспільство, суспільні сфери, галузі, відносини;

– формування та обґрунтування впливів системи державної влади на власну організацію та діяльність;

– підходи, моделі, методи державного управління різними суспільними сферами, галузями, відносинами;

– антикризове державне управління;

– підходи, моделі, методи формування та реалізації державного бюджету;

– механізми взаємодії у системі державної влади, а також між органами державної влади у процесах державного управління та державного регулювання;

– методи, інструменти та технології державного управління та державного регулювання;

– механізми державного управління різними суспільними сферами, галузями, відносинами як системні, так і прості (інституційні, правові, організаційні, ресурсні); цей пункт можна розкрити у напрямках по кожному з системних механізмів, наприклад:

- підходи та методи інституалізації у державному управлінні;
- стратегічне управління та планування;
- підходи та методи формування та реалізації державної політики;
- державна регіональна політика;
- підходи, моделі, методи державного регулювання організації та діяльності системи державної влади;
- механізми державного регулювання організації та діяльності системи державної влади;
- державна підтримка та державне стимулювання;
- державно-управлінські реформи та трансформації;
- програмно-цільове управління (національні проекти, державні цільові програми, програми соціально-економічного розвитку);
- механізми самоорганізації та самовпорядкування суспільства;
- моніторинг стану суспільства, а також врахування громадської думки в процесах державного управління та державного регулювання;
- механізми спостереження, оцінювання у державному управлінні;
- державно-управлінські технології та інструменти;
- механізми формування та реалізації державного та місцевих бюджетів;
- підходи та методи інноватизації державного управління на різних його рівнях та державного регулювання;
- підходи та методи державного менеджменту (державне планування, організація, контроль, прийняття управлінських рішень, комунікація, мотивація);
- державна служба як орган виконавчої влади, що здійснює функцію управління персоналом та реалізує кадрову політику у системі державної влади; цей пункт слід деталізувати у напрямках паспорту спеціальності 25.00.03 з урахуванням нової редакції Закону України «Про державну службу».

Теза 8. Застереження:

1) Слід дуже обережно застосовувати в паспортах спеціальностей галузі науки «Державне управління» термін «державотворення» (синонім «державне будівництво»), оскільки він охоплює не тільки розбудову та вдосконалення системи органів державної влади, що є полем дослідження цієї науки, але й розбудову політичної системи держави, включаючи громадянське суспільство, що є полем дослідження галузей наук «право» та «політологія».

2) Визначення механізмів охоплює численні поняття, в т. ч. технології та інструменти. Механізми – це все те, що приводить у рух, тобто до практичної реалізації. Наприклад, механізми реалізації стратегій, державних політик, проектів, програм, бюджету тощо. Тому навряд чи правильно зводити широку гамму механізмів державного управління (практичних заходів, засобів, важелів, стимулів) лише до інструментів та

технологій, тобто певних засобів, оскільки це дещо зубожіє наукове поле державно-управлінських досліджень. Нагадаємо, що: технології – у переносному смислі це: а) сукупність і послідовність методів, способів для досягнення чогось (практично конкретного, наприклад нормативно-правові та інформаційні технології); б) наукова дисципліна, що описує, розробляє і вдосконалює зазначені вище способи, процеси та порядок їх здійснення (регламенти, режими) [6]; а інструменти – у переносному смислі це засіб, спосіб для досягнення чогось[7].

3) У зв'язку з перспективою переходу до європейської моделі системи державного управління, на нашу думку, виникає недоцільність конкурувати з вченими-правовиками щодо включення питань діяльності законодавчої влади, зокрема парламентаризму, а також діяльності судової гілки влади (Конституційний та всі інші суди) до паспортів спеціальностей галузі науки «Державне управління». Тим більше, що ці питання вже давно включені у паспорти спеціальності галузі наук «Право».

4) Необхідно чітко визначитися з питанням розмежування діяльності у різних суспільних сферах, галузях та відносинах з державним управлінням ними.

Всі документи, що розробляються та приймаються у межах останнього (стратегічні плани, стратегії, державні політики, відповідні концепції, державні цільові програми та програми соціально-економічного розвитку, національні проекти, державні та місцеві бюджети тощо), є результатом його діяльності, яка, безумовно, потребує наукового забезпечення у галузі науки «Державне управління».

В той же час, пропозиції конкретних заходів до цих документів вносяться фахівцями, задіяними у різних суспільних сферах, галузях та відносинах, а також науковцями відповідних галузей науки (право, економіка, соціологія, екологія тощо). Тобто, наукове забезпечення (обґрунтування) пропозицій, що вносяться у встановленому порядку для їх врахування у державних документах, мають здійснюватися відповідними галузями наук.

Часто проекти стратегій та програмно-цільових рішень розробляються науковими та проектними організаціями за завданнями органів державної влади, а потім доводяться останніми до завершення та затвердження. Це типовий приклад співпраці органів державної влади та фахівців різних галузей наук відповідно до проблеми чи завдання, що вирішуються, який вказує на складність чіткого розмежування деяких напрямів у паспортах різних галузей наук. А відтак у таких випадках цього і не слід робити. Загальною рекомендацією, на нашу думку, є віднесення діяльності до державно-управлінської, якщо вона здійснюється органами державної влади і державними службовцями на будь-якому рівні системи державного управління, пов'язана з прийняттям державно-управлінських рішень та має ознаки: ціле спрямовуючої, організаційно-правової,

координуючої, контролюючої, комунікаційної.

5) Наука державного управління повинна мати переважно науково-прикладний характер. Її результати слід більш ефективно використовувати у практиці державного управління та місцевого самоврядування. В той же час, для запобігання виродження в певний напрям інших наук не слід виключати проведення в її межах і фундаментальних досліджень.

6) Напрями в паспортах спеціальностей мають бути зрозумілими всім. Тому недоречно включати в них такі, що є чийось фішками, модними течіями, не мають прямого відношення до самої державно-управлінської діяльності або сліпо копіюють аналогічні напрями з паспортів інших наук.

Теза 9. Запропонований підхід системного аналізу державно-управлінської діяльності надає наведеним міркуванням теоретичну та методологічну основу. Тому доцільно їх взяти за основу при визначенні переліків напрямів у спеціальностях державного управління, насамперед спеціальності 25.00.02 та 25.00.03 і шляхом порівняльного аналізу запропонованих пропозицій з іншими, що надійшли від фахівців, а також з чинними паспортами цих спеціальностей підготувати відповідні проекти паспортів для подальшого узгодження. Все, що не викликає супротив слід включити до проекту та винести на обговорення робочих груп. Не завадить запросити на підсумкові засідання цих груп також найбільш відомих в Україні авторитетних фахівців у галузі науки «Державне управління».

Теза 10. Щодо спеціальностей 25.00.01 – теорія та історія державного управління та 25.00.04 – місцеве самоврядування, то, на нашу думку, вони мають бути переглянуті лише частково на предмет оновлення, зокрема приведення у відповідність сучасному баченню напрямів паспортів спеціальностей галузі науки «Державне управління», а також виключення можливого дублювання з іншими паспортами цієї та інших галузей наук.

Оскільки маємо досвід численних захистів дисертацій за спеціальністю 25.00.01 – теорія та історія державного управління, що фактично відповідають паспорту спеціальності 25.00.02 - механізми державного управління, то потребує визначення певний підхід до віднесення до цих спеціальностей. Насамперед, нагадаємо, що теорії – це системи об'єктивних обґрунтованих знань у певній сфері діяльності, наприклад, закономірності, парадигми, доктрини, понятійний апарат тощо. А методологічні засоби – це наукові та практичні способи організації та застосування системи знань, наприклад, принципи, підходи, моделі, моделі-підходи, класифікації, широкий спектр методів, концепції, способи доведення, способи обґрунтування тощо. Нами пропонується виходити з того, що до спеціальності 25.00.01 – теорія та історія державного управління мають бути віднесені лише ті дисертації, в яких йдеться про історію розвитку системи та процесів державного управління та

державотворення (у державно-управлінській частині), виявлення закономірностей та тенденцій, а також формування та розвиток загальних теорій та загальних науково-методологічних засобів такого управління.

Всі інші дисертації, що присвячені вирішенню проблем та завдань державного регулювання та державного управління як суспільними сферами, галузями, відносинами, так і системою або окремими органами державного управління (самовпорядкування), а також державною службою, в яких, як правило, формуються або отримують розвиток спеціальні теорії, а також розробляються та удосконалюються спеціальні наукові та практичні методологічні засоби.

*Висновки.* В статті запропоновано підхід до визначення паспортів спеціальностей галузі науки «Державне управління» на основі системного аналізу державно-управлінської діяльності, який передбачає зміну назв та змісту спеціальностей 25.00.02 та 25.00.03 відповідно до двох основних напрямів досліджень. Серед них: 1) *впливи системи державного управління на суспільство (назва: державне управління суспільством)* з метою його самоорганізації, що реалізується насамперед шляхом державного управління та державного регулювання різних суспільних сфер, галузей, відносин із застосуванням відповідних механізмів (практичних заходів, засобів, важелів, стимулів); 2) *формування та розвиток системи державного управління (назва: самовпорядкування системи державного управління)* шляхом самовпорядкування (реформування, удосконалення, розвитку тощо) організації (інституційної, структурної, функціональної, змістовної) її діяльності та розвитку державної служби як людського фактора цієї системи.

Щодо спеціальностей 25.00.01 – теорія та історія державного управління та 25.00.04 – місцеве самоврядування, то запропоновано переглянути їх лише частково на предмет оновлення, зокрема приведення у відповідність сучасному баченню напрямів паспортів спеціальностей галузі науки «Державне управління», а також виключення можливого дублювання з іншими паспортами цієї та інших галузей наук.

**Список використаних джерел:**

1. Державне управління / стаття в Енциклопедії державного управління, Т. 1. - С.158.
2. Райт Г. Державне управління / Г. Райт // Пер. з англ.- К. : Основи, 1994. - 191 с.
3. Реформування державного управління в Україні : проблеми і перспективи / Кол. авт.; Наук. керів. В.В. Цветков. – К. : Оріяни, 1998. - 364 с.
4. Нижник Н.Р. Системний підхід в організації державного управління / Н.Р.Нижник, О. А. Машков. - К. : Вид-во УАДУ, 1998. - 160 с.
5. Бакуменко В. Д. Прийняття рішень в державному управлінні : Навчальний посібник [у 2 ч.] / В. Д. Бакуменко // Ч. 1. Теоретико-методологічні засади. - К. : ВПЦ АМУ, 2010. – 276 с.
6. Технологія / стаття у ВІКІПЕДІЇ. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://uk.wikipedia.org/wiki/технологія>.
7. Інструменти / стаття у ВІКІПЕДІЇ. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://uk.wikipedia.org/wiki/інструменти>.

## 5.2. До методології формування словника-довідника з державного управління

*Постановка проблеми.* В Україні спостерігається посилення уваги до проблем державного управління, усвідомлення його як окремого виду діяльності та виділення в самостійну галузь науки. Наука державного управління зараз знаходиться на етапі становлення. З урахуванням її міждисциплінарного характеру, цей процес багато в чому спирається на ідеї, принципи, концепції, закони, теорії, відкриті та розроблені насамперед теорією соціального управління, а також такими традиційними науковими галузями як політологія, право, філософія, соціологія, економіка, психологія. Як наслідок, багато теоретичних та методологічних здобутків цих галузей наук широко використовуються шляхом їх творчої переробки та застосування при виділенні закономірностей, формуванні положень, принципів, моделей і методів науки державного управління.

Суттєвою проблемою становлення нової галузі науки є розробка її предмета. Цей складний з науково-методологічної точки зору процес має певні особливості для науки державного управління, орієнтованої на вивчення переважно системних об'єктів різноманітних сфер суспільної діяльності та відповідних комплексних проблем, актуалізованих як соціальне замовлення [1]. Уявляється, що, на відміну від традиційних дисциплін, для яких розробка предмету обумовлена особливостями структурування об'єкту дослідження та логікою розвитку теоретичного інструментарію [2], для науки державного управління формування предмету має базуватися передусім на систематизації проблематики, обумовленої практикою державного управління. Принциповим для такої систематизації є застосування не стільки аспектного (дисциплінарного) підходу, скільки міждисциплінарного, методологічна база якого ґрунтується на принципі системності, що передбачає як структурування, ранжирування проблем, так і визначення якісних взаємозв'язків між ними.

Наступним етапом розробки предмета є наукова формалізація отриманого системно упорядкованого емпірично-проблемного поля. Під такого роду формалізацією ми розуміємо формування відповідної системи наукових проблем, які, за визначенням К.Поппера [3], складають "дослідницьку програму" наукового напрямку. Навколо цього ядра нарощується методологічна оболонка, інструментарні засоби, відбувається становлення дослідницької традиції, що в цілому дає підстави виокремити теоретико-методологічну парадигму даного наукового напрямку.

*Мета.* Не вдаючись детально до аналізу інтегративного характеру галузі науки державного управління та проблем міждисциплінарної методології, зупинимось на загальному для розвитку наукового знання методологічному засобі - понятійному апараті, який використовується для

відображення змістовного блоку, отриманого в процесі наукових досліджень, та його найбільш упорядкованій в семантичному та функціональному сенсі мовної структури - термінологічній системі.

Як підкреслюється у роботах з філософії та методології науки, дослідження в будь-якій галузі знань повинні спиратися на певний понятійний апарат. Ідеї, принципи, закони будь-якої теорії виражаються у формі понять, тому наукову теорію можна відобразити як систему понять. Таким чином, поняття, в певному розумінні, є інфраструктурою теорії.

В теоретичній системі поняття утворюють своєрідну ієрархію. Зміст поняття та місце в ієрархії визначається його зв'язком з іншими поняттями. Є частинні поняття, які відображають істотні властивості порівняно невеликого класу предметів та прямо пов'язані з повсякденним досвідом, суспільною практикою. Їх називають поняттями емпіричного рівня, і вони вважаються вихідними або первинними поняттями теорії. Дослідники підкреслюють необхідність чіткого, однозначного визначення таких понять, оскільки їх невизначеність, розпливчастість принаймні ускладнює, а нерідко й не дозволяє виведення з них більш абстрактних і теоретичних понять.

Вищі щаблі ієрархії складаються з більш абстрактних понять, котрі ширше охоплюють предмети, явища, процеси з об'єкту даної теорії. Поняття цих щаблів інтерпретуються за допомогою тих, що знаходяться на нижчих рівнях, а емпіричні - за допомогою досвіду, експерименту, практики. На найвищому рівні знаходяться найбільш загальні, основні поняття, що відображають об'єктивні, істотні, загальні властивості, зв'язки природи, суспільства й мислення та виділяються в клас категорій. Категорії - це основні, найбільш істотні та широкі в межах даної теорії поняття, на яких вона будується.

В певній теорії наукові поняття виступають у вигляді термінів - слів або словосполучень, які призначені точно позначити поняття і їх співвідношення в межах спеціальної сфери та існують у формі термінологічної системи.

Традиційні галузі знання мають понятійний апарат оформлений у практично завершену цілісну терміносистему (такі терміносистеми, як правило, подаються у вигляді термінологічних словників). Для наукових напрямів, які переживають початковий етап становлення, спеціальний вербальний інструментарій твориться шляхом переосмислення загальноживаних слів (термінологізація), перенесення готових термінів з інших галузей (ре термінологізація), запозичення та калькування іншомовних термінів [4].

Подібна система за галуззю науки державного управління ще недостатньо сформована. Хоча й зроблені певні кроки у цьому напрямі [5-9], але відсутні словникові та енциклопедичні видання, в яких би повною мірою у вигляді термінологічної ієрархії відображались ідеї, принципи,

закони, теорії, підходи, методи, моделі тощо, які складають систему теоретичних результатів на даному етапі розвитку науки державного управління з урахуванням її міждисциплінарного характеру, а також специфіки функціонування та розвитку сучасного державного управління як сфери діяльності в світі та в Україні.

Зазначимо, що формування наукового терміналу йде у взаємозв'язку з розробкою дослідницької програми галузі науки, її предмету, методології. Певний "зріз" цього процесу зафіксовано при укладанні словника-довідника з державного управління, яке здійснювалося в межах відповідної НДР комплексного проекту Академії [10].

**Методологічні підходи до формування словника-довідника.** Для традиційної дисциплінарної науки діяльність щодо упорядкування терміносистем є досить розвиненою і методологічно обґрунтованою. Ця діяльність спирається на наукове термінознавство, яке в Україні має своєрідну історію [9, 11] і представлене відомими фахівцями від І.Верхратського та Я.Гординського до О.Білодіда, Т.Панько, О.Тараненко. Роботи термінологів з дослідження та оформлення сучасних галузевих терміносистем, як правило, завершуються виданням відповідних термінологічних словників. Крім укладання термінологічних словників в останнє десятиріччя в Україні спостерігається й інша форма цієї діяльності, пов'язана з унормуванням наукової термінології, що загалом відповідає світовим тенденціям. У липні 1992 року спільним наказом Міносвіти України та Держстандарту України створено Технічний комітет стандартизації науково-технічної термінології (ТК СНТТ). До складу Комітету увійшли Львівський політехнічний інститут, Національний технічний університет "Київський політехнічний інститут", Інститут української мови НАН України та Український науково-дослідний інститут стандартизації, сертифікації та інформатики. ТК СНТТ розробив настановний документ "Основні положення щодо розроблення державних термінологічних стандартів", який узгоджено з міжнародним стандартом ISO "Принципи і методи термінології". Зрозуміло, що уніфіковані процедури термінотворчої праці не можуть бути безпосередньо застосовані при розробці терміносистем нових галузей науки, але окремі методичні напрацювання можуть бути корисними для визначення напрямів дослідження. Зокрема, доцільно розглянути алгоритм роботи над термінологічним стандартом [11]: систематизація понять певної галузі науки; поділ їх на категорії (предмети, процеси, якості, величини тощо); розмежування родових та видових понять; виділення усіх термінів галузі (із словників різних років видання, підручників, наукової періодики, рукописів, інших джерел); співставлення поняттю групи віднайдених термінів; вибирання з групи термінів-синонімів нормативного терміна (інші терміни подаються окремо); формулювання визначення поняття-терміну; підбір еквівалентів англійською, німецькою, французькою,



російською мовами з відповідних міжнародних стандартів; фахове та лінгвістичне рецензування.

Уявляється, що найбільш актуальним для формування понятійного апарату та, відповідно, терміносистеми нової галузі науки є два перших етапи з деяким уточненням щодо принципів систематизації понять. Такі принципи мають бути, в першу чергу, визначені з урахуванням системних уявлень щодо емпірико-проблемного та науково-проблемного поля галузі.

Виходячи з цього доцільно звернутися до сучасної парадигми державного управління. Одну із спроб виділити останню, достатньо вдало, як на думку авторів, зроблено в роботі американських вчених З.Лана та К.Андерс [8]. Останніми були узагальнені напрями, підходи та результати досліджень у сфері державного управління в США за останні десять років. Було проаналізовано дев'ять найбільш впливових та авторитетних наукових журналів (за рейтингом, визначеним на підставі опитів відомих фахівців США). На підставі такого аналізу виділено трьохрівневу парадигму, що відображає основні рівні досліджень у сфері державного управління. Перший, найвищий рівень, відповідає опису особливостей та властивостей державного управління; другий - систематизації пізнавальних підходів; третій рівень представляє основні прикладні області (об'єкти), їх концентрування. Перший рівень передбачає деякі теоретичні припущення, визначення елементів аналізу та основних проблем. На другому рівні виділені найбільш поширені підходи до досліджень, а саме – організаційний (менеджерський), політичний, правовий, етичний, історико-пізнавальний, інтегрований. Третій рівень містить основні області зосередження дослідницьких зусиль, а саме: організаційний менеджмент, управління людськими ресурсами, політичні і правові інститути, соціально-економічні питання, фінанси й бюджет, адміністративний процес, розробку стратегії та аналізу політики, удосконалення відповідних методів, технології їх використання. В межах цієї роботи була визначена частота згадування проблем, до яких зверталися дослідники, у науковій літературі. Серед найбільш поширених питань (частота звертання до них від 10 до 20 разів), наприклад, такі: державна політика, адміністративна відповідальність, адміністративна реформа, бюджетна реформа, реформування державної служби, стратегічне планування, децентралізація, організаційна теорія, оцінка виконання. Серед таких питань, частота звертання до яких менше 10 разів, можна зазначити питання комунікації, культури, вирішення конфліктів, лідерства, місцевого менеджменту, інформаційних технологій, дерегулювання, службової кар'єри тощо. Таке дослідження підказує достатньо ефективний підхід до формування словника-довідника, а саме шляхом визначення його структури й переліку статей, виходячи з сучасної парадигми державного управління, проведення дослідження частоти використання термінів у відповідності до її основних рівнів, підрівнів,

підходів, областей концентрації та поширених питань досліджень.

Іншим можливим шляхом побудови словника-довідника, особливо за умов, коли певна галузь суспільної діяльності ще знаходиться у стадії формування, є системний аналіз предметної області, за якою укладається словник, та синтез на основі цього відповідних морфологічних моделей. Зупинимося на цьому підході, який можна назвати теоретичним, більш детально.

*Концептуальні моделі формування словника-довідника.* На основі аналізу державного управління як сфери діяльності і галузі науки можна розробити концептуальні моделі формування словника-довідника шляхом виділення відповідних системних складових. В основу визначення складу понятійного апарату пропонується покласти загальну морфологічну (структурну) модель державного управління, що наведена на рис. 1.

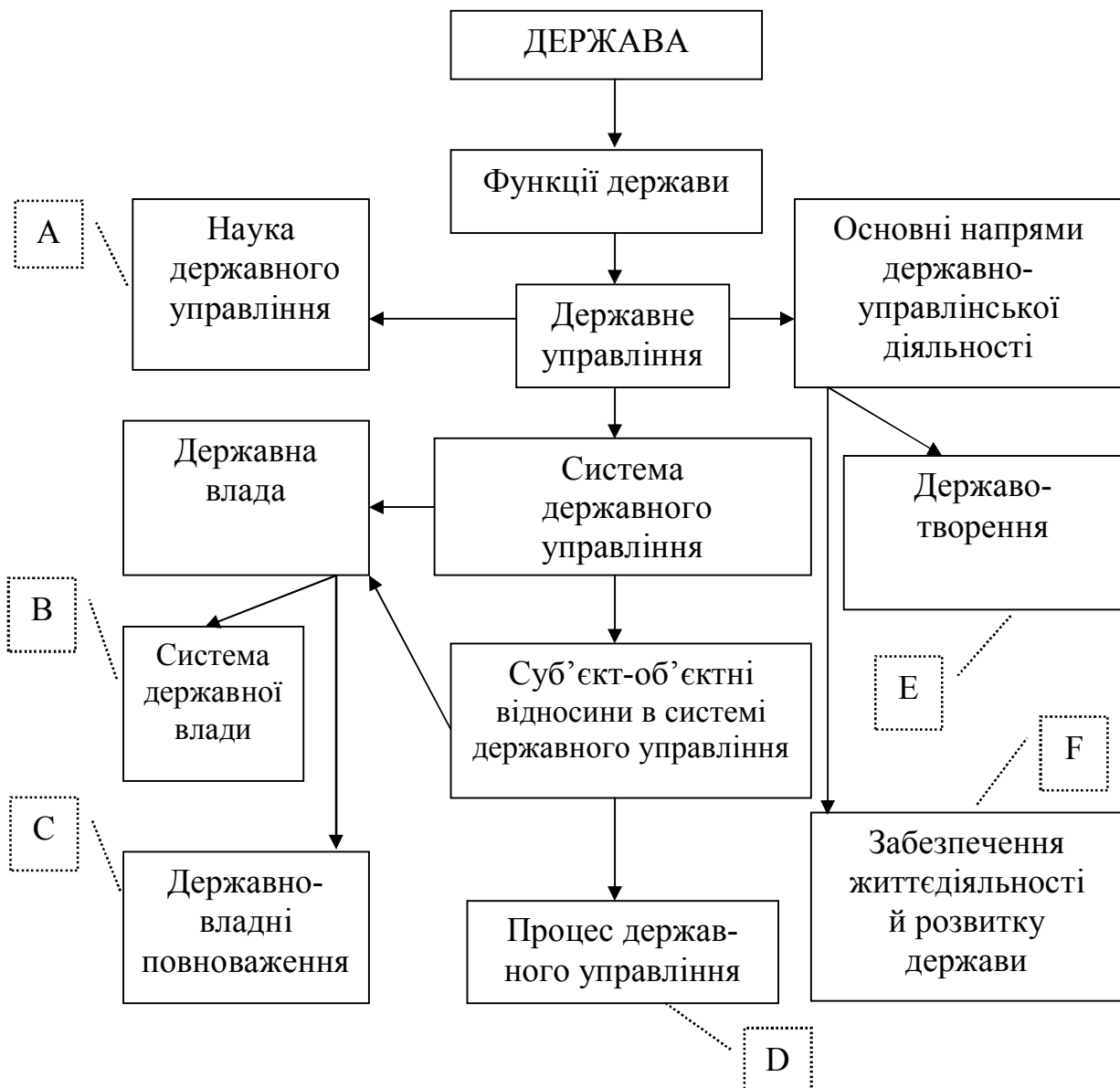


Рис. 1. Загальна морфологічна модель системи державного управління як основа виділення складу її понятійного апарату

Наступним етапом є визначення системних складових наведених компонентів загальної моделі державного управління. Цей етап має здійснюватися з урахуванням досліджень з теорії державного управління, менеджменту, політичних, філософських, соціологічних, економічних та юридичних наук. Його результатом є розроблення адаптованих до завдань формування словника-довідника моделей таких компонентів: наука державного управління (рис. 2); система державної влади та державно-владні повноваження (рис. 3); процес державного управління (рис. 4); державотворення (рис. 5); забезпечення життєдіяльності й розвитку держави (рис. 6). Сукупність наведених на рис. 1-6 моделей відображає багаторівневу структуру словника-довідника. Включення кожного з елементів таких моделей обґрунтовано логікою системної побудови структури та процесів державного управління. У свою чергу, кожен з таких елементів безпосередньо пов'язаний з певним поняттям (терміном) державного управління.

Після формування структури й термінологічного переліку словника-довідника здійснюється підготовка й наукове редагування текстів статей. Відомою і найбільш поширеною процедурою є залучення експертів, які здійснюють підготовку статей на основі власного наукового рівня та професіоналізму, досвіду роботи в певній галузі науки, а також наукових інтересів і уподобань.

Як правило, утворюється редакційна рада (колегія тощо), яка визначає характер роботи та склад експертів. В процесі роботи над словником експерти можуть вносити й певні свої пропозиції щодо включення статей з окремих додаткових термінів, але за погодженням з редакційною радою.

Як варіанти такого підходу можна розглядати написання статей відомими, визнаними фахівцями та їх наступне наукове редагування одним чи кількома з них, або формування статей певною вузькою групою фахівців на підставі аналізу робіт відомих фахівців у даній предметній сфері та їх наступне наукове редагування одним чи кількома відомими фахівцями.

В даній роботі підготовка текстів статей здійснена колективом авторів на базі підбору наукових джерел і чинних нормативно-правових документів за темою, проведення їх аналізу щодо повноти відображення проблемного поля з урахуванням міждисциплінарного характеру галузі науки державного управління та застосування відібраних текстів для формування статей словника-довідника. Доцільність такого підходу на початковому етапі становлення терміносистеми вбачається в тому, що зміст понять, а відповідно і термінів, найбільш повно розкривається через їх побутування в існуючому на даний час науковому контексті, через логіко-понятійні та лексико-семантичні зв'язки із загальнонауковою та загальнонавчальною лексикою [12].



Рис. 2. Категорії та поширені поняття у сфері наукового забезпечення державного управління



Рис. 3. Категорії та поширені поняття в системі державної влади



Рис. 4. Категорії та поширені поняття, що стосуються процесу державного управління



Рис. 5. Категорії та поширені поняття у сфері державотворення



Рис. 6. Категорії та поширені поняття у сфері забезпечення життєдіяльності



Про контекстуальне наповнення термінологічного корпусу державного управління, як про особливість, закономірну для нового наукового напрямку згадується і в [9, с. 56] Підхід, який дозволяє разом із виділенням поняття показати науковий контекст як середовище, в якому за умов певної полісемії, формування нових термінологічних словосполучень на базі розширення системи зв'язків вже відомих понять і термінів "визріває" терміносистема даної галузі, на погляд авторів, є найбільш адекватним щодо науки державного управління.

Відповідно до описаного теоретичного підходу та наведених моделей авторами виділені та упорядковані уявлення про найбільш загальні і фундаментальні властивості, відношення та зв'язки у сфері діяльності і галузі науки державного управління, які напрацьовані як теорією державного управління, так і класичною наукою управління, політичними, філософськими, соціологічними, економічними та юридичними науками. Відповідно до цього сформовано перелік категорій та понять, поширених у літературі. З відібраних матеріалів проведено комплектацію словника-довідника, тобто підготовлено тексти статей. Здійснено наукове, а також мовно-лінгвістичне редагування текстів. Розроблено електронну версію словника-довідника «Категорії державного управління» з використанням гіпертекстових посилань на тексти статей з виділеного термінологічного переліку.

Перспективними напрямками подальших розробок словників-довідників у галузі державного управління є їх формування за спеціальностями науки державного управління, що охоплюють основні напрями досліджень у галузі, та словника-довідника з методології державного управління. Створення зазначених словників-довідників з відповідним науково-теоретичним обґрунтуванням слід розглядати як виважений шлях до розробки енциклопедії державного управління.

*Список використаних джерел:*

1. Бакуменко В.Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики: Моногр. - К.: Вид-во УАДУ, 2000. - 328 с.
2. Степин В.С. Теоретическое знание: структура, историческая эволюция.- М.: Прогресс-Традиция, 2000. - 640 с.
3. Поппер К. Логика и рост научного знания: избранные работы. Пер. с англ. - М.: Прогресс, 1983. - 535 с.
4. Українська мова. Енциклопедія. - К.: "Українська енциклопедія", 2000. - С. 629-631.
5. Англійсько-український словник термінів і понять з державного управління / Укл. Г. Райт та ін.; Пер. В.Івашко. - К.: Основи, 1996. - 128 с.
6. Гончаров В.В. Важнейшие понятия и концепции в современном управлении.- М.: МНИИПУ, 1998. - 176 с.
7. Атаманчук Г.В. Государственное управление. – М.: Экономика, 2000. – 305 с.
8. Lan Z., Anders K.. A Paradigmatic View of contemporary Public Administration Reserch: An Empirical Test // Administration & society. - 2000. - May. - Vol. 32. - № 2. - P. 138-165.
9. Коцюба Н.Й. Термінологія державного управління: Магістерська робота (на

- правах рукопису) /Львівський регіональний інститут державного управління УАДУ при Президентіві України, 2002. - 77 с.
10. Розроблення словника-довідника з теорії державного управління: Звіт про НДР (заключний) /Укр. Академія держ. упр. при Президентіві України; під наук. керівн. В.Д.Бакуменка. - ДР № 0101U006076. - К., 2001. - 82 с.
  11. Наконечна Г. Українська науково-технічна термінологія: Історія і сьогодення. - Л.: Кальварія, 1999. - 105 с.
  12. Серебрякова Л.А. О функциях терминов как конструктивных единиц специальных текстов (гносеологический аспект). //Термины в научной и учебной литературе /Межвуз. сб. - Изд-во ГГУ, Горький, 1988. - С. 88-99.

### 5.3. На допомогу здобувачу наукового ступеня

*Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими і практичними завданнями.* Загальна кількість докторів та кандидатів наук в Україні швидко зростає. В той же час у експертів є чимало дорікань до дисертаційних робіт, зокрема в частині дотримання в них чинних вимог ВАК України як до змісту, так і до оформлення. В даній статті зроблено спробу надати поради здобувачам наукових ступенів, як уникнути низки поширених недоліків щодо підготовки та оформлення дисертаційних робіт.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано вирішення даної проблеми.* В першу чергу до таких публікацій слід віднести чинні документи ВАК України [1, 2]. На сьогодні маємо також низку наукових видань в Україні, присвячених науко метричному аналізу наукових досліджень, в яких частково розглядається питання дотримання вимог ВАК України щодо дисертаційних робіт [4, 5].

*Формування мети (постановка завдання).* Мета даної статті – це передача досвіду автора здобувачам наукового ступеня щодо підготовки та оформлення дисертаційних робіт, який є результатом роботи в Експертній комісії з державного управління ВАК України та в спеціалізованих вчених радах із захисту дисертацій, проведення науко метричного аналізу в цій сфері та багаторічного наукового консультування докторантів і керівництва аспірантами та здобувачами.

*Виклад основного матеріалу з обґрунтуванням отримання наукових результатів дослідження.*

**Коментар до підготовки дисертаційних робіт.** Достатньо часто вимоги ВАК України до дисертаційних робіт оцінюються здобувачами як складні, особливо на початку проведення дослідження. З цим, певною мірою, можна погодитися. Дійсно, ВАК України запропонував складну але достатньо добре формалізовану структуру дисертаційної роботи, що дозволяє при її чіткому дотриманні зосередити увагу фактично на змісті такої роботи. Це також полегшує її оцінювання (експертизу), що передбачає, насамперед, дотримання формальних вимог, а також порівняння з кращими зразками розкриття змісту в таких роботах. В той же час, здобувач має великий простір для творчості в основній частині дисертації.

Текст дисертації починається з вступної частини, де, в першу чергу, наводиться стисле обґрунтування актуальності дисертаційного дослідження. Цей текст залишає певне враження про загальну культуру дослідника, оскільки дає уявлення про розуміння ним проблемної ситуації з досліджуваної теми у світі, державі, певній сфері чи галузі суспільної діяльності, про вміння її стисло, переконливо та грамотно відобразити, про

рівень знайомства здобувача з відповідними, в першу чергу, сучасними дослідженнями зарубіжних і вітчизняних вчених. Серед останніх іноді відсутні прізвища відомих дослідників й некоректно наведені прізвища вчених, що не мають прямого відношення до досліджень за напрямом дисертаційної роботи (здебільшого, члени спеціалізованої вченої рад, на якій відбувається захист, та відповідних експертних рад тощо). Відсутність посилання на роботи наукового консультанта чи керівника настановує на думку про непричетність останніх до досліджень з даної тематики. Тоді постає питання, на якій підставі вони це роблять. Зустрічаються роботи, де обґрунтування актуальності викладається занадто загальними фразами, не відображає реальної ситуації суспільного розвитку за обраним напрямом дослідження у світі взагалі й в державі зокрема, насамперед, їх зв'язок з стратегічними напрямами, концепціями, планами, програмами та завданнями такого розвитку. Слід пам'ятати, що науково-прикладна цінність дисертації, насамперед, визначається тим, наскільки вона сприяє вирішенню завдань, визначених в основних, насамперед, перспективних політичних, правових та програмних документах держави.

Важливість зазначеного вище зв'язку призвело до введення окремого пункту у вступній частині до дисертації, де необхідно конкретизувати його, та показати особистий вклад здобувача в межах виконання конкретної науково-дослідної розробки, передбаченої державними науковими чи науково-технічними програмами, проектами, планами. Найчастіше в цьому пункті зазначаються науково-дослідні роботи, що виконуються за місцем підготовки на бюджетній основі чи на замовлення інших установ та організацій. Як правило, наводиться номер їх державної реєстрації, частіше за реєстраційною карткою, що свідчить про реєстрацію початку виконання цієї роботи. Більш правильно посилатися на номер державної реєстрації за обліковою карткою, що фіксує завершення виконання роботи (з подачею звіту або без нього). Завершена зареєстрована робота стає надбанням суспільства й фактично специфічною формою впровадження з вільним або іншим способом доступу за замовленням.

У багатьох дисертаціях спостерігається плутанина з визначенням об'єкта та предмета дослідження. Перший фактично визначає обраний напрям дослідження, а другий - тему дисертаційної праці в межах цього напрямку, яка визначається на титульному аркуші як її назва [1, с. 42]. Дійсно, якщо Ви проводите аналіз інформаційних джерел, то шукаєте їх за назвою. Якщо вони не відповідають назві, Вас може очікувати розчарування. Аналогічно, предмет дослідження не має відрізнятися від назви роботи. Будь-які додаткові слова в ньому, як правило, звужують або розширюють поле дослідження. У першому випадку назва роботи буде більш широкою й більш відповідатиме визначенню об'єкта, а не предмету дослідження.

Заслуговує на увагу питання визначення мети дослідження. Мета – це очікуваний результат внаслідок виконання дисертаційного дослідження, іншими словами - внаслідок вирішення поставленої наукової проблеми чи наукового завдання. Фактично досягнення мети і вирішення наукової проблеми чи завдання тотожні за результатом. Відтак, вони збігаються за змістом. Й тому нелогічно вкладати в них різний зміст, давати невідповідні визначення. Наприклад, мета дослідження – теоретико-методологічне обґрунтування взаємодії органів державної влади та політичних партій і розроблення відповідних науково-прикладних рекомендацій з її вдосконалення. А наукове завдання – теоретично та методологічно обґрунтувати взаємодію органів державної влади та політичних партій і розробити відповідні науково-прикладні рекомендації з її вдосконалення.

Перед тим, як розглянути питання новизни дослідження, звернемося до формули дисертаційного дослідження, що не формалізована в документах ВАК України, але визнається багатьма експертами. Маємо: завдання → новизна → загальні висновки (основні результати дисертаційної роботи). З цієї формули слідує, що:

- основним елементом дисертаційної роботи, що поєднує завдання та висновки, є новизна;
- загальні висновки мають відповідати завданням (якщо не всі завдання знайшли своє вирішення у висновках, то робота є незавершеною; якщо ж у висновках вирішено більше завдань, ніж зазначено, то робота спланована не кращим чином);
- загальні висновки мають містити основні результати дисертаційної роботи, які мають ознаки новизни. В них також наводяться основні результати, що носять науково-прикладний характер (методики, алгоритми на основі запропонованих наукових положень, рекомендації тощо).

Найпростіше й найпрозоріше, коли вирішення кожного завдання безпосередньо знаходить відображення у відповідному пункті (або пунктах) загальних висновків. З досвіду можна порадити планувати: а) для докторських дисертацій – 7-9 завдань; б) для кандидатських дисертацій – 5-6 завдань. Цього можна досягти узагальненням завдань, їх інтеграцією.

Більш детально зупинимося на визначенні наукової новизни дослідження як основного наукового результату дисертаційної роботи. Саме тут, найчастіше, виникають серйозні зауваження експертів. Основне з них – це відсутність у положеннях, винесених у новизну, саме ознак новизни. Наприклад, положення «запропоновано (сформовано, розроблено тощо) методологічний підхід (метод, модель тощо) далі його назва» не має ознак новизни. Це констатація факту, лозунг. А ознаки новизни – це те, чим дане наукове положення відрізняється від відомих, в чому його сутність. Наприклад, 1) удосконалено : запропоновано методологічний підхід, який відрізняється від відомих (відомого) врахуванням чинника

(зазначити якого), що розширює сферу його застосування для вирішення певного (зазначити якого) класу (групи) завдань; 2) дістали подальшого розвитку: система принципів надання державному управлінню демократичного характеру шляхом (через) її доповнення (включення, врахування) принципами (далі перелік принципів, що розвивають цю систему), що дозволяє ... (далі конкретизація нових особливостей чи якостей). Іноді до новизни включають методики, що справедливо не рекомендовано ВАК України, оскільки, як й алгоритми, є прикладними, практичними результатами. Не є новизною й «науково-методичні» підходи. Це сленг. Правильно говорити про науково-методологічні підходи.

В низці кандидатських дисертацій пункт новизни «вперше» містить узагальнення вже відомих у науці напрямів досліджень і положень та не має ознак новизни. Краще не допускати такого, тим більше, що у вимогах ВАК України рекомендовано використовувати пункти новизни «вперше», «вдосконалено», «дістало подальшого розвитку», але ніде не зазначено, що всі вони мають бути присутніми у роботі. Якщо не має положень, що запропоновані вперше, то необхідно зосередитися на інших пунктах новизни. В той же час, на нашу думку, якщо тема дослідження суттєво відрізняється від всіх інших попередніх тем за обраним напрямом і є дійсно оригінальною, наприклад, має ознаки «бренду», то можна у пункті новизни «вперше» зазначити факт її дослідження.

Що можна порадити при визначенні новизни дослідження? Вже на стадії написання наукових фахових статей, зокрема формування висновків до них, доцільно застосувати метод інноваційного фільтра, запропонований у роботі [3]. Цей метод передбачає: 1) перегляд зібраного та опрацьованого матеріалу через інформаційний фільтр, побудований як набір загальновідомих наукових положень (наукові закони, закономірності, принципи, тенденції, теорії, наукові концепції, наукові стратегії, науково-методологічні підходи, моделі, моделі-підходи, методи загальні, методи спеціальні, класифікації та інші способи узагальнення і систематизації матеріалу, наукові способи доведення та обґрунтування, розвиток понятійного апарату тощо); 2) виділення тих положень, що мають місце в матеріалі, який піддано аналізу; 3) перевірка виділених положень на відповідність пунктам новизни, визначеним ВАК України («вперше», «вдосконалено», «дістало подальшого розвитку»), та їх відбір за однією з цих ознак; 4) формування та редагування виявлених пунктів новизни. Вважаю доцільним звернути увагу на той факт, що новизна може бути як в отриманих результатах, так і в способах їх отримання, доведення, обґрунтування. Саме цим можна пояснити дублювання результатів у висновках та позиціях новизни.

Щодо загальних висновків за результатами дисертаційних досліджень. Вони мають відповідати завданням та бути викладені у

стверджувальній формі: визначено, виявлено, проаналізовано, рекомендовано, доведено, обґрунтовано, показано, запропоновано, розроблено, сформовано тощо. Можна їх персонізувати, наприклад, «дисертантом запропоновано». Хоча в цьому немає особливої необхідності, оскільки це висновки і результати саме дисертанта. Слід враховувати, що окремі формулювання, наприклад, досліджено..., не є результатом, якщо далі не мають продовження типу «досліджено ... і запропоновано...». За вимогами ВАК України, загальні висновки мають починатися з пункту, в якому стисло охарактеризовано стан досліджуваної проблеми. В деяких роботах цього немає. Слід не забувати, що висновки мають містити рекомендації за результатами дослідження. На жаль, нерідко такі рекомендації не є реальними як за адресатом, так і за змістом. Загальні висновки підсумовують дисертаційну роботу й містять всі основні результати. Інколи деякі з них сформовані здобувачем саме на етапі формування цих висновків. Тому доцільно опублікувати їх окремою статтею у відповідних наукових фахових виданнях України. Тим більше, що написання такої статті не потребує великих зусиль.

Практична цінність більшості дисертаційних робіт підтверджується актами впровадження та довідками про використання в різних установах і організаціях [4, 5]. На нашу думку, така практика цілком слушна, особливо для робіт, що мають науково-прикладний характер. Як зауваження можна зазначити, що більшість з цих актів та довідок носять достатньо формальний характер. Має сенс посилити реальну практичну віддачу від дисертаційних робіт, особливо тих, що зорієнтовані на дослідження конкретних суспільних явищ, об'єктів, процесів. Наприклад, шляхом координації їх тематики та завдань відповідно до потреб суспільної практики. Це відповідає шляху інноваційного розвитку держави. В той же час, не слід забувати, що саме результати фундаментальних досліджень координально перетворюють світ й роблять життя іншим, технологічно більш досконалим. Галузь науки, що не має розвитку фундаментальної складової, має великий шанс перетворитися на чисто прикладну галузеву науку.

Всім відомі вимоги ВАК України щодо кількості фахових публікацій. Якщо для докторських робіт немає зауважень, то для кандидатських дисертацій ці вимоги явно занижені. Три статті – це дуже мало, 25-35 сторінок тексту. Це, в середньому, по одній статті на розділ, в той час як для докторської роботи – по 4 статті на розділ. Основна частина кандидатських робіт містить до 180 сторінок тексту. Навіть з урахуванням тез на різних комунікативних заходах зміст 120-140 сторінок тексту залишається фактично без оприлюднення. Експерти давно вже ставлять питання про необхідність підвищити вимоги щодо публікацій у наукових фахових виданнях до мінімум 5 статей. Взагалі, на нашу думку, дисертацію доцільно писати статтями по підрозділах плану. В

кандидатських дисертаціях таких підрозділів в середньому 9, в докторських - 15. Практика свідчить, що зазначена технологія підготовки дисертаційної роботи, за умови добре продуманого та узгодженого з науковим консультантом чи керівником плану роботи та систематичного контролю з їх боку, дозволяє її успішно підготувати. Особливо це важливо для здобувачів кандидатського ступеня, які ще не мають досвіду роботи над дисертацією.

Дуже важливим є вибір досвідченого наукового керівника, який, в першу чергу, допоможе з вибором актуальної теми та складанням продуманого і реального, а не формального плану дослідження. Невипадково в Положенні про підготовку наукових та науково-педагогічних кадрів вищої кваліфікації передбачено, що призначення науковим керівником кандидата наук є винятком і здійснюється за погодження вчених рад установ і організацій. Поки ця норма у частині винятку часто порушується. Добре також, якщо досвідчений науковий керівник усвідомив свою високу місію у підготовці кадрів вищої кваліфікації для держави та відповідальність і приділяє цьому необхідну та достатню увагу. Важливу роль відіграє якість організації підготовки наукових і науково-педагогічних кадрів вищої кваліфікації, зокрема, сумлінне дотримання всіх вимог та етапів проходження підготовки докторантів, аспірантів та здобувачів, а також вимогливість спеціалізованих вчених рад із захисту дисертацій щодо дотримання вимог ВАК України. Все це давно відомо, але ніколи не втрачає актуальності.

Слід зазначити й один з недоліків формалізації структури та обсягів дисертаційних робіт, який проявляється в тому, що в авторефератах найбільш ґрунтовно підготовлених дисертаційних робіт з численними суттєвими науковими та практичними результатами, пунктами новизни, а також з великою кількістю наукових публікацій, впроваджень (акти, довідки) та апробацій на науково-комунікативних заходах (симпозіуми, конференції, «круглі столи» тощо), виникає питання, як вкластися у встановлений обсяг - що узагальнювати, скорочувати чи взагалі не включати без суттєвої втрати досягнутої високої якості роботи?

Не зайве нагадати про необхідність дотримання при складанні списку використаних джерел інформації нового стандарту їх оформлення. Часто в авторефератах, особливо до докторських дисертацій, здобувачі включають до списку своїх робіт все, що надруковано, навіть, якщо ці публікації не мають безпосереднього відношення до роботи. При цьому, іноді це робиться за рахунок зменшення викладення в авторефераті основного змісту по розділах, що, на нашу думку, є помилковим.

***До питання технологізації «збирання» дисертаційної роботи.*** У даній частині статті наведені поради, як технологічно оформлювати дисертацію та автореферат. Будемо виходити з того, що маємо перший варіант дисертаційної роботи – так звану «чернетку».



Насамперед, доцільно проаналізувати структуру дисертаційної роботи з точки зору виключення можливих суттєвих її перекосів за обсягом розділів і підрозділів, а також на предмет порушення вимог ВАК України до її обсягу. При цьому буде у нагоді поділ розділів і підрозділів на менші за обсягом, їх скорочення, переніс частки матеріалу в інші розділи та підрозділи або у додатки. При правильному плануванні ці питання, як правило, передбачаються на початку підготовки дисертації.

З урахуванням вищезазначеного необхідно почати уважно розділ за розділом вичитувати перший варіант дисертаційної роботи.

В процесі вичитки першого розділу необхідно з'ясувати, де порушується логіка та повнота викладення, де є явні прогалини, де допущено нечіткість, зверхність, що викликає сумніви у правильності різних положень і посилань, що потребує більш чіткого визначення та уточнення, що необхідно додати, від чого позбавитися, скоротити, перенести тощо. Після доопрацювання цього розділу доречно зробити його копію. По цій копії шляхом уважного відбору основних ідей та положень і позбавлення менш суттєвого матеріалу формується чернетка висновку до першого розділу. Цю чернетку необхідно науково відредагувати, щоб отримати відповідний висновок. Аналогічна процедура повторюється для кожного наступного розділу.

Коли всі висновки до розділів сформовані, слід перейти до формування загального висновку. Для цього доцільно зібрати всі висновки по розділах в один файл та послідовно відбирати основні результати дисертаційної роботи, позбавляючись від вже непотрібного. Залишається науково відредагувати загальний висновок та подати його у стверджувальній формі. Не зайве нагадати, що у першому розділі необхідно проаналізувати науковий доробок попередників за обраною темою дослідження (до 20% основної частини роботи, що в докторських дисертаціях фактично відповідає за обсягом одному першому розділу) та визначити ті наукові проблеми або завдання, що ще не отримали належного вирішення. Скоріш за все, основні результати роботи будуть отримані здобувачем в теоретичному, методологічному та науково-прикладних розділах.

Після формування загального висновку необхідно переглянути завдання до роботи та привести їх йому у відповідність. Найпростіше просто переписати їх по першим фразам підпунктів загального висновку, потім відредагувати та скоординувати за логікою викладу матеріалу дисертації.

Далі починається найскладніша частина «збирання» роботи – формування пунктів новизни. Краще всього це робити по загальних висновках. Уважно переглядаючи їх необхідно виділити ті наукові результати, що мають ознаки новизни. Якщо виділені таким чином положення новизни не переконливі або несуттєві, слід продовжити

дисертаційне дослідження, зосередивши увагу саме на розробці нових наукових положень, які можна сміливо виносити на захист. Нагадую, що доцільно починати працювати над формуванням новизни на стадії написання наукових фахових статей. Тоді «збирання» роботи стане дійсно заключним етапом роботи над текстом дисертації.

Інші особливості формування вступної частини до дисертації вже розглянуті у першій частині даної статті.

Розглянемо питання технологізації «збирання» автореферату. Вступна частина, загальні висновки, наукові публікації здобувача за темою дослідження повністю переносяться в автореферат з дисертації. Вступна частина доповнюється абзацом, що характеризує структуру дисертації (примітка: цього абзацу немає у дисертації). У списку робіт здобувача для робіт у співавторстві стисло зазначається його особистий вклад. Матеріал розділів формується шляхом перенесення до автореферату відповідних висновків по розділах. На початку характеристики кожного розділу доцільно навести його нумерацію у структурі дисертації, назву та стисло описати його структуру шляхом надання всіх назв підрозділів. Анотацію на українській мові доцільно формувати по перших фразах загальних висновків, дотримуючись встановлених обмежень обсягу до 0,5 аркуша. Анотацію на англійській мові слід формувати шляхом тотожного перекладу анотації з української мови (теж в межах 0,5 аркуша). Анотацію на російській мові можна підготувати, відбираючи по дві – чотири перші фрази з пунктів загальних висновків та переклавши їх на російську мову (до 2,0 аркушів). Якщо сформований таким чином автореферат, викладений через один інтервал шрифтом Times New Roman з розміром 14 та всіма полями 20 мм, кількістю строк на сторінці 40-44, вийшов за межі 20 сторінок, то необхідно його скоротити до цього обсягу. Найчастіше це робиться шляхом зменшення строк на сторінці до 40, скорочення тексту розділів, актуальності у вступній частині, підпунктів у загальних висновках, але без втрати їх змісту.

Часто під час експертизи дисертаційних робіт робляться зауваження щодо відсутності графічного матеріалу та статистичних даних. В той же час, вони займають чимало місця в авторефераті та більш за все привертають увагу експертів.

*Висновки.* Матеріал даної статті у своїй першій частині фактично є коментарем до вимог до дисертаційних робіт, що встановлені ВАК України, а в другій частині – порадою, що може прискорити їх оформлення. Він пройшов апробацію на кількох семінарах в установах системи Національної академії державного управління при Президентові України (центральному офісу Академії та її регіональні інститути державного управління), а також в Академії муніципального управління. Проявлений інтерес до нього як у здобувачів наукового ступеня, так і у багатьох наукових консультантів та керівників наштовхнув автора на

думку його оприлюднити. Сподіваюсь, що він буде у нагоді всім, хто працює в цій сфері.

*Список використаних джерел:*

1. Основні вимоги до дисертацій та авторефератів дисертацій / Бюлетень ВАК України, 2007. – Вип. 6.
2. Порядок присудження наукових ступенів і присвоєння вченого звання старшого наукового співробітника / Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 7 березня 2007 р. № 423.
3. Бакуменко В. Д. Інноваційні фільтри в науковому пізнанні суспільних процесів / В. Д. Бакуменко, О. М. Руденко // Науковий вісник АМУ. Серія : Управління. – К. : ВПЦ АМУ, 2009. - Вип. 2 (8) – С.19-26.
4. Мотренко Т.В., Бакуменко В.Д., Васильєва О.І. Тенденції дисертаційних досліджень з державного управління в контексті дотримання вимог ВАК України / Т. В. Мокренко, В. Д. Бакуменко, О. І. Васильєва // Вісник державної служби. - 2009. - № 34. – С. 41 – 49.
5. Бакуменко В. Д. Становлення та розвиток галузі наук «Державне управління» : наукометричний аналіз (1997-2009) / В. Д. Бакуменко // Науковий вісник АМУ. Серія: Управління. – К.: ВПЦ АМУ, 2010.- вип. 3 (13) – С. 7-21.

#### **5.4. Концептуальне забезпечення діяльності Інституту проблем державного управління та місцевого самоврядування Української академії державного управління при Президентіві України**

Новий етап розвитку Української Академії державного управління при Президентіві України (далі - Академія) пов'язується в основних напрямках її реформування, затверджених Указом Президента України від 21 вересня 2001 р. № 850, з орієнтацією на підготовку державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування, які обіймають посади вищих категорій, посиленням ролі у реалізації державної кадрової політики та науково-методичному забезпеченні адміністративної реформи, зміцненням зв'язків з органами державної влади та органами місцевого самоврядування, узагальненням і поширенням передового досвіду.

Важлива роль при цьому відводиться чіткій координації пріоритетних напрямів науково-дослідної роботи Академії в науковій галузі "державне управління", оптимізації науково-дослідних структур, становленню наукових шкіл, запровадженню практики системних досліджень з питань державного управління на замовлення органів державної влади та органів місцевого самоврядування, реалізації результатів наукових досліджень і рекомендацій.

З цією метою та відповідно до Положення про Академію, затвердженого вищезазначеним Указом Президента України, рішення Вченої ради Академії від 26 вересня 2002 р., протокол № 78/9, у складі Академії утворено Інститут проблем державного управління та місцевого самоврядування (далі - Інститут). Основними його завданнями визначено:

- розвиток теорії та методології державного управління і місцевого самоврядування;
- проведення фундаментальних та прикладних досліджень з проблем становлення і розвитку державного управління, місцевого самоврядування, системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування;
- сприяння підвищенню ефективності державного управління в Україні, становленню і розвитку наукової та освітньої галузей "державне управління";
- здійснення наукової експертизи проектів нормативно-правових актів і консультування органів державного управління за основними напрямками діяльності Інституту.

Створення Інституту потребує розробки його концептуального забезпечення. Це обумовлено, насамперед, тим, що дослідницький

Інститут є складною інтелектуальною організацією, яка характеризується певним спектром функцій в державі та суспільстві. Концепція Інституту – це насамперед теоретико-методологічне обґрунтування й бачення його діяльності, виявлення шляхів її подальшого удосконалення. Така концепція має включати наступні складові: аргументацію необхідності Інституту; осмислення його призначення, ролі та місії у суспільстві та державі; побудову на основі функціонально-структурного підходу його організації; виявлення тенденцій розвитку. Таким чином формування концепції Інституту є сучасним засобом осмислення його сутності та управління його розвитком. Розроблення концепції Інституту має й додатковий ефект, який пов'язаний з можливостями швидкого формування та реалізації інтелектуально-дослідницького потенціалу Інституту, спрямованого на потреби держави і суспільства.

*Фактори, що обумовили створення Інституту.* Створення Інституту та актуальність проблематики, на дослідження якої він спрямований, обумовлено низкою факторів.

По-перше, процесом державного будівництва в умовах відсутності належного досвіду. Фактично цей процес йде "з чистого аркушу", що вимагає мобілізації значного інтелектуального потенціалу. До того ж процес державного будівництва ускладнюється, в ньому збільшуються інноваційні аспекти, які ще мало досліджені. Актуальною проблемою державного будівництва України є недостатньо ефективно впровадження та використання нововведень. Інновації державотворення гальмуються численними негативними факторами та механізмами. В умовах розгортання політичної реформи необхідно подолати останні та створити механізми динамічного оновлення державного управління.

По-друге, посиленням динаміки європейської інтеграції України, яка актуалізує дослідження адаптації європейського досвіду державного будівництва до умов України з точки зору як позитивних, так і негативних наслідків входження України до Європейського Союзу. В своєму посланні до Верховної Ради України "Європейський вибір" Президент України Л.Д. Кучма зазначив, що "курс на європейську інтеграцію є природним наслідком здобуття Україною державної незалежності", "європейський вибір України - це водночас і рух до стандартів реальної демократії, інформаційного суспільства, соціально орієнтованого ринкового господарства, базованого на засадах верховенства права й забезпечення прав та свобод людини і громадянина" [1, с. 3,4]. Входження України в європейську спільноту з часом буде значно прискорюватися та ставити перед державою досить важкі проблеми змін у механізмах, нормативній базі та технологіях державного управління, які потрібно не тільки передбачити, але й вже зараз готувати можливі рішення.

По-третє, потребами політичного реформування українського суспільства. На необхідність використання для цього науково-теоретичних

і прикладних досліджень зазначалося в Концепції проведення адміністративної реформи в Україні [2, с. 48]. Але проблеми, які постають перед сучасним суспільством і державою, значно складніші проблем адміністративного реформування.

По-четверте, розвитком державного управління як наукового напрямку, який необхідно координувати, забезпечувати впровадження результатів в практику. Справа у тому, що державне управління у своєму розвитку завершає етап становлення та інтеграції теорії і методології переважно на базі традицій класичної науки та системного підходу. Кардинальні зміни в суспільстві, які пов'язані з входженням його в інформаційну цивілізацію, а також виникнення синергетичної методології потребує переосмислення основних наукових положень теорії та методології державного управління. Державне управління знаходиться на перехрещенні нових та застарілих потоків інформації. Тому досить складною, з точки зору відомого російського вченого Г.В.Атаманчука, є проблема забезпечення актуальності, достовірності й застосування знання, необхідність тісної взаємодії наукової думки й управлінської практики, розвиненої суспільної експертизи принципів державних рішень, наукову інформацію про які слід вивчати та усвідомлювати [3, с. 282, 286, 288].

По-п'яте, потребами розвитку місцевого самоврядування, який гальмується з причини нестачі як теоретичного осмислення, так і технологічного забезпечення. Українське суспільство входить у таку фазу свого розвитку, яка характеризується значною активізацією територіальних громад, змінами в механізмах самоуправління, широким впровадженням сучасних технологій зв'язку з громадськістю, реалізацією управлінських послуг.

По-шосте, необхідністю формування та розвитку інституціональної пам'яті в українському суспільстві, що передбачає накопичення, систематизацію, узагальнення досвіду державного будівництва, удосконалення державного управління та місцевого самоврядування. Такий підхід дасть змогу ліквідувати неповноту, безсистемність і неаргументованість окремих складових уже накопиченого досвіду розвитку державного управління, а також не повторювати помилки політичного, адміністративного і соціально-економічного реформування.

По-сьоме, доцільністю діагностики реальних моделей державного управління та місцевого самоврядування, які виникають у практиці державного будівництва в регіонах, необхідністю їх наукового осмислення в аспекті діалектики загального і специфічного.

*Головна мета діяльності Інституту та її функціональне забезпечення.* Головна мета (місія) Інституту може бути сформульована як сприяння підвищенню ефективності державного управління в Україні, становленню і розвитку наукової та освітньої галузей "державне

управління"; розвиток теорії і методології державного управління та місцевого самоврядування; теоретико-методологічне, аналітичне, експертне, консультативне та соціально-інженерне забезпечення процесів державного управління в умовах європейської інтеграції. Така місія Інституту може бути реалізована різноманітним наступним його функціям.

*Дослідницька функція*, яка включає дослідження актуальних проблем державного управління, місцевого самоврядування та їх кадрового і наукового забезпечення. Основними проблемами реалізації цієї функції є відповідність наукових досліджень науковій галузі "державне управління", а також технологізація дослідницької діяльності, яка передбачає чітке планування і нормування роботи, формування пріоритетів та створення технологій швидкого реагування на найбільш актуальні проблеми та "гарячі зони" діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування. Це потребує діалектичного поєднання стратегічно-фундаментальних і оперативних-прикладних досліджень, чітке визначення нормативних характеристик різних видів аналітично-дослідницького продукту.

*Координаційна функція*, тобто координація діяльності підрозділів Інституту, Академії, її регіональних інститутів державного управління з розробки та виконання наукових програм досліджень з проблем державного управління і місцевого самоврядування.

*Методологічна функція* (розроблення та впровадження методології державного управління та місцевого самоврядування) є найбільш складною. Адже немає однозначного розуміння суті методології. Наприклад деякі науковці розглядають її як концептуальний виклад мети, змісту, методів дослідження, що забезпечують отримання максимально об'єктивної, точної, систематизованої інформації про процеси та явища [4, с. 56]. До того ж методи наукових досліджень в державному управлінні тільки почали формуватися. Тому важливим завданням Інституту є розроблення методологічних аспектів державного управління, а також формування моделей і методів наукових досліджень.

*Навчально-методична функція* Інституту включає впровадження результатів наукових досліджень в навчальний процес Академії та її регіональних інститутів державного управління. Її реалізація передбачає не тільки підтримку зв'язків з підрозділами Академії, регіональних інститутів, але й розробку моделей впровадження досліджень у практику.

*Функція діагностики та експертизи*, яка містить експертну роботу з аналізу та оцінки державно-управлінських процесів та управлінських рішень. Мова йде про багатопланові аспекти створення систем оцінювання, створення експертних груп, проведення експертних опитувань з метою отримання інформації відносно інноваційних процесів у державному управлінні. Іншим аспектом цієї функції є експертиза наукових досліджень самого Інституту. Це можуть бути виступи в ЗМІ,

"круглі столи", конференції за участю фахівців з інших науково-дослідницьких закладів, а також органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

*Консультативна функція* є найбільш оперативним засобом впливу Інституту на вирішення конкретних проблем державного управління, які виникають в діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. Вона включає систему консалтингу органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Предметом консультацій можуть бути інноваційні, кризові, конфліктні, організаційні, правові та інші питання функціонування і забезпечення влади. Консультаційна діяльність потребує тісної взаємодії Інституту з кафедрами, використання послуг фахівців інших організацій, створення консультативних пунктів, спеціалізації співробітників Інституту на проблемах та окремих темах розвитку державного управління і місцевого самоврядування.

*Соціально-інженерна функція* є відносно новою функцією науково-дослідницької організації. Вона передбачає розробку технологій державного управління та місцевого самоврядування. Само по собі технологічна діяльність є процесом проектування, конструювання та регулювання систем управління. В діяльності Інституту вона грає допоміжну роль. Однак для реалізації цієї функції необхідне розроблення проблем специфіки державно-управлінських технологій як особливого типу соціальних технологій.

*Кумулятивна функція* Інституту включає накопичення теоретико-методологічного доробку та інформації з аналізу і реформування суспільства, побудови держави, перетворень в органах державної влади й органах місцевого самоврядування. Для реалізації цієї функції слід створити інформаційну та пошукову системи, які б давали змогу забезпечувати інформацією потреби різних відділів Інституту на різних фазах науково-дослідницького процесу.

*Комунікативна функція* Інституту забезпечує наукову комунікацію між науковцями - джерелами наукових ідей чи концепцій та колегами, які працюють в інших наукових закладах або в органах державного управління і місцевого самоврядування й використовують ці ідеї та теорії. Важливими проблемами реалізації наукової комунікації Інституту є створення відкритої системи комунікації, що включає різні надійні канали інформаційної взаємодії Інституту з реципієнтами інформації, та стійкого зворотного зв'язку з ними.

Комунікативна функція конче необхідна тому, що Інститут знаходиться в інформаційному просторі, де крім знань виникають і циркулюють ідеї, погляди, цінності, які необхідні для державного розвитку. Діяльність Інституту та використання його продукту перебувають у зоні перехрещення інтересів політиків, державних службовців та працівників органів місцевого самоврядування, які



приймають управлінські рішення, а також науковців і громадськості. Тому необхідні спеціальні форми різнопланової комунікації. До того ж взаємодія цих комунікантів може бути корисною з точки зору вирішення найбільш актуальних проблем державного будівництва.

Комунікативна функція інтегрує в собі організацію та проведення конференцій, семінарів, круглих столів, встановлення наукових зв'язків з науковими та навчальними установами, оприлюднення результатів наукових досліджень, а також використання Інтернет-ресурсів. Вона повинна вирішувати таку важливу проблему, як побудову відносин Інституту з навколишнім інтелектуальним та соціально-політичним просторами, де він буде функціонувати. Результативна діяльність Інституту як сучасного інтелектуального закладу в динамічному інформаційному й перехідному суспільстві можлива тільки тоді, коли він буде відкритим для потоків інформації різноманітних аналітичних центрів, які роблять значну роботу з осмислення природи сучасної держави та висвітлюють недоліки і проблеми державного будівництва. Діагностична роль аналітичних центрів має досліджуватися з метою більш системного бачення та прогнозування подій, сучасної технологічної підготовки до подолання негативних наслідків державної політики. У зв'язку з цим необхідна *аналітична функція* як елемент дослідницької функції Інституту, здійснювана в його інтелектуальному середовищі.

Щодо політичного середовища, то Інститут має виконувати роль центра - носія цінностей державного будівництва, суспільного ладу та злагоди, ідейної та технологічної підтримки владних інституцій з метою їх удосконалення та розвитку. Важливе те, що Інститут не може бути рупором якої-небудь партії та політичного руху. Але він не може не аналізувати та не враховувати діяльність різних політичних сил як суб'єктів державного будівництва.

*Вихідні теоретико-методологічні положення діяльності Інституту.* При утворенні Інституту як організації необхідно спиратися на певні наукові положення, зокрема на закономірності та принципи організаційного проектування. Відправною для соціальної системи є закономірність розвитку. Розвиток як спрямований рух системи у напрямі її удосконалення включає проходження нею деяких етапів життя. З точки зору цієї закономірності Інститут повинен мати стратегію та програму розвитку, яка інтегруватиме в собі поступове розв'язання відповідних проблем утворення, становлення, розквіту діяльності.

Розвиток як природних, так і соціальних явищ та процесів обумовлений законом необхідного різноманіття, сформульованим відомим американським ученим У.Ешбі. Відповідно до нього, різноманіття управляючої системи (суб'єкта управління) має бути більшим, ніж різноманіття об'єкта управління [5, с. 18]. За цим законом діяльність Інституту має сприяти підтримці, з одного боку, достатнього рівня

різноманіття суб'єктів державного управління та місцевого самоврядування, а, з другого боку, високого рівня власного розмаїття в проблемному, інструментальному, комунікаційному аспектах.

Важливу роль у роботі Інституту відіграватиме також загальний закон обліку системи потреб – індивідуальних, колективних, внутрішніх, зовнішніх. Потреби рухають дії людей, є важливим механізмом саморозвитку організації. Тому необхідно чітко виділення і формулювання в стратегічних планах Інституту основних потреб у вирішенні певного комплексу актуальних завдань державного розвитку та поєднання з цими потребами інтересів та можливостей його персоналу.

З принципів діяльності Інституту найбільш важливим вбачається принцип актуальності, згідно з яким наукові розробки повинні відповідати потребам сучасного етапу розвитку української державності. Нормативно-правовою основою науково-дослідницької діяльності виступають законодавчі акти, що унормовують наукову діяльність у суспільстві [6-8], а також регулюють об'єкти наукових досліджень [9-12].

Суттєве значення для ефективної організації роботи Інституту має принцип відкритості, який передбачає взаємодію інтелектуального продукту, який створюється в ньому, з інформаційними потоками навколишнього середовища. Реалізація цього принципу сприятиме підтримці високого рівня наукових досліджень, прискоренню їх наукового визнання та впровадження у практику державного управління і місцевого самоврядування.

Варіанти концептуального розуміння побудови діяльності Інституту можуть бути різними. Найбільш поширені з них наступні.

За *концепцією виробництва знання* робота Інституту має будуватися за моделлю виробництва, яка об'єднує планування, розподіл тематики досліджень, організацію дослідницького процесу, контроль результатів.

За *комунікативною концепцією формування знання* останні продукуються шляхом взаємодії, обміну інформацією між дослідниками та її накопичення. Ця концепція базується на обов'язковості існування певних знань у якого-небудь суб'єкта пізнавальної діяльності й передбачає налагодження системи швидких та ефективних комунікацій з усіма виробниками знання з певної дослідницької проблеми. Специфічним різновидом комунікативної концепції, який спирається на розподіл завдань між об'єктами координації, є *координаційна концепція формування знання*.

*Концепція повного циклу наукового дослідження* ґрунтується на проведенні дослідження від постановки проблеми до впровадження результатів у практику. Згідно з цією концепцією наукова організація має працювати за повним циклом дослідження: формувати проблемне поле, розробляти теоретико-методологічне забезпечення, створювати концепцію вирішення проблеми, реалізовувати її в соціально-інженерній розробці й впроваджувати в практику.

*Концепція формування знання в процесі постійної взаємодії з об'єктом дослідження* передбачає отримання знання будь-яким засобом, але з обов'язковою взаємодією з користувачами знання тієї сфери, яка відображається цим знанням.

За *ситуативною концепцією розвитку знання* формування останнього здійснюється шляхом передбачення ситуацій, в яких загострюються потреби в знанні, та задоволення цих потреб.

*Концепція мозкового штурму* полягає в отриманні відповіді на проблему шляхом організації мозкового штурму. Згідно з цією концепцією наукова організація є системою сумісного осмислення та вирішення проблем його співробітниками. При цьому спеціалізація працівників мінімальна. Всі вони роблять загальну справу.

За *інтегральною концепцією природу знання* об'єднуються всі можливі варіанти продукування знання. Така концепція виходить з того, що формування знання є складним та неоднозначним процесом, який можна розглядати з позиції плюралістичного підходу. Кожний аспект бачення сутності пізнавального процесу має сенс тільки у сукупності з усіма іншими аспектами.

Вищерозглянуті концептуальні підходи відображають окремі аспекти концепції людського капіталу, що широко впроваджено в практику управління сучасних інтелектуальних організацій. Як підкреслював Президент України Л.Д.Кучма у Посланні до Верховної Ради України "Європейський вибір" концепція людського капіталу є "основним імперативом сучасного цивілізаційного прогресу" [1, с. 26]. Системи менеджменту, які використовували цю концепцію, досягали значних успіхів у роботі своїх організацій. Концепція людського капіталу для Інституту виступає не тільки як основна організаційно-управлінська модель побудови, але й одночасно визначає принцип функціонування Інституту в навколишньому соціально-культурному та державно-управлінському середовищі. Виходячи з призначення Інституту, він має бути не тільки генератором ідей та інновацій у державному будівництві, розробці та реалізації державної політики, але й інтегратором інновацій, які виникають у різних підсистемах суспільства: органах державного управління, органах місцевого самоврядування, громадських організаціях.

Як відомо, важливою складовою концепції людського капіталу є інтелектуальний капітал державного управління, який відіграє виключно значну роль у сталому розвитку держави і суспільства. Саме тому розвиток людського капіталу державного управління потребує спеціальних зусиль щодо його формування, накопичення, розвитку та реалізації. При цьому Інститут може виконувати різні функції. Але його головна роль у тому, що він має бути фактором виявлення та формування державно-управлінського інтелекту, який потрібен для ефективного розвитку держави.

*Структурно-функціональна побудова Інституту та очікуваний*

*інтелектуальний продукт.* При формуванні структури Інституту враховано основні завдання і функції його діяльності. Відповідно така структура, наведена на рис. 1 (за станом на 1 січня 2003 р. ), включає п'ять відділів: відділи досліджень державного управління, досліджень місцевого самоврядування, досліджень державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, а також інтегровані до Центру соціологічних досліджень та моніторингу відділи соціологічних досліджень і організаційний та інформаційного забезпечення.

Подальші можливості структурного розвитку Інституту об'єктивно пов'язуються, насамперед, зі змінами його функцій, зокрема необхідністю приведення структури у відповідність до нової стратегії розвитку за відомим принципом А.Чандлера "стратегія визначає структуру" [13, с. 80], а також з наміром реалізувати структуру за сучасним проектним принципом. Існує певна перспектива "зовнішнього" удосконалення структури Інституту за рахунок передбаченого в Положенні про нього утворення регіональних філіалів Інституту, а також створення наукових центрів міжвідомчого підпорядкування.

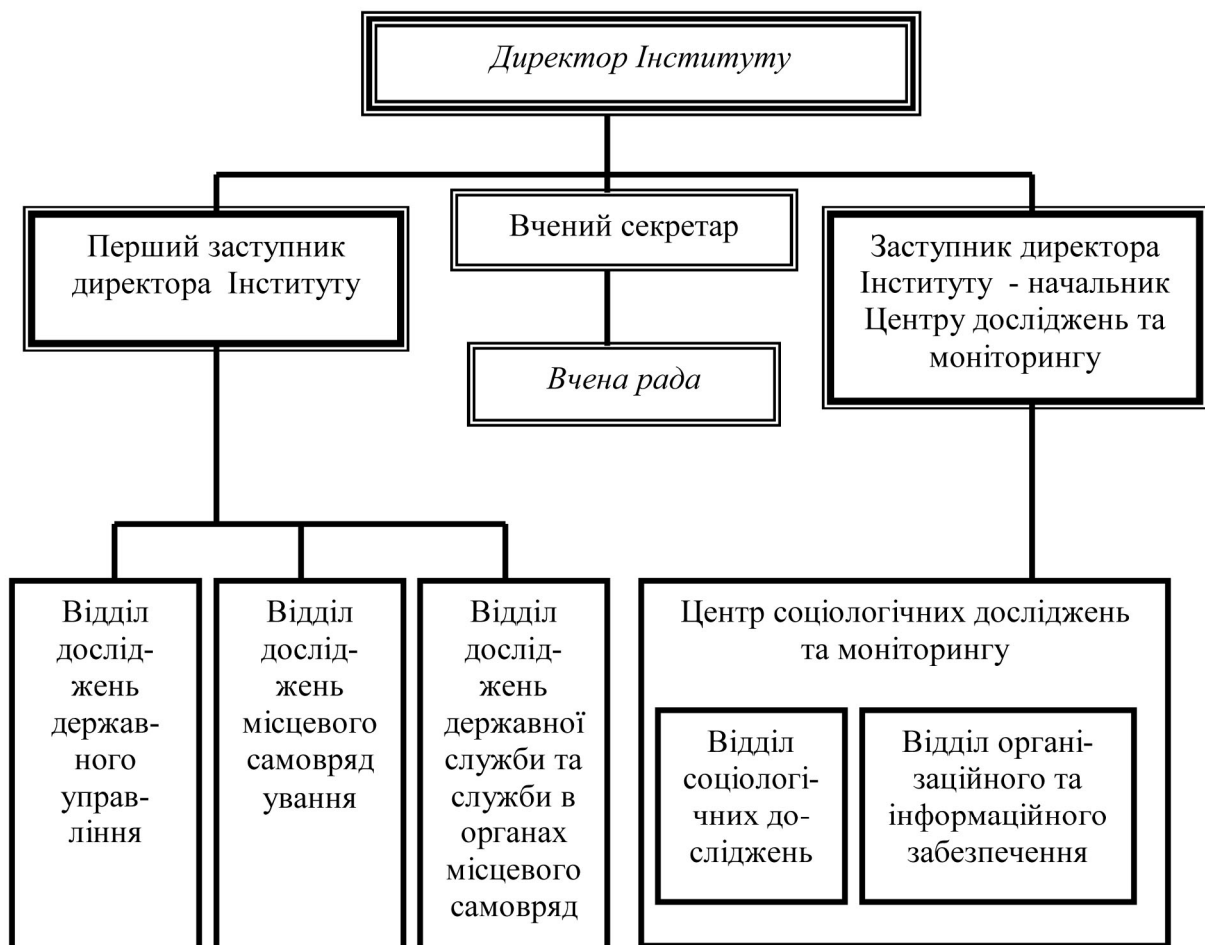


Рис. 1. Структура Інституту проблем державного управління та місцевого самоврядування

Діяльність Інституту, в першу чергу, спрямована на дослідження наукових проблем державного управління та місцевого самоврядування. Виходячи з цього, формування проблемного поля наукових досліджень Інституту має здійснюватися шляхом виявлення та визначення пріоритетів наукових проблем, які позначені в актах Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, на які вказується у виступах Президента України, Голови Верховної Ради України, Прем'єр-міністра України, керівників центральних і місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також проблем, які виникають у практиці державного управління, місцевого самоврядування, підготовки державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування, містяться в дослідженнях державного і недержавного секторів науки, підіймаються громадськістю країни. В цьому напрямі великі сподівання покладаються на роботу відділу інформаційного та організаційного забезпечення Інституту.

Попередній розподіл дослідницьких проблем і основних завдань по відділах виглядає наступним чином.

Проблематика відділу досліджень державного управління така:

- розроблення стратегічних питань та прогнозних оцінок системного розвитку держави;
- обґрунтування методологічних та теоретичних засад державного управління як наукового напрямку;
- моніторинг, аналіз та моделювання механізмів реформування системи державного управління;
- аналіз світового та європейського досвіду державного будівництва з метою його впровадження в практику державотворення в Україні;
- дослідження напрямів удосконалення державного управління відповідно до норм державного управління країн Європейського Союзу;
- аналіз сучасних проблем з проведення адміністративної реформи;
- розроблення методик та техніки досліджень проблем державного управління, зокрема діяльнісного і ситуативного аналізу;
- експертиза державно-управлінських рішень та документів з проблем державного управління;
- науково-методичне забезпечення формування експертних рад та проведення експертиз.

Проблематика відділу досліджень місцевого самоврядування така:

- дослідження, прогнозування та моніторинг сучасних проблем місцевого самоврядування;
- аналіз світового та європейського досвіду розвитку місцевого самоврядування;
- дослідження напрямів реформування місцевого самоврядування;
- створення науково-методичних засад планування сталого

розвитку територій;

- розроблення моделей управління в органах місцевого самоврядування;
- розроблення методологічного та методичного забезпечення прийняття управлінських рішень у місцевому самоврядуванні;
- обґрунтування моделей формування взаємодії та партнерства в місцевому самоврядуванні;
- розроблення інноваційних та антикризових технологій функціонування місцевого самоврядування;
- експертиза управлінських рішень та документів місцевого самоврядування;
- науково-методичне забезпечення розробки статутів територіальних громад.

Проблематика відділу досліджень державної служби та служби в органах місцевого самоврядування така:

- дослідження проблем формування управлінських кадрів, зокрема на посадах вищих категорій, та обґрунтування концепції навчання та виховання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування;
- розвиток теорії кадрового менеджменту в державному управлінні та в місцевому самоврядуванні;
- розроблення теоретичних аспектів нормативних моделей професійних якостей державного службовця та посадової особи місцевого самоврядування;
- експертиза навчально-методичної документації та освітньо-професійних програм підготовки та професійних програм підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування;
- науково-методичне забезпечення роботи органів державної влади у формуванні планів і програм удосконалення кадрів;
- обґрунтування концептуальних засад ситуаційного навчання державних службовців.

Проблематика відділу соціологічних досліджень така:

- розроблення методології соціологічних досліджень проблем державного управління та місцевого самоврядування;
- моніторинг соціально-політичних проблем українського суспільства;
- соціологічний аналіз ситуацій у державі та державному управлінні, соціальної підтримки реформ;
- вивчення громадської думки з метою прогнозування тенденцій розвитку держави, наслідків прийняття відповідальних управлінських рішень;
- проведення експертиз проблемних ситуацій у державному

управлінні та місцевому самоврядуванні;

- соціологічне забезпечення підготовки, прийняття і реалізації управлінських рішень органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

- збір, аналіз та узагальнення соціологічної інформації інших українських і зарубіжних інститутів та центрів.

Проблематика відділу організаційного та інформаційного забезпечення така:

- формування інформаційно-методичного ресурсу з проблем державного управління та місцевого самоврядування, створення і поповнення інформаційно-довідкових систем, необхідних для роботи підрозділів Інституту;

- моніторинг наукової інформації з проблем державного управління та місцевого самоврядування;

- створення та підтримка ВЕБ-сайту Інституту, пошук і використання Інтернет-ресурсів за проблемами Інституту;

- організаційна підтримка розробки проєктів з проблем державного управління і місцевого самоврядування та їх супровід;

- експертиза програм наукових досліджень проблем державного управління та місцевого самоврядування у частині їх інформаційно-організаційного забезпечення;

- організаційне й інформаційне забезпечення проведення комунікативних заходів Інституту та конкурсів (тендерів);

- висвітлення діяльності Інституту та маркетингова діяльність.

Ефективність діяльності Інституту залежить від чіткого визначення інтелектуального продукту, який виробляють відділи Інституту. Сьогодні бачення цього продукту стосовно кожного з відділів наведено нижче.

- Зміст інтелектуального продукту відділу досліджень державного управління такий:

- аналітичні огляди щодо стану основних напрямів реформування суспільства;

- рекомендації органам виконавчої влади щодо реалізації завдань адміністративної реформи;

- аналітичні записки та реферативні огляди з проблем державного розвитку і використання світового досвіду державного будівництва;

- методологія аналізу актуальних проблем державного управління;

- методики наукових досліджень та діагностики ситуацій у державному управлінні;

- методики реалізації аналітичної діяльності в органах державної влади та органах місцевого самоврядування;

- консультації з вирішення актуальних проблем державного управління;

– експертні висновки щодо державно-управлінських рішень та документів з проблем державного управління.

Зміст інтелектуального продукту відділу досліджень місцевого самоврядування такий:

– рекомендації органам місцевого самоврядування щодо розвитку територій;

– консультації з вирішення актуальних проблем місцевого самоврядування;

– методичні рекомендації з планування сталого розвитку територій;

– методичні рекомендації з активізації територіальних громад, розробки та впровадження їх статутів;

– рекомендації щодо розвитку взаємодії та партнерства у місцевому самоврядуванні;

– інноваційні та антикризові технології функціонування місцевого самоврядування;

– методичні рекомендації й експертні висновки з проблем прийняття нормативно-правових актів та інших управлінських рішень в органах місцевого самоврядування.

Зміст інтелектуального продукту відділу досліджень державної служби та служби в органах місцевого самоврядування такий:

– технології кадрового менеджменту в місцевому самоврядуванні;

– методичні рекомендації з кадрового менеджменту в державному управлінні;

– методичні рекомендації щодо створення нормативної моделі професійних якостей державного службовця та посадової особи місцевого самоврядування;

– методичне забезпечення розробки програм підготовки кадрів;

– рекомендації з реформування навчально-виховного процесу в Академії та її регіональних інститутах державного управління;

– методики та методичні рекомендації щодо впровадження ситуативного метода в практику навчання державних службовців;

– консультації з вирішення актуальних проблем державної служби та служби в органах місцевого самоврядування;

– експертні висновки з питань методики та інструментарію соціологічних досліджень проблем державного управління і місцевого самоврядування.

Зміст інтелектуального продукту Центру соціологічних досліджень та моніторингу визначається сукупністю інтелектуального продукту відділу соціологічних досліджень і відділу організаційного та інформаційного забезпечення і синергетичним ефектом їх взаємодії.

Зокрема зміст інтелектуального продукту відділу соціологічних досліджень такий:

– методики та результати соціологічних досліджень проблем



державного управління та місцевого самоврядування;

- інформаційно-аналітичні та прогностичні огляди з проблем державного управління і місцевого самоврядування;

- аналітичні записки щодо удосконалення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

- експертні висновки з питань методики та інструментарію соціологічних досліджень проблем державного управління і місцевого самоврядування;

- банк соціологічної інформації з проблем державного управління та місцевого самоврядування;

- консультації з питань організації та проведення соціологічних досліджень проблем державного управління і місцевого самоврядування;

- консультації органів державної влади, місцевого самоврядування стосовно взаємодії з громадськими організаціями.

Зміст інтелектуального продукту відділу організаційного та інформаційного забезпечення такий:

- інформаційно-методичний ресурс, інформаційно-довідкові системи та бази даних з інтелектуальною продукцією Інституту, а також з іншими різними джерелами інформації з державного управління і місцевого самоврядування;

- узгоджені проекти науково-дослідних з проблем державного управління та місцевого самоврядування;

- договори і гранти на наукові дослідження з органами державної влади та органами місцевого самоврядування, а також міжнародними організаціями;

- проспекти Інституту, аналітичні огляди щодо попиту на дослідження з проблем державного управління та місцевого самоврядування;

- тематичні огляди засобів масової інформації щодо актуальних проблем державного управління та місцевого самоврядування;

- ВЕБ-сайт Інституту та каталог Інтернет-ресурсів, що використовуються працівниками Інституту;

- експертні висновки щодо нормативно-правових актів, інших документів, науково-дослідних робіт, наукових програм з проблем державного управління і місцевого самоврядування у частині їх організаційного та інформаційного забезпечення;

- консультації працівників Академії та Інституту з питань організаційного й інформаційного забезпечення проведення наукових досліджень з проблем державного управління і місцевого самоврядування.

*Основні проблеми сучасного етапу становлення і розвитку Інституту.* Сучасний етап діяльності Інституту пов'язаний з подоланням певного комплексу проблем становлення. Найбільш актуальними й одночасно важкими складовими проблемного поля є:

– приведення науково-дослідницької діяльності Інституту у відповідність до потреб часу та перспективних завдань розвитку українського суспільства, держави і державного управління; поєднання в діяльності Інституту стратегічних досліджень та швидкого реагування на вирішення поточних актуальних проблем державного управління;

– широке і системне вивчення вітчизняного та зарубіжного досвіду державного будівництва як в Україні, так і в інших країнах, а також становлення, організації роботи і розвитку аналогічних інститутів;

– практичне використання результатів наукових досліджень, розроблення технологій з державного управління, впровадження їх у практику; створення спеціальних проектів та полігонів для проведення експериментів з перевірки ефективності моделей державного управління і місцевого самоврядування;

– сприяння формуванню в державі ринку інтелектуального продукту, який вирішує актуальні питання інноваційного розвитку держави; визначення нормативних характеристики такого продукту;

– добір висококваліфікованих кадрів, здатних забезпечити належний рівень творчого та управлінського різноманіття організації, зокрема як фахівців з різних складових спеціальностей наукової галузі "державне управління", так й аналітиків, соціологів, соціальних інженерів, політтехнологів;

– оволодіння сучасними технологіями дослідницької та аналітичної роботи; розвиток методів проблемного і системного аналізу, експертного оцінювання, моніторингу соціально-політичних та економічних процесів суспільства, процесів державотворення і реформування у різних сферах суспільної діяльності;

– оперативне інформаційне забезпечення всіх видів дослідницької і аналітичної роботи; створення інформаційно-методичного ресурсу з різних аспектів державного управління;

– забезпечення сталого і мінімально достатнього фінансування дослідницької діяльності, фінансової підтримки сумісних проектів з майбутніми відокремленими структурами Інституту.

Навіть обмежена кількість проблем, наведених вище, дає певне уявлення, з одного боку, про складність процесу становлення, а, з другого боку, про доцільність та перспективи розвитку Інституту.

Як зазначив Президент України Л.Д. Кучма, "держава має стати безпосереднім провідником інноваційного розвитку, замовником та організатором досліджень і розробок на найсучасніших напрямках науково-технічного прогресу" [1, с. 24]. Й одним з реальних інструментів реалізації цих завдань держави поряд з такими відомими науково-дослідними установами як Національний інститут стратегічних досліджень та Національний інститут проблем міжнародної безпеки має стати Інститут проблем державного управління та місцевого самоврядування Української

Академії державного управління при Президентіві України.

*Список використаних джерел:*

1. Послання Президента України до Верховної Ради. Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002-2011 роки.
2. Концепція адміністративної реформи в Україні / Держ. коміс. з проведення в Україні адм. реформи. - К., 1998.
3. Атаманчук Г.В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы): Учеб. пособие. - М.: ОАО "НПО "Экономика", 2000.
4. Шейко В.М, Кушнарєнко Н.М. Організація та методика науково-дослідницької діяльності: Підручник. – К.: Знання-Прес, 2002.
5. Эшби У.Р. Введение в кибернетику. – М., 1959.
6. Закон України про наукову і науково-технічну діяльність // Відом. Верховної Ради України. - 1992. - № 12.
7. Закон України про внесення змін до Закону України "Про основи державної політики у сфері науки і науково-технічної діяльності" від 1 грудня 1998, № 284-ХІV // Офіційн. вісн. України. - 1998. - № 50. - С. 8-22.
8. Закон України про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки // Відом. Верховної Ради України. - 2001. - № 45.
9. Конституція України: // Відом. Верховної Ради України. - 1996. - № 30.
10. Закон України «Про державну службу» // Відом. Верховної Ради України. - 1993. - № 52.
11. Закон України про місцеве самоврядування в Україні // Відом. Верховної Ради України. - 1997. - № 24.
12. Закон України про службу в органах місцевого самоврядування // Відом. Верховної Ради України. - 2001. - № 33.
13. Бакуменко В.Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики: Моногр. - К.: Вид-во УАДУ, 2000.

## **5.5. Тенденції дисертаційних досліджень з державного управління в контексті дотримання вимог МОН України**

У 2007 році авторами була опублікована стаття з концептуальним аналізом дисертаційних досліджень у науковій галузі «Державне управління», присвячена 10-річчю становлення останньої в Україні. Вона висвітлила основні напрями та пріоритети розвитку цієї галузі, виділила притаманну їй наукову парадигму [1]. Минув час й автори – експерти у цій галузі - вирішили знову через два роки звернутися до її проблем й висвітити деякі з них у даній статті.

Важливість та актуальність підготовки наукових та науково-педагогічних кадрів вищої кваліфікації у галузі «Державне управління» на сьогодні не викликає особливих сумнівів.

Доктори і кандидати наук з державного управління працюють не тільки в наукових установах та вищих навчальних закладах країни, але й майже в усіх органах державної влади та в багатьох органах місцевого самоврядування. Їх кількість, за фактом проходження через експертну раду з державного управління МОН України, на 2 червня 2009 року становила 655 осіб, в тому числі 85 докторів та 570 кандидатів наук.

Чимало з цих фахівців підтвердили на практиці свій високий професіоналізм, домоглися суттєвого кар'єрного зростання. Зокрема, низка з них довели високий рівень професіональних знань, беручи участь в конкурсах «Кращий державний службовець» у 2008 та 2009 роках.

В той же час, це не знімає питання подальшого вдосконалення підготовки таких кадрів, зокрема шляхом певної вимогливості до дотримання відповідних стандартів, встановлених МОН України.

*Метою даного дослідження є з'ясування тенденцій дисертаційних досліджень з державного управління в останні роки та аналіз їх дотримання низці вимог МОН України.*

В процесі дослідження автори проаналізували дисертації у галузі науки державного управління, як вже зазначалося вище, за фактом їх проходження через експертну раду з державного управління МОН України. Як відомо, захист дисертацій з державного управління відбувається за чотирма спеціальностями відповідно до наказу ВАК України від 9 вересня 2002 р. № 368, а саме: 25.00.01 – теорія та історія державного управління, 25.00.02 – механізми державного управління, 25.00.03 – державна служба, 25.00.04 - місцеве самоврядування.

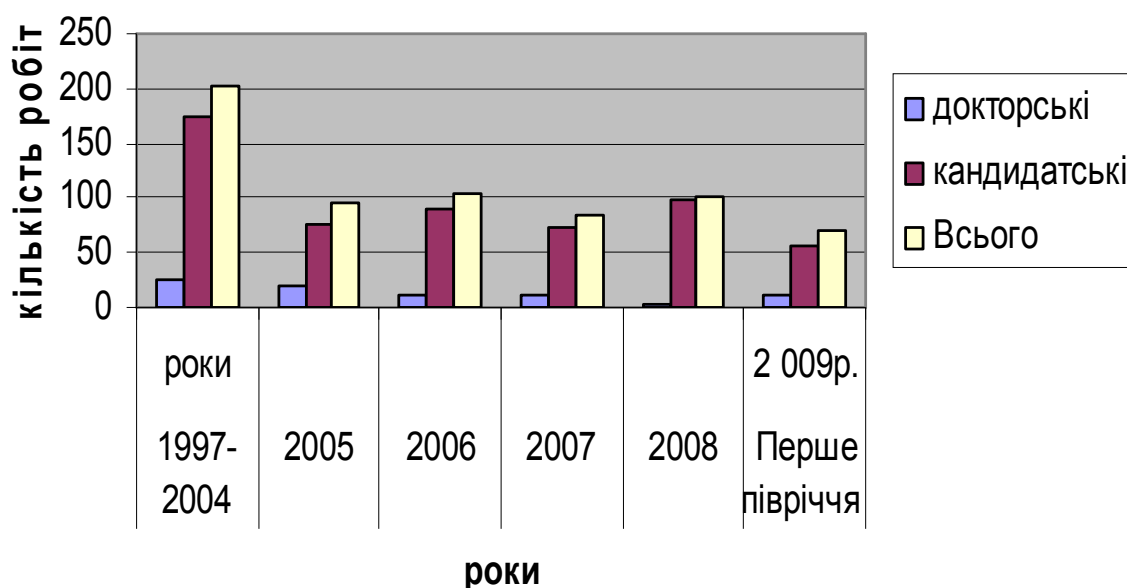
У табл. 1 та на рис. 1-4 наведені результати аналізу дисертаційних робіт за 2005 – 2008 роки за їх кількісним співвідношенням за зазначеними спеціальностями та за динамікою підготовки [2].

Таблиця 1.

Результати аналізу дисертаційних робіт за спеціальностями науки державного управління\*

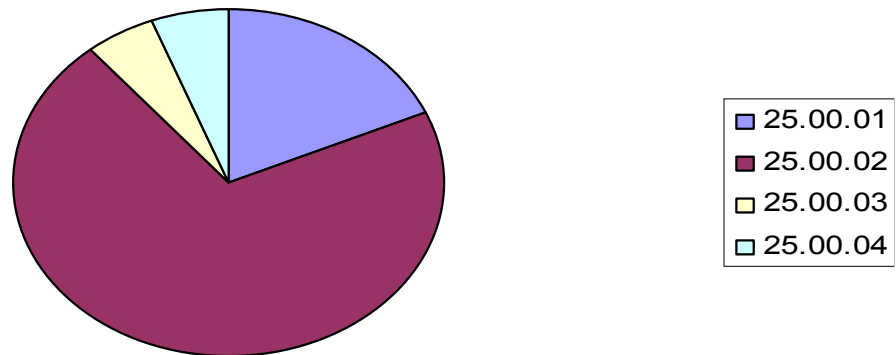
Спеціальність	1997-2004 роки	2005	2006	2007	2008	1997-2008 роки
25.00.01	41/8	5/4	15/2	13/3	17/-	91/17
25.00.02	132/15	57/14	63/7	49/5	70/1	371/42
25.00.03	-/-	8/-	6/2	6/3	3/3	23/8
25.00.04	2/3	7/1	7/1	5/1	7/-	28/6
Всього	175/26	77/19	91/12	73/12	97/4	513/73
Разом	201	96	103	85	101	586

**Рис. 1. Загальна динаміка захищених дисертацій за весь період їх підготовки**

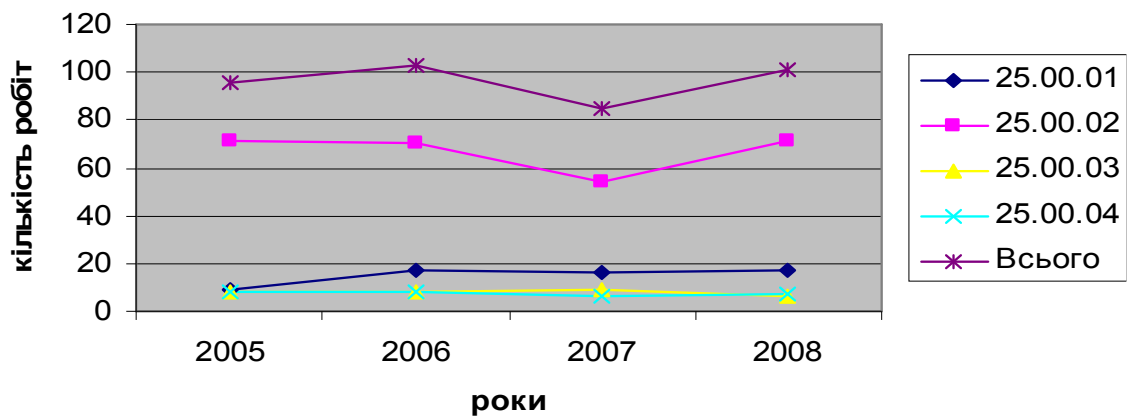


\* Примітка: через дроб зазначено кількість докторських робіт, наприклад 10/3 це означає, що захищено 10 кандидатських та 3 докторські дисертації.

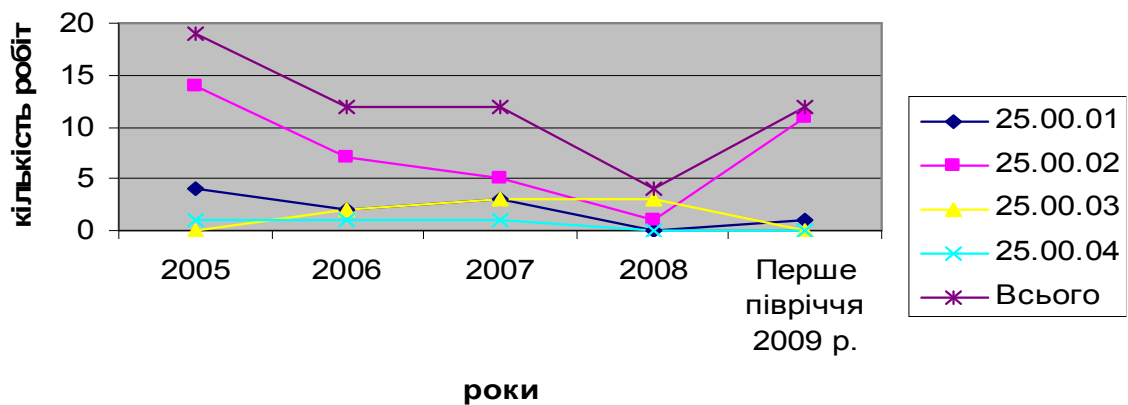
**Рис. 2. Співвідношення захищених дисертацій за спеціальностями**



**Рис. 3. Динаміка захистів дисертацій загальна та за спеціальностями**



**Рис. 4. Динаміка захисту докторських дисертацій**



Аналіз табл. 1 та рис. 2 свідчить, що переважна більшість дисертаційних досліджень з державного управління (70,5%) підготовлені за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління. На другому місці (18,4%) підготовка дисертацій за спеціальністю 25.00.01 – теорія та історія державного управління. Причому в останні 3 роки спостерігається її певна стабільність на рівні 16 -17 дисертацій на рік. За іншими двома спеціальностями підготовка дисертацій складає 6 - 8 на рік на рівні (5,6 % - 5,8 %) від їх загальної кількості.

Певний суттєвий спад захистів дисертацій з державного управління відбувся у 2006 – 2008 роках. Він пов'язується, насамперед, з помітним спадом захистів дисертацій за спеціальністю 25.00.02 (у 2007 році з 70 до 54). Найбільший вклад в цей спад внесла Національна академія державного управління при Президентіві України, яка, до речі, є родоначальником галузі науки «Державне управління». Слід додати, що в ній у 2007 рік відбулося 8 захистів докторських дисертацій, а у 2008 році не захищено жодної з них на двох докторських спеціалізованих радах з державного управління (до речі більше немає жодної організація в країні, що має дві такі ради). При цьому планова підготовка докторантів та виділення на це коштів держави там не припинялися. Єдиною причиною цього, на нашу думку, був неефективний менеджмент з боку керівництва. Цю думку підтверджує початок 2009 року, коли після зміни керівництва зазначеною організацією різко активізувався, а, вірніше, почав відтворюватися процес захисту в ній дисертацій, в тому числі й докторських.

В табл. 2 - 5 наведені деякі загальні характеристики кандидатських та докторських дисертацій з державного управління, захищених у 2007 та 2008 роках [2]. Ці характеристики дозволяють оцінити в цілому відповідність дисертацій, підготовлених у цей термін, вимогам МОН України. Автори обрали шлях виділення середніх показників для дисертації по роках з метою їх порівняння як з вищезазначеними вимогами, так і між собою. Проведений аналіз дозволив зробити такі висновки.

Маємо високий показник (84% - 85% по роках) кандидатських дисертацій, підготовлених по місцю захисту. Це, певною мірою, свідчить про достатньо високий ступінь покриття потреб із захисту дисертацій мережею рад з державного управління. Меншою мірою це стосується мережі докторських рад з державного управління, де цей показник становить відповідно по роках 50% та 25%. На нашу думку, в цьому питанні не все досконало. 4 з 6 докторських рад розміщені в м. Києві й суттєво дублюють одне одного за спеціальностями. В той же час, наприклад, у м. Харкові в Харківському регіональному інституті державного управління НАДУ при Президентіві України, де підготовлені і працюють 10 докторів наук з державного управління, немає докторської спеціалізованої ради із захисту дисертацій.

Таблиця 2.

Загальна характеристика кандидатських дисертацій з державного управління, захищених у 2007 році

Базовий показник	Складові показники	базового показника	Спеціалізовані вчені ради з державного управління										Разом	Середній показник для дисертації	
			НАДУ	ХарІДУ	ЛРІДУ	ДРІДУ	ОРІДУ	ДонДУУ	КПУ						
Кількість захищених дисертацій	всього	12	13	6	9	2	11	20	73	1					
	підготовлених у себе (%)	9 (75%)	12 (75%)	6 (100%)	9 (100%)	2 (100%)	10 (100%)	13 (65%)	61 (84%)	84%					
Рівень керівництва	доктори наук (%)	9 (75%)	7 (54%)	3 (50%)	9 (100%)	2 (100%)	8 (73%)	16 (80%)	54 (74%)	74%					
	з держ. управління (%)	4	2	-	5	2	1	13	27 (50%)	37%					
Рівень опонування	кандидати наук (%)	3	6	3	1	-	3	4	20	26%					
	з держ. управління	-	-	-	-	-	1	-	1 (5%)	1,4%					
Рівень опонування	доктори наук (%)	13	13	6	9	4	11	21	77	53%					
	з держ. управління (%)	8	9	1	9	2	7	16	52 (68%)	-					
Рівень опонування	кандидати наук (%)	11	13	6	9	-	11	19	69	47%					
	з держ. управління (%)	10	9	5	5	-	8	13	50 (72%)	-					
Кількість впроваджень	всього:	38	39	15	31	6	33	63	225	3,1					
	в системі державного управління	19	17	8	11	2	17	36	110 (49%)	1,5					
Кількість впроваджень	в системі місцевого самоврядування	1	8	5	6	4	7	4	35 (16%)	0,5					
	в навчальному процесі	8	9	1	10	-	8	16	52 (23%)	0,7					
Кількість публікацій	В інших організаціях	10	5	1	4	-	1	7	28 (12%)	0,4					
	всього:	117	121	68	111	27	137	184	764	10,5					
Кількість публікацій	монографій	1	5	-	-	-	4	-	10	0,1					
	фахових статей	60	68	24	55	14	74	102	397	5,5					
Кількість публікацій	тез доповідей	36	40	36	41	13	46	71	283	3,9					
	інші	20	8	8	15	-	13	11	75	1,0					



Таблиця 3.  
Загальна характеристика докторських дисертацій з державного управління, захищених у 2007 році

Базовий показник	Складові показники	базового показника	Спеціалізовані вчені ради з державного управління				Разом	Середній показник дисертації
			НАДУ	ДонДУУ	КПУ	ІЗВРУ		
Кількість захищених дисертацій	всього		8	4	-	3	12	1
	підготовлених у себе (%)		5	1	-	-	6	50%
Рівень керівництва	доктори наук з держ. управління (%)		2	-	-	1	2	16,7%
Рівень опонування	доктори наук		24	12	-	9	36	100%
	з держ. управління (%)		14	6	-	6	20	56%
	всього:		71	39	-	20	110	9,2
Кількість впроваджень	в системі державного управління		30	27	-	6	57 (52%)	4,82
	в системі місцевого самоврядування		6	4	-	1	10 (9,1%)	0,83
	в навчальному процесі		27	7	-	11	34 (30,1%)	2,8
	В інших організаціях		8	1	-	2	9 (8,2%)	0,75
Кількість публікацій	всього:		338	197	-	140	535	44,6
	монографій		14	12	-	6	36	3
	фахових статей		161	116	-	93	277	23
	тез доповідей		89	34	-	39	123	10,3
	інші		74	35	-	2	109	9,1

Таблиця 4.

Загальна характеристика кандидатських дисертацій з державного управління, захищених у 2008 році

Базовий показник	Складові базового показника	Спеціалізовані вчені ради з державного управління										Разом	Середній показник для дисертації
		НАДУ	ХАРІДУ	ЛРІДУ	ДРІДУ	ОРІДУ	ДонДУУ	КПУ	ІЗВРУ	АМУ			
Кількість захищених дисертацій	всього	15	13	6	4	9	21	19	2	8	97	1	
	підготовлених у себе (%)	14	12	5	3	9	21	17	1	-	82	85%	
Рівень керівництва	доктори наук	13	7	5	3	7	10	16	1	6	68	70%	
	з держ. управління	5	4	2	3	2	2	13	1	5	37	38%	
	кандидати наук	2	6	1	1	2	11	3	1	2	29	30%	
	з держ. управління	-	1	-	-	-	-	-	1	-	2	2,1%	
Рівень опонування	доктори наук	19	17	7	4	11	21	21	2	9	111	57%	
	з держ. управління	15	11	4	4	10	15	17	2	8	86	44%	
	кандидати наук	11	9	5	4	7	21	17	2	7	83	43%	
	з держ. управління	11	5	3	4	4	17	13	2	6	65	34%	
Кількість впроваджень	всього:	53	36	18	14	26	50	65	6	27	295	3	
	в системі державного управління	19	20	6	3	12	24	30	3	10	127	1,3	
	в системі місцевого самоврядування	5	6	3	9	7	8	7	-	6	51	0,53	
	в навчальному процесі	21	7	6	2	6	9	20	2	7	80	0,82	
	В інших організаціях	8	3	3	-	1	9	8	1	4	37	0,4	
	всього:	184	166	57	46	100	139	173	26	86	977	10,1	
Кількість публікацій	монографій	-	7	1	1	-	3	1	2	-	15	0,15	
	фахових статей	80	76	24	21	44	44	91	15	51	446	4,6	
	тез доповідей	76	49	26	15	53	51	72	7	31	380	3,9	
	інші	28	34	6	9	13	41	9	2	4	136	1,4	

Таблиця 5.  
Загальна характеристика докторських дисертацій з державного управління, захищених у 2008 році

Базовий показник	Складові базового показника	Спеціалізовані вчені ради з державного управління				Разом	Середній показник для дисертації
		НАДУ	ДонДУУ	КПУ	ІЗВРУ		
Кількість захищених дисертацій	всього	-	1	-	3	4	1
	підготовлених у себе (%)	-	1	-	-	1	25%
Рівень керівництва	доктори наук з держ. управління (%)	-	-	-	1	1	25%
Рівень опонування	доктори наук	-	3	-	9	12	100%
	з держ. управління (%)	-	3	-	6	9	75%
Кількість впроваджень	всього:	-	8	-	20	28	7
	в системі державного управління	-	4	-	6	10 (35,7%)	2,5
	в системі місцевого самоврядування	-	-	-	1	1 (3,5%)	0,25
Кількість публікацій	в навчальному процесі	-	3	-	11	14 (50%)	3,5
	В інших організаціях	-	1	-	2	3 (10,7%)	0,75
	всього:	-	79	-	140	219	54,8
Кількість публікацій	монографій	-	2	-	6	8	2
	фахових статей	-	21	-	93	114	28,5
	тез доповідей	-	15	-	39	54	13,5
	інші	-	41	-	2	43	10,75

Щодо рівня наукового керівництва кандидатськими дисертаціями, то у 2007 р. серед керівників доктори наук склали 74%, а в 2008 р. - 70%. Це десь на межі прийняттого (75%). В той же час, докторів наук з державного управління серед них ще не багато. Відповідно – 37% та 38%. Але слід враховувати, що на момент закріплення керівників (2 – 4 роки по тому) ще не було достатньої кількості докторів наук у галузі науки державного управління (на кінець 2005 року їх було всього 45). Значно нижче цей показник для докторських дисертацій. Відповідно по обраних роках він складає 16,7% та 25 %. Причина в тому ж – їх просто ще було мало.

Безумовно позитивом є високі показники впровадження результатів дисертаційних робіт та їх публікацій. Середній показник впровадження кандидатських робіт у 2007 р. склав 3,1, а у 2008 р. – 3,0. Для докторських робіт відповідно – 9,2 та 7. Переважна більшість цих впроваджень стосується системи державного управління (кандидатські – 49% у 2007 р. та 43% у 2008 р.; докторські – 52,0% у 2007 р. та 35,7% у 2008 р.) та навчального процесу (кандидатські – 23% у 2007 р. та 27% у 2008 р.; докторські – 30,1% у 2007 р. та 50,0% у 2008 р.). Логічною з точки зору співвідношення кількості захищених дисертацій за спеціальностями державного управління є менша частка впроваджень у системі місцевого самоврядування (кандидатські – 16% у 2007 р. та 17% у 2008 р.; докторські – 9,1% у 2007 р. та 3,5% у 2008 р.). Слід констатувати, що отримання довідок про використання або впровадження результатів дисертаційних робіт стало нормою при поданні цих робіт до захисту. Серед 186 дисертаційних робіт у 2007 та 2008 роках вони наявні у 184 серед них. Їх не було тільки у двох роботах, захищених у Львівському регіональному інституті державного управління НАДУ при Президентіві України (за спеціальністю 25.00.01 – теорія та історія державного управління).

Відповідно до вимог МОН України результати дисертаційних досліджень мають бути опублікованими для кандидатських дисертацій – у мінімум 3 статтях у фахових наукових виданнях у відповідній науковій галузі, а для докторських дисертацій – в одноособовій монографії та мінімум 20 статтях у фахових наукових виданнях у відповідній науковій галузі. Ці вимоги у 2007 та 2008 роках повністю виконані (див. табл. 2 – 5). Більш за те, можна говорити, що досягнуто показники для кандидатський дисертацій з державного управління, близькі до тих, про введення яких йшлося серед експертів вже кілька років тому (5 фахових статей). Дійсно, для кандидатських дисертацій маємо середні показники публікацій у фахових наукових виданнях з державного управління відповідно у 2007 р. – 5,5, а у 2008 р. – 4,6. Спостерігається й помітне перевищення мінімальних вимог в докторських дисертаціях з державного управління. Так, середні показники видання монографій та фахових статей відповідно склали у 2007 р. – 3 та 23, а у 2008 р. – 2 та 28,5.

Показник публікації тез доповідей (повідомлень) на різних наукових комунікативних заходах (форуми, симпозіуми, конференції, «круглі столи», семінари) також достатньо високий. Він складав відповідно для кандидатських та докторських дисертацій у 2007 р. – 3,9 та 10,3, а у 2008 р. – 3,9 та 13,5. Опосередковано цей показник свідчить про апробацію результатів дисертаційних робіт здобувачами ступеню кандидата наук в середньому на 4, а здобувачами ступеню доктора наук в середньому на 10 – 13 таких заходах.

*Висновки.* Проведений аналіз свідчить про наявність в останні роки низки позитивних тенденцій у процесі підготовки дисертаційних робіт з державного управління. Насамперед, слід зазначити відповідність переважної їх кількості вимогам МОН України щодо кількості публікацій та достатньої як наукової (комунікативні заходи), так і прикладної (акти, довідки про впровадження результатів) апробації отриманих результатів, а також щодо рівня керівництва кандидатськими дисертаціями (переважна частка - доктори наук) та все більшого залучення до консультування, керівництва, всіх форм наукової експертизи (опанування, експертні комісії спеціалізованих рад, відгуки на дисертації та автореферати, рецензування тощо) фахівців у даній галузі науки - докторів та кандидатів наук з державного управління. Першопричиною цього, на нашу, думку є формування в установах та організаціях, де здійснювалися їх підготовка та захист, більшої вимогливості до якості таких робіт, посилення контрольно-експертної роботи МОН України. У першому півріччі 2009 р. (див. рис. 1, 4) намітилися ознаки подолання певної кризи (2006 – 2008 рр.) у підготовці наукових та науково-педагогічних кадрів вищої кваліфікації, насамперед, завдяки позитивним зрушенням у провідній науковій установі у галузі науки державного управління – Національній академії державного управління при Президентові України.

***Список використаних джерел:***

1. Мотренко Т.В., Бакуменко В.Д., Васильєва О.І. Концептуальний аналіз дисертаційних досліджень з державного управління (до 10-річчя галузі науки державного управління в Україні) // Вісник державної служби. - 2007. - № 4. – С. 6 – 15.
2. Електронний каталог наукової літератури - <http://www.nbuv.gov.ua/ard>.

## 5.6. Інституалізація та тенденції захистів дисертацій у вітчизняній галузі науки "Державне управління"

*Постановка проблеми.* Більше ніж 10 років тому в Україні створена та успішно розвивається наукова галузь "Державне управління". Фактичною датою її лігімітації вважається 29 листопада 1997 р. - дата прийняття Постанови Кабінету Міністрів України від 29 листопада 1997 р. N 1328 "Про затвердження переліку галузей науки, з яких може бути присуджений науковий ступінь", в якій вищезазначена галузь згадується. Цій даті передувало затвердження наказом Вищої атестаційної комісії України від 13 березня 1997 р. N 86 "Про затвердження Переліку спеціальностей наукових працівників" шести спеціальностей у галузі науки "Державне управління": 25.00.01 – теорія та історія державного управління, 25.00.02 – філософія державного управління, 25.00.03 - організація і управління в державних установах, 25.00.04 – регіональне управління, 25.00.05 – галузеве управління, 25.00.06 – місцеве самоврядування.

П'ять років потому, враховуючи накопичений досвід та думку відомих фахівців у цій та низці інших галузей науки (економічної, юридичної, історичної, політичної), наказом ВАК України від 9 вересня 2002 р. № 368 були внесені кількісні та якісні змін у спеціальностях, зокрема, визначені чотири спеціальності у галузі науки "Державне управління", а саме: 25.00.01 – теорія та історія державного управління, 25.00.02 – механізми державного управління (нова спеціальність), 25.00.03 – державна служба (нова спеціальність), 25.00.04 - місцеве самоврядування.

*Мета роботи.* Привернути увагу фахівців до кількісних та якісних тенденцій захистів дисертацій з різних спеціальностей цієї галузі науки.

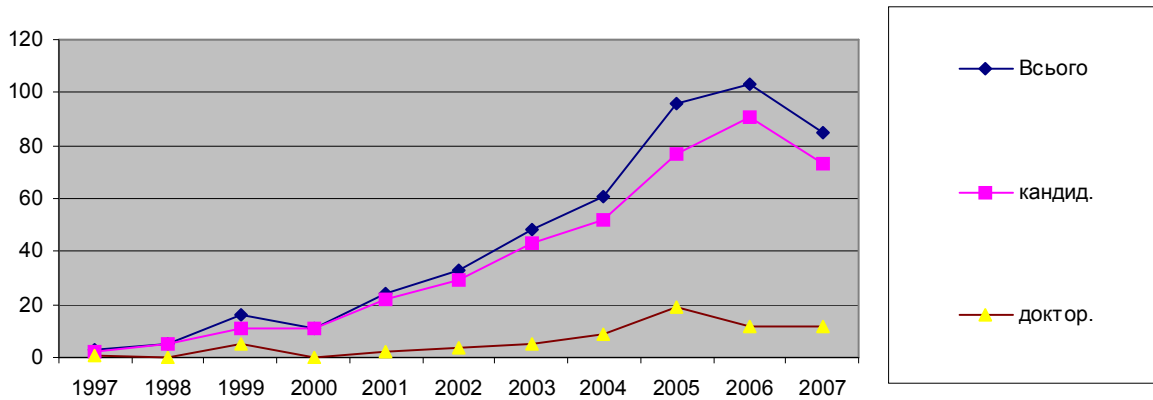
*Викладення основного матеріалу.* У табл. 1 та на рис.1 наведено статистику та динаміку захищених дисертацій у галузі науки державного управління в термін 1997 – 2007 рр. без урахування специфіки зміни спеціальностей у 2002 р. За цими даними пік захистів дисертацій з державного управління й, зокрема, кандидатських дисертацій припав на 2006 р., а докторських – на 2005 р.

Таблиця 1.

Статистичні дані захищених дисертацій у 1997-2007 рр.

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Σ
Всього, в т.ч.:	3	5	16	11	24	33	48	61	96	103	85	485
кандид.	2	5	11	11	22	29	43	52	77	91	73	416
доктор.	1	-	5	-	2	4	5	9	19	12	12	69

Рис. 1. Динаміка захисту дисертацій у галузі науки  
"Державне управління" у 1997-2007 рр.

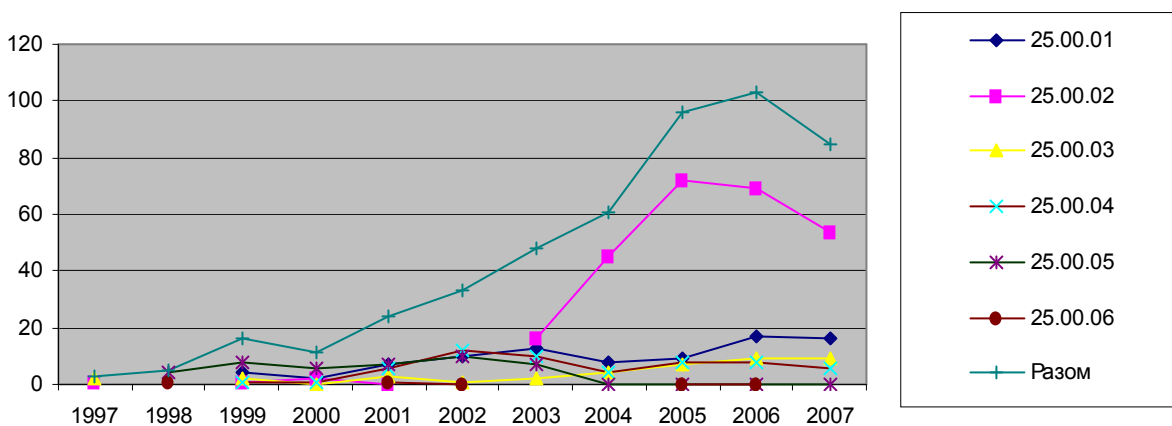


У табл. 2 та на рис.2 наведено статистику та динаміку захищених дисертацій у 1997 – 2007 рр. за різними спеціальностями науки державного управління без урахування специфіки їх змін у 2002 р.

Таблиця 2.

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Разом
25.00.01			4	2	7	10	13	8	9	17	16	86
25.00.02	1		1	2	-		16	45	72	69	54	260
25.00.03	2		2	-	3	1	2	4	7	9	9	39
25.00.04			1	1	6	12	10	4	8	8	6	56
25.00.05		4	8	6	7	10	7	-	-	-	-	42
25.00.06		1			1	-			-	-		2
Разом	3	5	16	11	24	33	48	61	96	103	85	485

Рис. 2. Динаміка захисту дисертацій по різних спеціальностям галузі науки "Державне управління" у 1997-2007 рр.



З рис. 2 слідує, що починаючи з 2003 р. простежується сильна кореляція динаміки загальної кількості захистів, а також дисертацій зі спеціальності 25.00.02 – механізми державного управління. Відтак, для з'ясування причин суттєвого спаду у захистах дисертацій у 2006 – 2007 рр. достатньо проаналізувати динаміку захистів на спеціалізованих вчених радах з дозволом захисту дисертацій за спеціальністю 25.00.02. У зв'язку з цим, представляє певний інтерес аналіз процесу створення та функціонування таких рад.

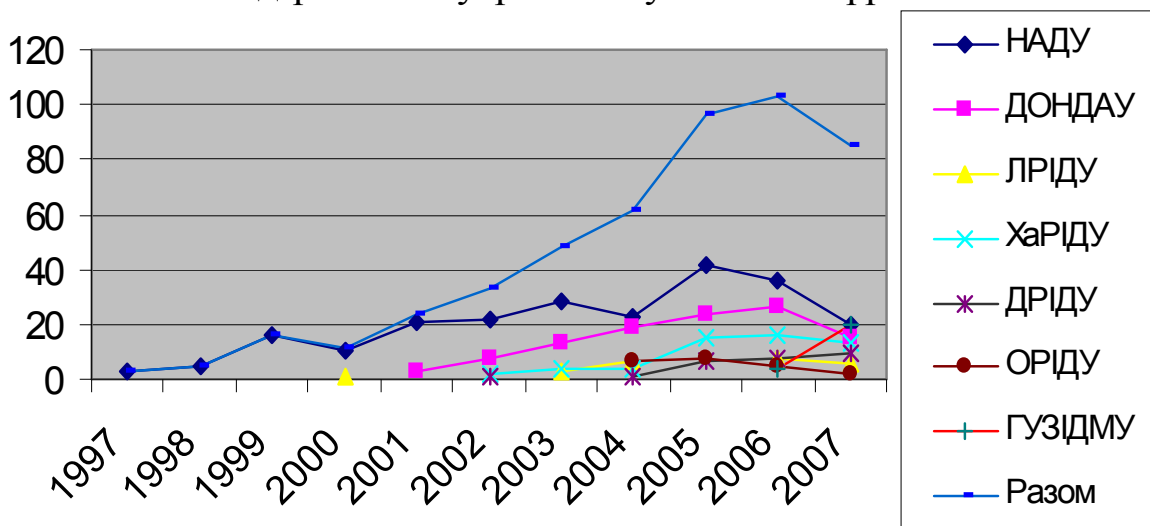
Формування системи спеціалізованих вчених рад із захисту дисертацій за спеціальностями науки державного управління було започатковано у 1997 р. разом із створенням нової галузі науки. Статистика та динаміка створення таких рад та їх функціонування у 1997 – 2007 рр. відображена у табл.3 та на рис. 3.

Таблиця 3.

Статистика створення та функціонування спецрад у галузі науки  
"Державне управління"

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Разом
НАДУ	3	5	16	10	21	22	28	23	42	36	20	226
ДОНДАУ					3	8	13	19	24	26	15	108
ЛРІДУ				1			3	7		8	6	25
ХаРІДУ						2	4	4	15	16	13	54
ДРІДУ						1		1	7	8	9	26
ОРІДУ								7	8	5	2	22
ГУЗІДМУ										4	20	24
Разом	3	5	16	11	24	33	48	61	96	103	85	485

Рис. 3. Динаміка захисту дисертацій на спецрадах з державного управління у 1997-2007 рр.





Першою була створена спеціалізована вчена рада в Українській Академії державного управління при Президентові України (УАДУ), нині вона має назву Національна академія державного управління при Президентові України (НАДУ).

Потім у 2000 р. була створена така рада в її Львівській філії, яка у 2002 р. була перейменована у Львівський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентові України (ЛРІДУ).

З 2001 р. функціонує спеціалізована вчена рада із захисту дисертацій у Донецькій державній академії управління (ДОНДАУ), що у 2006 р. була перейменована у Донецький державний університет управління (ДОНДУУ).

З 2002 р. спеціалізовані вчені ради функціонують у Харківському (ХаРІДУ) та Дніпропетровському (ДРІДУ) регіональних інститутах державного управління НАДУ при Президентові України, з 2004 р. – в Одеському регіональному інституті державного управління НАДУ при Президентові України (ОРІДУ).

У 2006 р. було створено спеціалізовану вчену раду в Гуманітарному університеті "Запорізький інститут державного та муніципального управління" (ГУЗІДМУ), який у грудні 2007 р. перейменовано у Класичний приватний університет.

У 2007 р. створено спеціалізовані вчені ради – в Інституті законодавства Верховної Ради України (ІЗВРУ, Д 26.867.032, спеціальності 25.00.01 та 25.00.03) та в Академії муніципального управління (АМУ, К26.129.01, спеціальності 25.00.02 та 25.00.04).

У 2007 р. у ВАК України не був завершений розгляд дисертацій, захищених на спеціалізованих вчених радах останніх двох організацій, тому вони не показані у табл. 3. З урахуванням цих рад на початку 2008 р. функціонувало 10 спеціалізованих вчених рад із захисту дисертацій з державного управління, в тому числі 4 - докторських та 6 - кандидатських. У лютому 2008 р. завершився термін дії спецради Д 26.810.02.

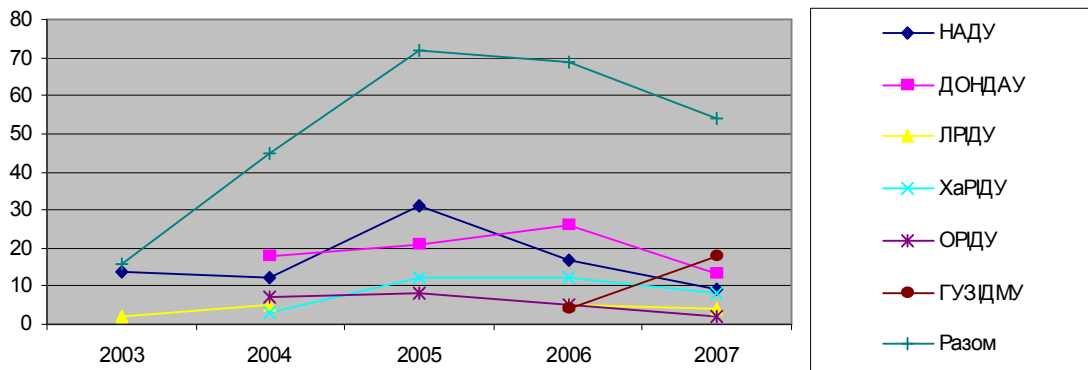
У табл. 4 та на рис.4 наведена статистика та динаміка захистів дисертацій зі спеціальності 25.00.02 – механізми державного управління на різних спецрадах з відповідним дозволом ВАК України з урахуванням, що така спеціальність біла введена лише восени 2002 р.

Таблиця 4.

Статистика захистів дисертацій зі спеціальності 25.00.02 – механізми державного управління на різних діючих спецрадах у 2003-2007 рр.

	2003	2004	2005	2006	2007
НАДУ	14	12	31	17	9
ДОНДАУ		18	21	26	13
ЛРІДУ	2	5		5	4
ХаРІДУ		3	12	12	8
ОРІДУ		7	8	5	2
ГУЗІДМУ				4	18

Рис. 4. Динаміка захисту дисертацій зі спеціальності 25.00.02 -  
механізми державного управління на різних спецрадах



З рис. 4 слідує, що суттєвий спад загального захисту дисертацій, насамперед, викликаний спадом, починаючи з 2005 р., захисту дисертацій з цієї спеціальності в Національній академії державного управління при Президентіві України, а з 2006 р. цей процес прискорився й до нього приєднався Донецький державний університет управління. Певним чином, поки що, процес спаду захистів дисертацій гальмується Класичним приватним університетом (колишній ГУЗІДМУ).

Нижче наведено також статистику захистів дисертацій з інших спеціальностей галузі науки "Державне управління", що, певним чином, надає уявлення про їх роль у її розвитку.

У табл. 5 та на рис.5 наведена статистика та динаміка захистів дисертацій зі спеціальності 25.00.01 – теорія та історія державного управління на різних спецрадах з відповідним дозволом ВАК України з урахуванням, що така спеціальність біла введена у 1997 р.

Таблиця 5.

Статистика захистів дисертацій зі спеціальності 25.00.01 – теорія та історія державного управління на різних спецрадах у 1999-2007 рр.

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
УАДУ-НАДУ			4	2	7	9	9	4	6	11	6
ЛРІДУ							1	2		3	2
ХаРІДУ						1	3	1	1		4
ДРІДУ								1	2	3	3
ГУЗІДМУ											1

На рис. 5 спостерігається також помітний спад захистів дисертацій з спеціальності 25.00.01 у 2007 р. у прямій залежності зі спадом захистів відповідних дисертацій в НАДУ при Президентові України.

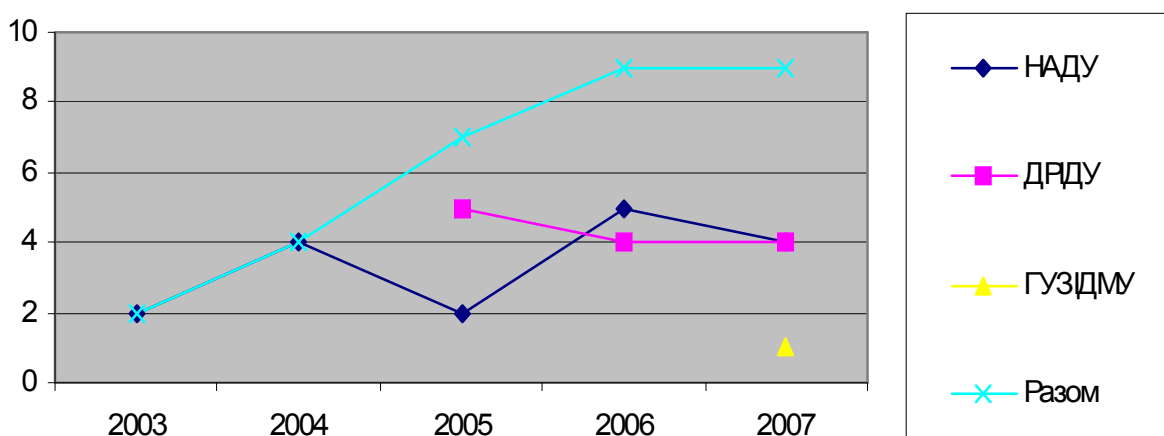
У табл. 6 та на рис.6 наведена статистика та динаміка захистів дисертацій зі спеціальності 25.00.03 – державна служба на різних спецрадах з відповідним дозволом ВАК України з урахуванням, що така спеціальність біла введена у 2002 р.

Таблиця 6.

Статистика захистів дисертацій зі спеціальності 25.00.03 – державна служба на різних спецрадах у 2003-2007 рр.

	2003	2004	2005	2006	2007
НАДУ	2	4	2	5	4
ДРДУ			5	4	4
ГУЗІДМУ					1
Разом	2	4	7	9	9

Рис. 6. Динаміка захистів дисертацій зі спеціальності 25.00.03 - державна служба у 2003-2007 рр.



На рис. 6 спостерігається спад у 2007 р. захистів дисертацій з спеціальності 25.00.03 в НАДУ при Президентові України.

У табл. 7 та на рис.7 наведена статистика та динаміка захистів дисертацій зі спеціальності 25.00.04 – місцеве самоврядування на різних спецрадах з відповідним дозволом ВАК України з урахуванням, що така спеціальність біла введена у 1997 р.

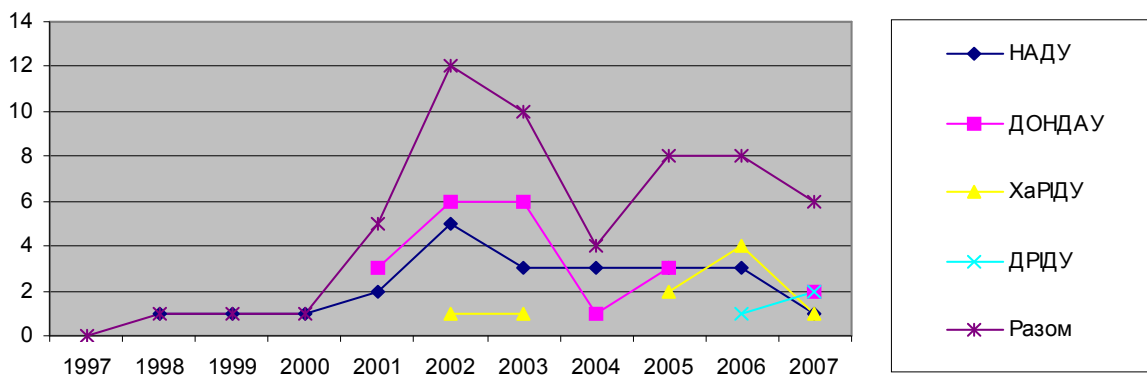
Таблиця 7.

Статистика захистів дисертацій зі спеціальності 25.00.04 – місцеве самоврядування на різних спецрадах у 1998-2007 рр.

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
НАДУ		1	1	1	2	5	3	3	3	3	1
ДОНДАУ					3	6	6	1	3		2
ХарРДУ						1	1		2	4	1
ДРІДУ										1	2
Разом	-	1	1	1	5	12	10	4	8	8	6

На рис. 7 спостерігається тенденція спаду загального захисту дисертацій, насамперед, викликана спадом у 2007 р. захистів дисертацій з цієї спеціальності в Національній академії державного управління при Президентові України та її Харківському регіональному інституті.

Рис. 7. Динаміка захистів дисертацій зі спеціальності 25.00.04 - місцеве самоврядування на різних спецрадах у 1998-2007 рр.



*Висновки.* Дана робота продовжує дослідження автора щодо процесів [1], що пов'язані з інституціалізацією та тенденціями дисертаційних розвідок з державного управління, починаючи зі створення відповідної галузі науки. Шляхом аналізу кількості захистів дисертацій за її різними спеціальностями та в різних наукових організаціях і освітніх закладах фактично показаний внесок останніх у становленні не тільки науки державного управління, а й проблемно-орієнтованих наукових шкіл з теорії та історії державного управління (НАДУ при Президентові України), а також механізмів державного управління (НАДУ при Президентові України, Донецький державний університет управління, Харківський регіональний інститут державного управління). Щодо становлення наукових шкіл за іншими напрямками, то

воно, на думку автора, ще тільки відбувається. Насторожує тенденція різкого спаду захистів дисертацій, особливо зі спеціальності 25.00.02, в НАДУ при Президентові України. Якщо це політика, то тоді необхідно привести у відповідність набір в аспірантуру та докторантуру, кількісний склад інституту здобувачів. Інакше це призведе до порушення принципу завершеного технологічного ланцюга підготовки науково-педагогічних кадрів вищої кваліфікації, а саме: магістратура – аспірантура – захист дисертації (спецрада). В умовах зростаючої конкуренції це також може сприяти появі інших полюсів авторитетного лідерства у галузі науки "Державне управління".

***Список використаних джерел:***

1. Мотренко Т.В., Бакуменко В.Д., Васильєва О.І. Концептуальний аналіз дисертаційних досліджень з державного управління (до 10-річчя галузі науки державного управління в Україні) // Вісник державної служби. - 2007. - № 4. – С.6 – 15.

### **5.7. Динаміка дисертаційних досліджень механізмів державного управління за видами суспільної діяльності (2003-2007 рр.)**

*Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими і практичними завданнями.* Галузь науки «Державне управління» започаткувала друге десятиріччя з часу її лігімітації у 1997 році в Україні й динамічно розвивається. В той же час існує необхідність переосмислити подоланий шлях з тим, щоб оцінити досягнуте, визначити проблемні питання подальшого розвитку наукової галузі, накреслити підходи й способи їх вирішення. В цьому плані доречним є звернення до науко метричних досліджень, тим більше, що для цього вже є достатній для аналізу період розвитку та достатньо статистичної інформації. Такі дослідження дозволяють проаналізувати статистику та оцінити динаміку підготовки і захисту дисертаційних робіт, виділяти притаманну цьому процесу наукову парадигму, наприклад, як це зроблено у роботі [1].

*Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано вирішення даної проблеми.* Дана стаття продовжує серію науко метричних досліджень у галузі науки «Державне управління», започаткованих у роботі Т.В.Мотренка, В.Д.Бакуменка, О.І.Васильової [1].

*Формування мети (постановка завдання).* Метою даної статті є виявлення статистики, динаміки та певних тенденцій дисертаційних досліджень у галузі науки «Державне управління» за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління шляхом аналізу їх якісних та кількісних параметрів.

*Виклад основного матеріалу з обґрунтуванням отримання наукових результатів дослідження.* Спеціальність 25.00.02 – механізми державного управління науки державного управління була запроваджена за наказом ВАК України від 9 вересня 2002 р. № 368 [2]. Згідно паспорту цієї спеціальності її змістом є теоретико-методологічне обґрунтування механізмів державного управління, адміністративно-організаційних напрямів державотворення, функцій, структури, повноважень та особливостей органів державної влади усіх рівнів. На сьогодні маємо повний п'ятирічний період з 2003 по 2007 роки дисертаційних досліджень за цією спеціальністю, обраний авторами для якісного та кількісного аналізу. За межами аналізу залишилася порівняно невелика кількість робіт у 2002 р. та у 2008 р., які не були враховані, оскільки не давали повної картини досліджень по цих роках.

Якісними параметрами у даній роботі обрані види суспільної діяльності та окремі їх напрями, в яких відбувалися дисертаційні дослідження механізмів державного управління, а кількісними – кількість захищених дисертацій.

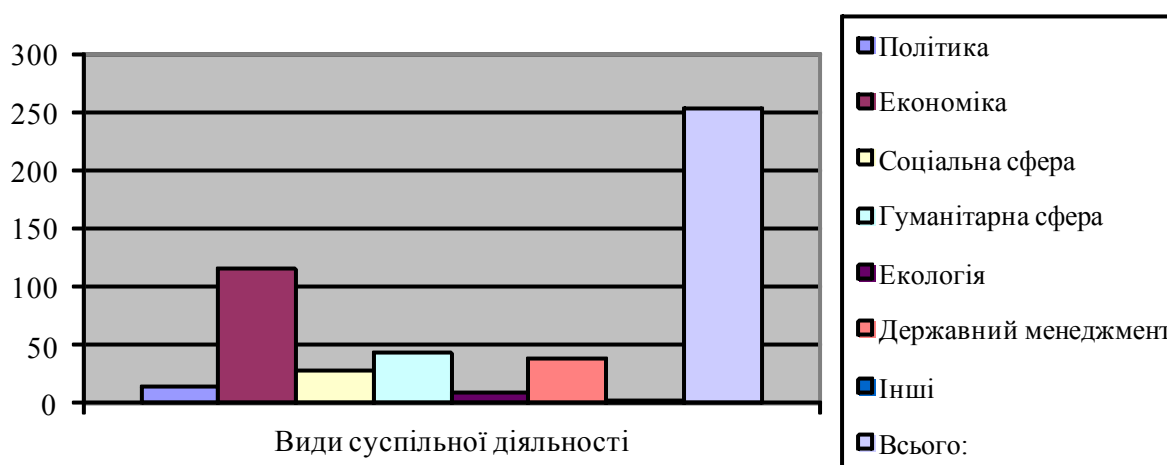
Серед якісних параметрів маємо такі види суспільної діяльності як політика, економіка, соціальна сфера, гуманітарна сфера, екологія, а також державний менеджмент. Останній обрано як відображення процесів самоорганізації у самому державному управлінні. Загальна статистика захищених дисертаційних робіт за спеціальністю «механізми державного управління» за якісними параметрами та в обраному періоді дослідження зведена у табл.1 та відображена на рис.1.

Таблиця 1.

Загальна статистика захищених дисертаційних робіт за спеціальністю «механізми державного управління» у 2003 – 2007 рр.

Сфери застосування:	2003	2004	2005	2006	2007	Разом
Політика	-	4	2	5	4	15
Економіка	9	21	31	27	26	116
Соціальна сфера	2	11	5	6	5	29
Гуманітарна сфера	4	6	12	12	10	44
Екологія	-	2	2	4	2	10
Державний менеджмент	1	8	14	7	8	38
Інші	-	1	1	1	-	2
Всього:	16	53	68	62	55	254

Рис 1. Кількісне співвідношення дисертаційних досліджень за видами діяльності (2003-2007 рр.)



Виходячи з даних табл.1 та рис. 1 можна підсумувати, що з 2003 по 2007 роки захищено 254 дисертації стосовно механізмів державного

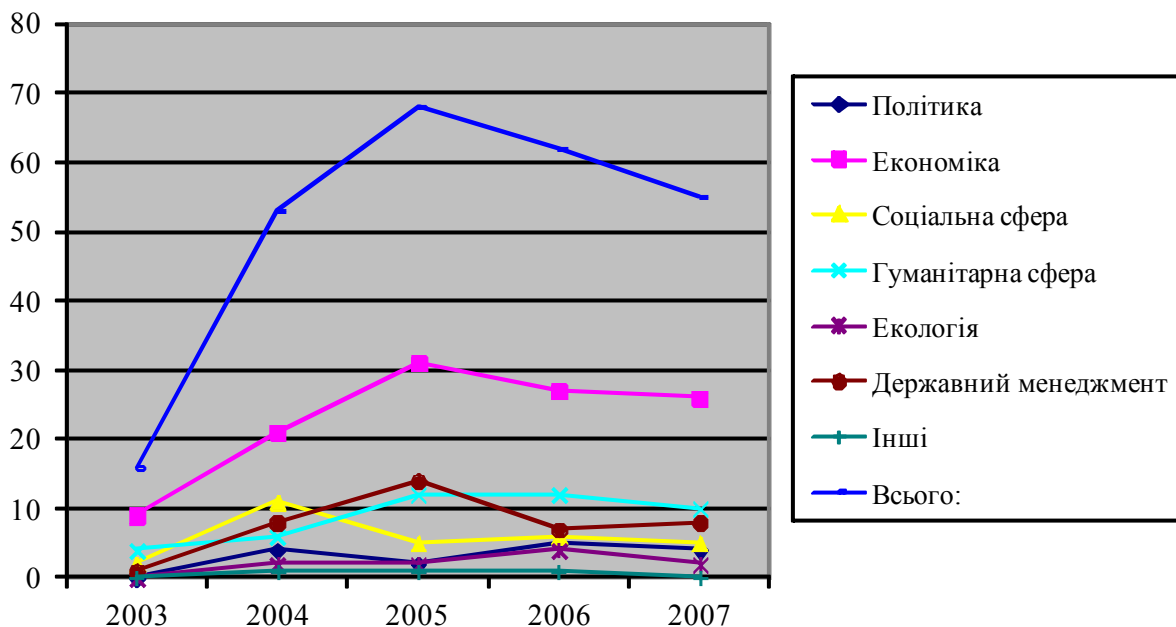
управління, переважна їх кількість у сфері економіки (45,7%), потім зі значним відставанням йдуть гуманітарна сфера (17,3%), державний менеджмент (15,0%) та соціальна сфера (11,4%).

Порівняно незначна частка таких робіт захищено у сферах політики (5,9%) та екології (3,9%).

Припис «інші» фактично відображає дисертаційні роботи, що за напрямами досліджень правильніше віднести до інших спеціальностей галузі науки «Державне управління». Таких робіт дуже мало (2), що свідчить про достатньо високий рівень відповідності досліджень обраній спеціальності (99,2%) на початковому періоді її становлення.

Динаміка досліджень механізмів державного управління за видами суспільної діяльності наведена на рис. 2. Якщо до 2005 р. відбувалося прискорене зростання кількості захищених дисертацій, переважно за рахунок стабільного їх зростання у сфері економіки, державного менеджменту та у гуманітарній сфері, то з 2005 р. навпаки намітився помітний їх спад.

Рис. 2. Динаміка дисертаційних досліджень за видами суспільної діяльності (2003-2007 рр.)



Проведено прив'язку захищених дисертаційних досліджень до окремих напрямів в межах виділених видів суспільної діяльності. З цією метою підібрано статистичну інформацію як це показано у табл. 2-7 та побудовано діаграми як це показано на рис.3, 5, 7, 9, 11, 13.



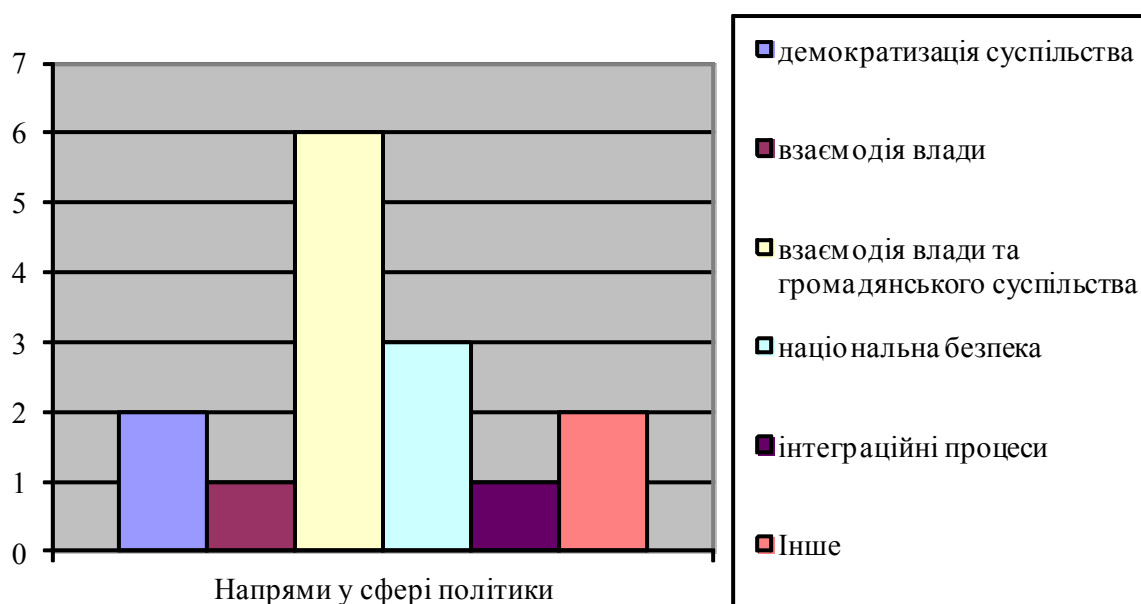
Виділено динаміку досліджень механізмів державного управління за окремими напрямками видів суспільної діяльності (див. рис. 4, 6, 8, 10, 12, 14).

Таблиця 2.

Статистика захищених дисертаційних робіт за окремими напрямками політики у 2003 – 2007 рр.

ПОЛІТИКА	2003	2004	2005	2006	2007	Разом
демократизація суспільства	-	-	1	1	-	2
взаємодія влади	-	1	-	-	-	1
взаємодія влади та громадянського суспільства	-	2	1	2	1	6
національна безпека	-	-	-	1	2	3
інтеграційні процеси	-	1	-	-	-	1
Інше	-	-	-	1	1	2
Всього:	-	4	2	5	4	15

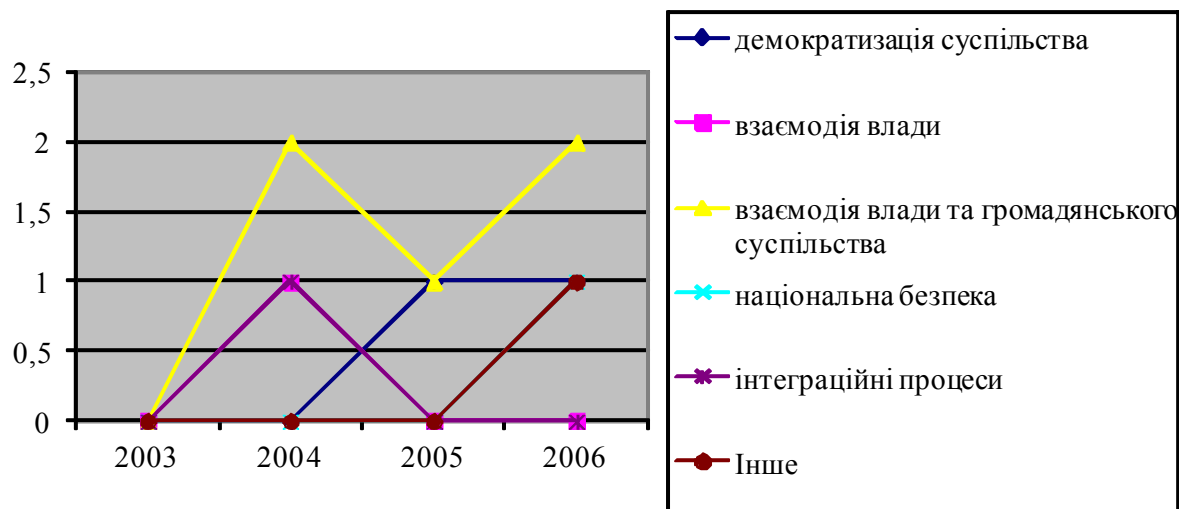
Рис. 3. Кількісне співвідношення механізмів державного управління за напрямками політики (2003-2007 рр.)



Взагалі мало уваги в дослідженнях механізмів державного управління приділено політичній сфері й, зокрема, проблемам і питанням

демократизації суспільства (0,8%). Це насторожує, оскільки подальший рух України в Європу безпосередньо пов'язується з процесами демократичного врядування.

Рис.4. Динаміка дисертаційних досліджень механізмів державного управління за окремими напрямками політики (2003-2007 рр.)



Таблиця 3.

Статистика захищених дисертаційних робіт за окремими напрямками економіки у 2003 – 2007 рр.

ЕКОНОМІКА	2003	2004	2005	2006	2007	Разом
Фінансова, банківська, інвестиційна діяльність	3	6	8	12	3	32
Промисловість	-	3	4	-	4	11
Аграрний сектор	3	3	6	5	4	21
Енергетика, енергозбереження	-	1	3	1	1	6
Транспорт, зв'язок	-	-	-	1	2	3
Будівництво та ЖКГ	1	1	2	-	1	5
Підприємництво	-	5	1	2	4	12
Приватизація	-	-	2	1	-	3
Соціально-економічний розвиток	1	1	4	2	3	11
Зовнішньоекономічна діяльність	-	1	3	1	2	7
Інше	1	-	-	2	2	5
Всього:	9	21	31	27	26	116

Рис. 5. Кількісне співвідношення дисертаційних досліджень механізмів державного управління за напрямками економіки (2003-2007 рр.)

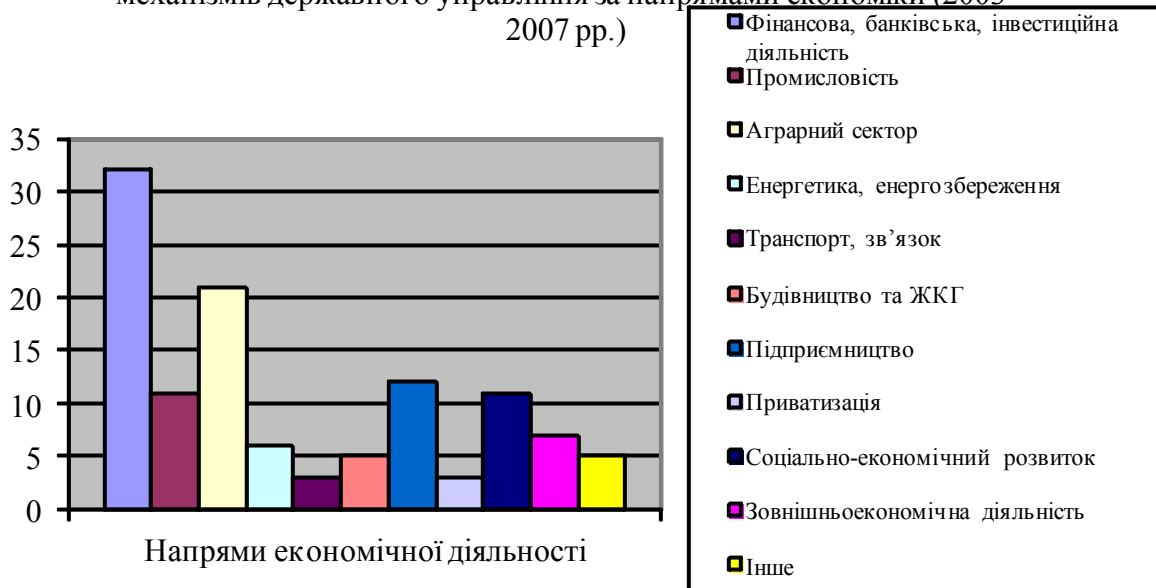
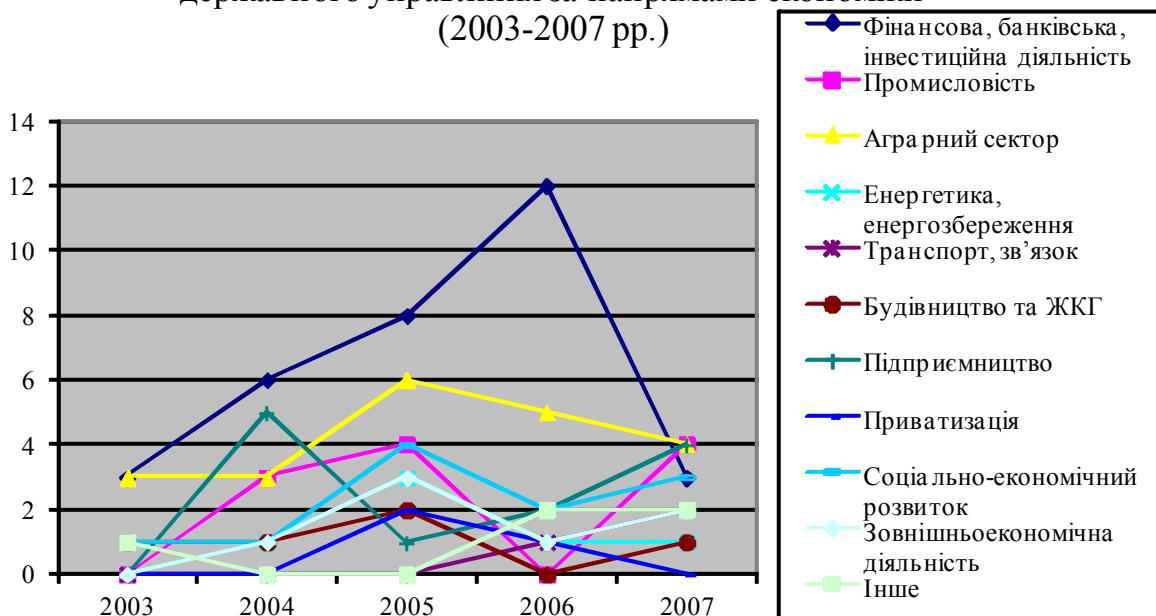


Рис. 6. Динаміка дисертаційних досліджень механізмів державного управління за напрямками економіки (2003-2007 рр.)



Найбільш затребуваними напрямками досліджень механізмів державного управління у сфері економіки виявилися фінансова, банківська та інвестиційна діяльність (32 дисертації, 12,6%), потім аграрний сектор (21 дисертація, 8,3%), підприємництво (12 дисертацій, 4,7%), соціально-економічний розвиток (11 дисертацій, 4,3%) та промисловість (11 дисертацій, 4,3%). В той же час після високих темпів зростання захистів дисертацій за напрямом фінансової, банківської та інвестиційної діяльності

з 2006 р. спостерігається суттєве їх зменшення. В аграрному секторі спостерігається подібний процес з 2005 р., тільки у меншому ступені.

Таблиця 4.

Статистика захищених дисертаційних робіт за окремими напрямками соціальної сфери у 2003 – 2007 рр.

<i>СОЦІАЛЬНА СФЕРА</i>	2003	2004	2005	2006	2007	Разом
Соціальне забезпечення	1	-	-	-	2	3
Охорона здоров'я	1	8	3	5	2	19
Інше	-	3	2	1	1	7
Всього:	2	11	5	6	5	29

Рис. 7. Кількісне співвідношення досліджень механізмів державного управління за напрямками соціальної сфери (2003-2007 рр.)

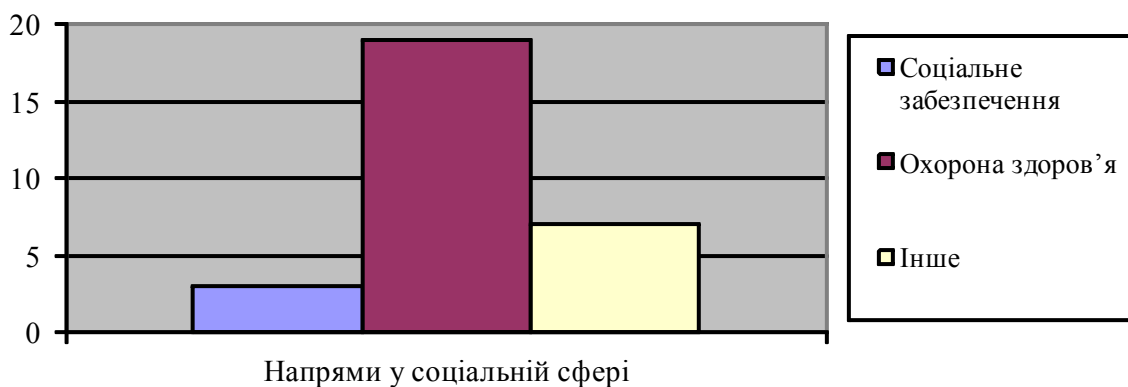
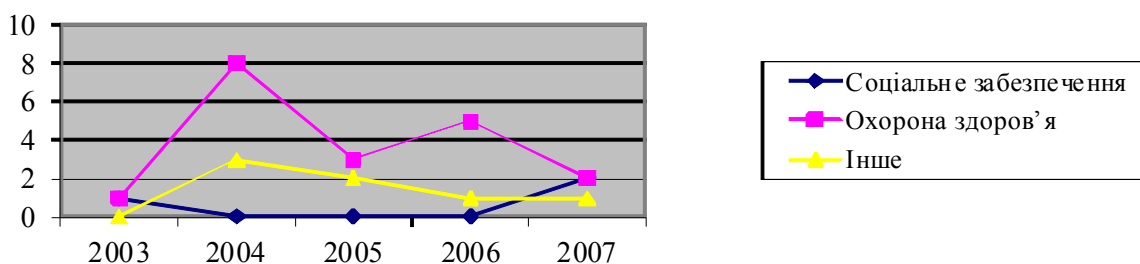


Рис. 8. Динаміка дисертаційних досліджень механізмів державного управління за напрямками соціальної сфери (2003-2007 рр.)



Таблиця 5.

Статистика захищених дисертаційних робіт за окремими напрямками гуманітарної сфери у 2003 – 2007 рр.

ГУМАНІТАРНА СФЕРА	2003	2004	2005	2006	2007	Разом
Освіта	3	2	5	7	2	19
Наука, інноваційна діяльність	1	-	2	-	1	4
Культура	-	-	-	1	-	1
Демографія, зайнятість населення	-	3	3	2	6	14
Туризм	-	1	2	1	1	5
Інше	-	-	-	1	-	1
Всього:	4	6	12	12	10	44

Рис. 9. Кількісне співвідношення дисертаційних досліджень механізмів державного управління за напрямками гуманітарної сфери (2003-2007 рр.)

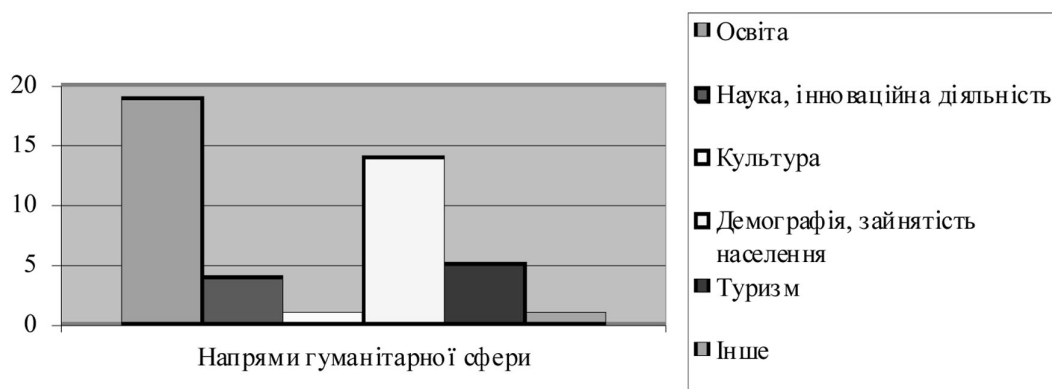
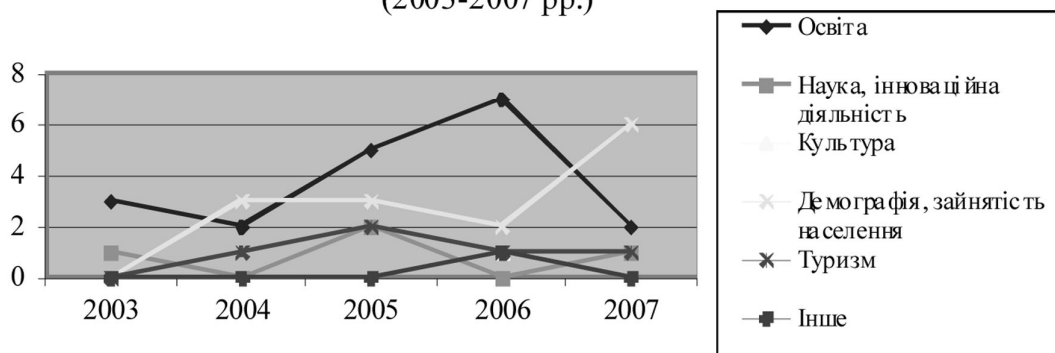


Рис. 10. Динаміка дисертаційних досліджень механізмів державного управління за напрямками гуманітарної сфери (2003-2007 рр.)



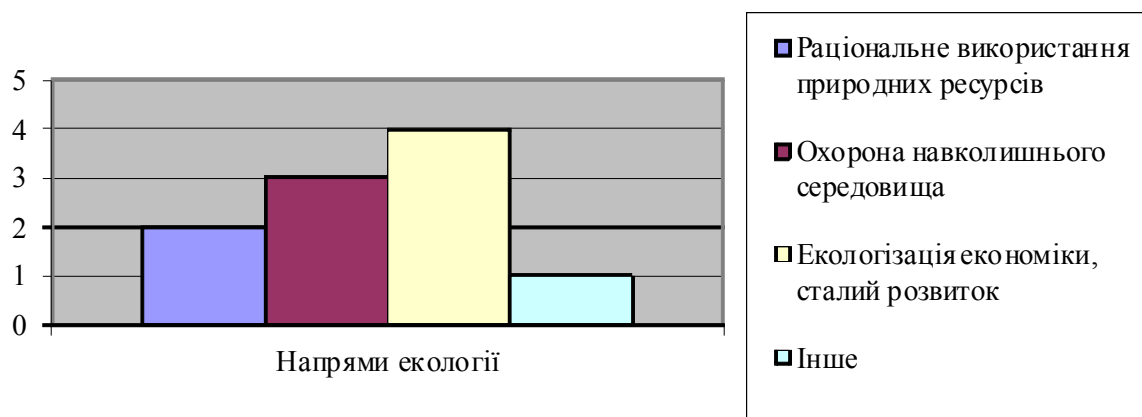
З рис. 10 видно, що починаючи з 2006 р. відбувається спад захистів дисертацій в освітній сфері, в той же час збільшилася їх кількість за напрямом демографії та зайнятості населення.

Таблиця 6.

Статистика захищених дисертаційних робіт за окремими напрямами екології у 2003 – 2007 рр.

ЕКОЛОГІЯ	2003	2004	2005	2006	2007	Разом
Раціональне використання природних ресурсів	-	-	-	2	-	2
Охорона навколишнього середовища	-	-	1	1	1	3
Екологізація економіки, сталий розвиток	-	1	1	1	1	4
Інше	-	1	-	-	-	1
Всього:	-	2	2	4	2	10

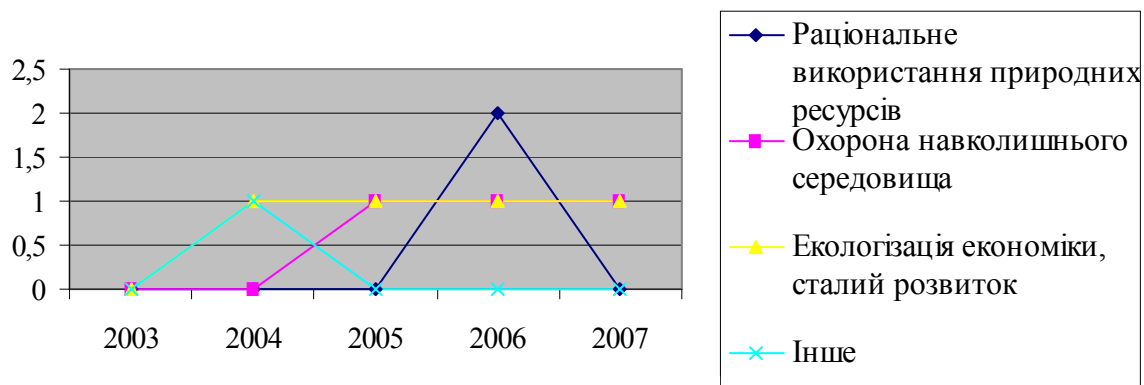
Рис. 11. Кількісне співвідношення дисертаційних досліджень механізмів державного управління за напрямами екології (2003-2007 рр.)



В Україні здійснюється ліквідація наслідків техногенної Чорнобильської катастрофи планетарного масштабу, щороку утворюється мільйон тон відходів виробництва та побуту, маємо численні забруднені території, відбувається зменшення чистих природних зон та інше. За цих умов зовсім незначна увага, на нашу думку, приділяється дослідженням напрямів екології, зокрема екологізації економіки та управління, освіти, науки, формування умов та механізмів забезпечення стійкого розвитку

українського суспільства, гармонізації зусиль протистояння розвитку негативних процесів та явищ в навколишньому природному середовищі.

Рис. 12. Динаміка дисертаційних досліджень механізмів державного управління за напрямками екології (2003-2007 рр.)



Таблиця 7.

Статистика захищених дисертаційних робіт за окремими напрямками державного менеджменту у 2003 – 2007 рр.

<i>ДЕРЖАВНИЙ МЕНЕДЖМЕНТ</i>	2003	2004	2005	2006	2007	Разом
Розбудова владних структур, надання послуг	1	2	6	4	2	15
Розбудова апарату, удосконалення управління	-	1	1	1	1	4
Стратегічне управління, управління розвитком	-	1	3	-	1	5
Система контролю та оцінювання, забезпечення якості	-	2	3	1	2	8
Прийняття управлінських рішень	-	-	1	-	-	1
Служба державна та в органах місцевого самоврядування	-	-	-	-	2	2
Інформатизація діяльності	-	2	-	1	-	3
Всього:	1	8	14	7	8	38

Позитивною тенденцією є те, що достатньо велика увага приділяється механізмам державного управління за напрямом “розбудова владних структур та надання послуг”.

Наявність у табл. 7 низки напрямів “служба державна та в органах місцевого самоврядування”, “прийняття управлінських рішень”, “надання послуг” свідчить про певне дублювання у дослідженнях механізмів державного управління напрямів спеціальності “25.00.03 – державна служба”.

Рис. 13. Кількісне співвідношення досліджень механізмів державного управління за напрямами державного менеджменту (2003-2007 рр.)

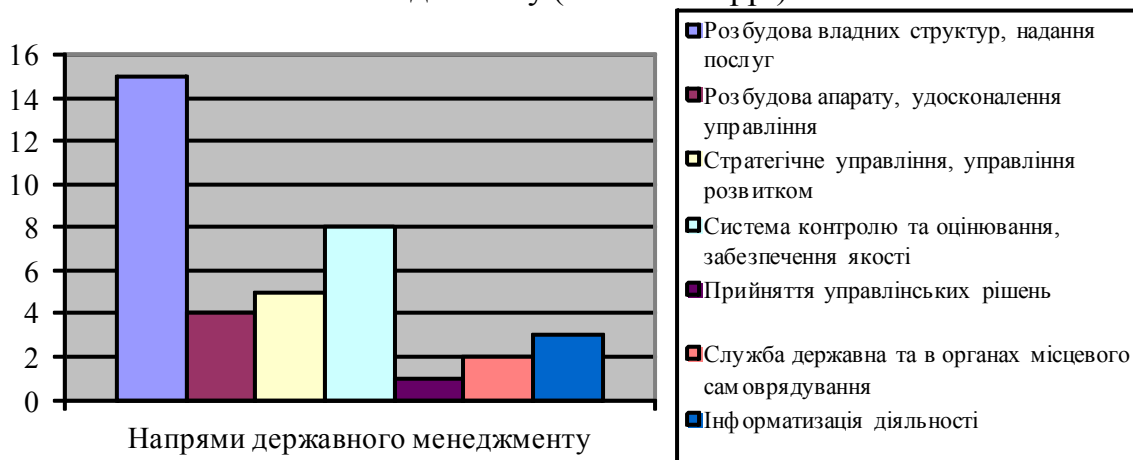
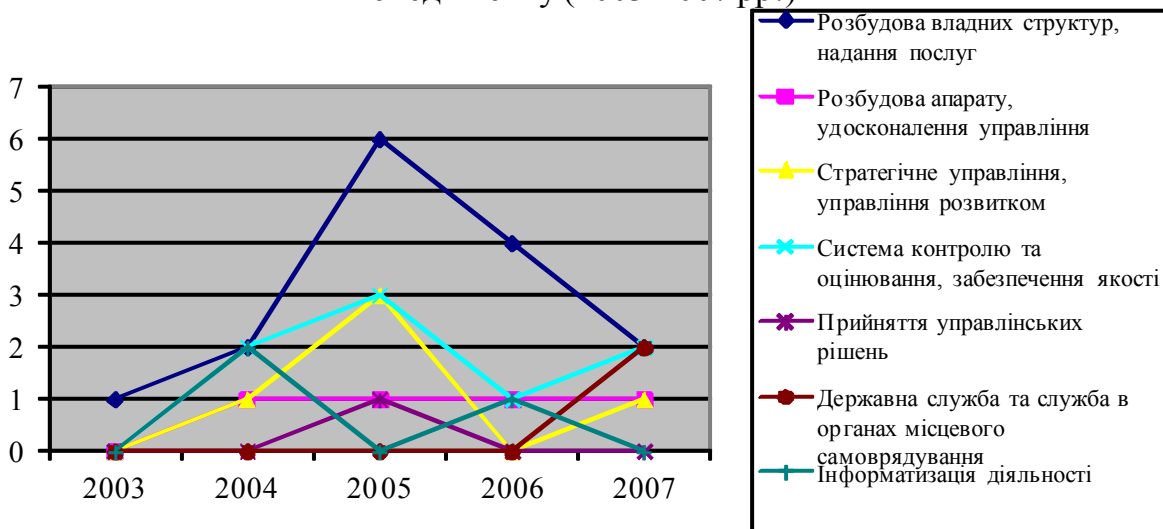


Рис. 14. Динаміка дисертаційних досліджень механізмів державного управління за напрямами державного менеджменту (2003-2007 рр.)



*Висновки.* Найбільш затребуваними напрямами досліджень механізмів державного управління виявилися фінансова, банківська та



інвестиційна діяльність (32 дисертації, 12,6%), потім аграрний сектор (21 дисертація, 8,3%), охорона здоров'я (19 дисертацій, 7,5%), освіта (19 дисертацій, 7,5%), розбудова владних структур, надання послуг (15 дисертацій, 5,9%), демографія та зайнятість населення (14 дисертацій, 5,5%), підприємництво (12 дисертацій, 4,7%), соціально-економічний розвиток (11 дисертацій, 4,3%) та промисловість (11 дисертацій, 4,3%). Тобто маємо достатньо широкий спектр напрямів суспільної діяльності, які потребують застосування механізмів державного управління. В той же час мало дослідженими залишаються механізми державного управління екологізацією економіки та управління, стійким розвитком (4 дисертації, 1,6%), демократизацією суспільства (2 дисертації, 0,8%).

Серед найбільш задіяних напрямів досліджень виявлено тенденцію: після швидкого зростання захистів дисертацій стосовно механізмів державного управління, починаючи з 2005-2006 рр. відбувається їх спад та певна стабілізація на суттєво менших рівнях.

У плані продовження даної роботи, надання їй характеру системної є доцільним продовження відстеження якісних та кількісних параметрів дисертаційних досліджень за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління, зокрема за результатами 2008 р. й надалі. На нашу думку, заслуговують на увагу аналогічні дослідження з інших спеціальностей галузі науки «Державне управління». У плані забезпечення випереджаючого характеру дисертаційних досліджень з державного управління доцільно також співставляти по роках вибір їх тематики з актуалізацією або загостренням відповідних проблемних ситуацій й реальними потребами у механізмах їх вирішення в Україні та світі.

***Список використаних джерел:***

1. Мотренко Т.В., Бакуменко В.Д., Васильєва О.І. Концептуальний аналіз дисертаційних досліджень з державного управління (до 10-річчя галузі науки державного управління в Україні) // Вісник державної служби. - 2007. - № 4. – С.6 – 15.
2. Наказ ВАК України від 9 вересня 2002 р. № 368.
3. Електроний каталог наукової літератури - <http://ukrlibrary.org/02501.htm>
4. Електроний каталог наукової літератури - <http://www.nbu.gov.ua/ard>.

## **1.8. Основні тенденції дисертаційних досліджень механізмів державного управління в Україні за напрямками та видами суспільної діяльності**

*Постановка проблеми.* Галузь науки “Державне управління” була лігмітована у 1997 році в Україні й динамічно розвивається. В той же час існує необхідність переосмислити подоланий шлях з тим, щоб оцінити досягнуте, визначити проблемні питання подальшого розвитку наукової галузі, накреслити підходи й способи їх вирішення. В цьому плані доречним є звернення до наукометричних досліджень, тим більше, що для цього вже є достатній період розвитку для аналізу та достатньо статистичної інформації.

*Метою даної статті є* виявлення та аналіз основних тенденцій дисертаційних досліджень механізмів державного управління в Україні за напрямками та видами суспільної діяльності.

*Аналіз наукового доробку.* Наукометричні дослідження дозволяють проаналізувати статистику та оцінити динаміку підготовки і захисту дисертаційних робіт, виділити притаманну цьому процесу наукову парадигму, наприклад, як це зроблено у роботі [1].

*Виклад основного матеріалу.*

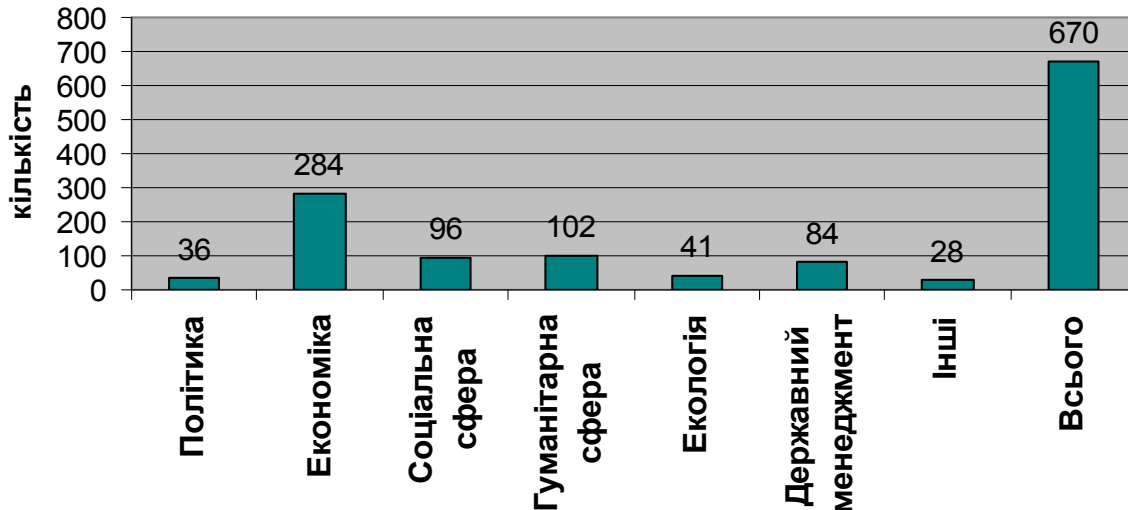
Нижче наведені результати аналізу статистики, динаміки та певних тенденцій дисертаційних досліджень у галузі науки «Державне управління» за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління шляхом виявлення їх якісних та кількісних параметрів [2,3].

Спеціальність 25.00.02 – механізми державного управління науки державного управління була запроваджена за наказом ВАК України від 9 вересня 2002 р. № 368 [4]. Згідно паспорту цієї спеціальності її змістом є теоретико-методологічне обґрунтування механізмів державного управління, адміністративно-організаційних напрямів державотворення, функцій, структури, повноважень та особливостей органів державної влади усіх рівнів. Розглянемо дев'ятирічний період з 2003 по 2011 роки дисертаційних досліджень за цією спеціальністю, обраний авторами для якісного та кількісного аналізу. За межами аналізу залишилася порівняно невелика кількість робіт у 2002 р. та у 2012 р., які не враховані, оскільки не дають повної картини досліджень у цих роках.

Якісними параметрами у даній роботі обрані види (сфери) суспільної діяльності та окремі їх напрями, в яких відбувалися дисертаційні дослідження механізмів державного управління, а кількісними – кількість захищених дисертацій. Серед якісних параметрів маємо такі види (сфери) суспільної діяльності як політика, економіка, соціальна сфера, гуманітарна сфера, екологія, а також державний менеджмент. Останній обрано як відображення процесів самоорганізації у самому державному управлінні.

Загальна статистика захищених дисертаційних робіт за спеціальністю «механізми державного управління» за якісними параметрами та в обраному періоді дослідження відображена на рис.1.1.

**Рис. 1.1. Співвідношення захищених дисертацій за спеціальністю 25.00.02 за сферами управління**



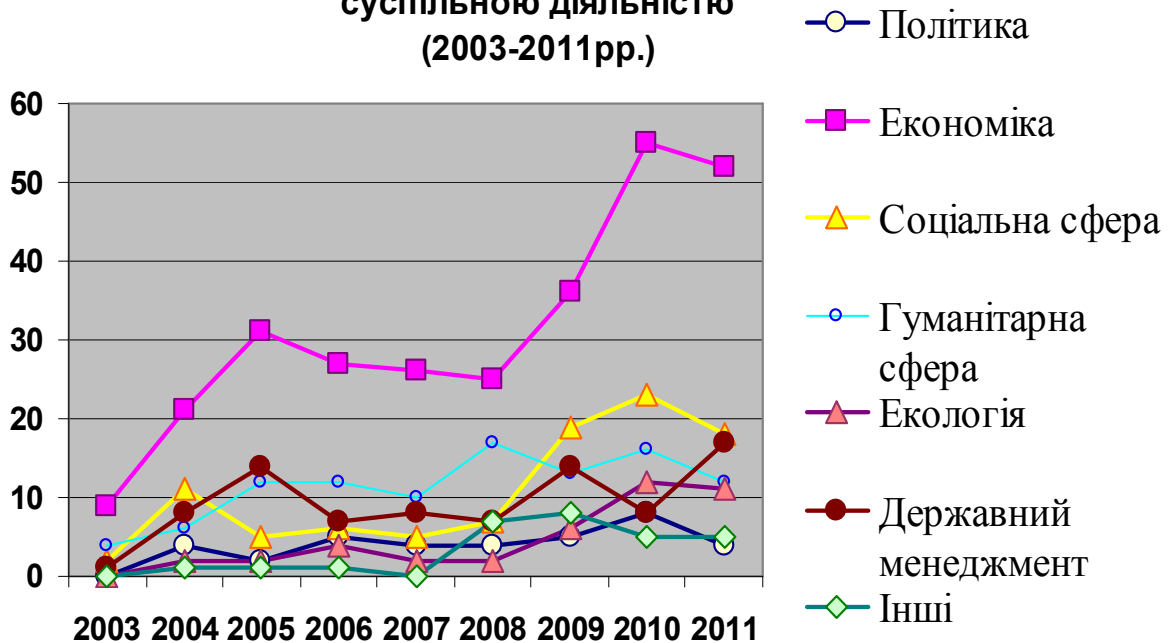
Виходячи з рис. 1 видно, що з 2003 по 2011 роки захищено 670 дисертацій стосовно механізмів державного управління, переважна їх кількість у сфері економіки (284, 42,4%), потім зі значним відставанням йдуть гуманітарна сфера (102, 15,2%), соціальна сфера (96, 14,3%) та державний менеджмент (84, 12,5%). Порівняно незначна частка таких робіт захищено у сферах екології (41, 6,1%) та політики (36, 5,4%).

Припис «інші» фактично відображає дисертаційні роботи, що за напрямами досліджень правильніше віднести до інших спеціальностей галузі науки «Державне управління». Таких робіт виявлено 28, що складає 4,2 %.

Фактично спостерігаються ті ж самі тенденції, що й були на момент започаткування даного дисертаційного дослідження у 2008 році. Так з 2003 до 2007 року було захищені 254 дисертації стосовно механізмів державного управління, причому переважна їх кількість у сфері економіки (45,7%), потім йдуть гуманітарна сфера (17,3%), державний менеджмент (15,0%), соціальна сфера (11,4%), сфери політики (5,9%) та екології (3,9%). Робіт, що віднесені до «інших», дуже мало (2), що свідчить про достатньо високий рівень відповідності дисертаційних досліджень обраній спеціальності (99,2%) на початковому періоді її становлення. Як бачимо, у 2008 – 2011 роках зменшився відсоток захищених робіт у всіх вище зазначених сферах, окрім екології, що відобразилося на відповідних результатах всього періоду з 2003 по 2011 роки. Відсоток кількості захистів у соціальній сфері став більшим ніж у державному менеджменті.

Динаміка досліджень механізмів державного управління за видами (сферами) суспільної діяльності наведена на рис. 1.2.

**Рис. 1.2. Динаміка захистів дисертацій за спеціальністю 25.00.02 за сферами державного управління суспільною діяльністю (2003-2011рр.)**



Аналіз рис. 1.1 та 1.2 дозволяє зробити такі висновки. У період 2008-2011 роки порівняно з періодом 2003-2007 років різко на 163,8% зросла кількість (з 254 до 670, тобто на 416) захистів дисертацій за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління.

Найбільше це стосувалося сфери економіки (з 116 до 168), соціальної сфери (з 29 до 67), сфери екології (з 10 до 31), менше - гуманітарної сфери (з 44 до 58), державного менеджменту (з 38 до 46) та сфери політики (з 15 до 21).

Проведено прив'язку захищених дисертаційних досліджень до окремих напрямів в межах виділених видів суспільної діяльності. З цією метою зібрано статистичну інформацію та на її основі побудовано діаграми, як це показано на рис.1.3, 1.5, 1.7, 1.9, 1.11, 1.13.

Також виділено динаміку досліджень механізмів державного управління за окремими напрямами видів суспільної діяльності (див. рис. 1.4, 1.6, 1.8, 1.10, 1.12, 1.14).

На рис.1.3 та 1.4 наведено співвідношення захищених дисертацій та динаміку досліджень механізмів державного управління за напрямами сфери політики.

Аналізуючи рис.1.3 та 1.4, можна зробити висновок, що в дисертаційних дослідженнях механізмів державного управління мало

уваги приділено політичній сфері (5,4%) й, зокрема, проблемам і питанням демократизації суспільства (1,3%).

Рис. 1.3. Співвідношення захищених дисертацій за спеціальністю 25.00.02 за напрямками сфери політики

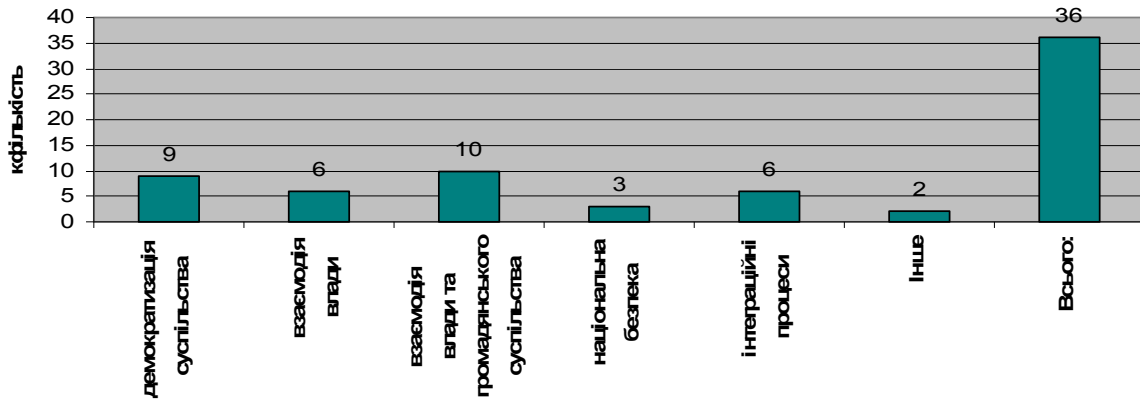
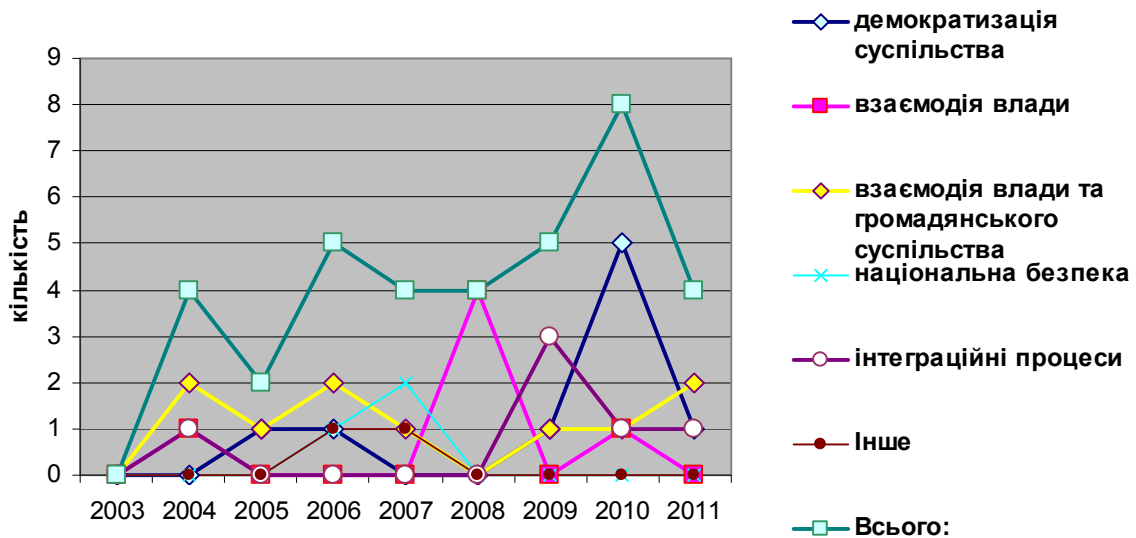


Рис. 1.4. Динаміка захистів дисертацій за спеціальністю 25.00.02 у сфері політики



У 2003-2007 рр. цей відсоток складав ще менше робіт (0,8%). Таке збільшення є позитивом, але, в цілому, ця тенденція насторожує, оскільки подальший рух України в Європу безпосередньо пов'язується з процесами демократичного врядування.

Більш ретельний підхід до цього питання показує, що, окрім політичної сфери, розробка механізмів демократичних змін здійснювалася й в інших сферах. Всього кількість таких робіт складає 37, або 5,5% від всіх робіт у досліджуваній період (у 2003-2007 рр. – 14 робіт). Спостерігається зростання робіт, присвячених взаємодії влади та з інститутами громадянського суспільства (16 робіт, 2,4%).

На рис. 1.5 та 1.6 наведено співвідношення захищених дисертацій та динаміку досліджень механізмів державного управління за напрямками сфери економіки. Найбільш затребуваними напрямками досліджень механізмів державного управління у сфері економіки виявилися фінансова, банківська та інвестиційна діяльність (93 дисертації, 13,9%), потім аграрний сектор (45 дисертацій, 6,7%), соціально-економічний розвиток (38 дисертацій, 5,7%), промисловість (34 дисертації, 5,1%) та підприємництво (23 дисертації, 3,4%).

Рис. 1.5. Співвідношення захищених дисертацій за спеціальністю 25.00.02 за напрямками сфери економіки

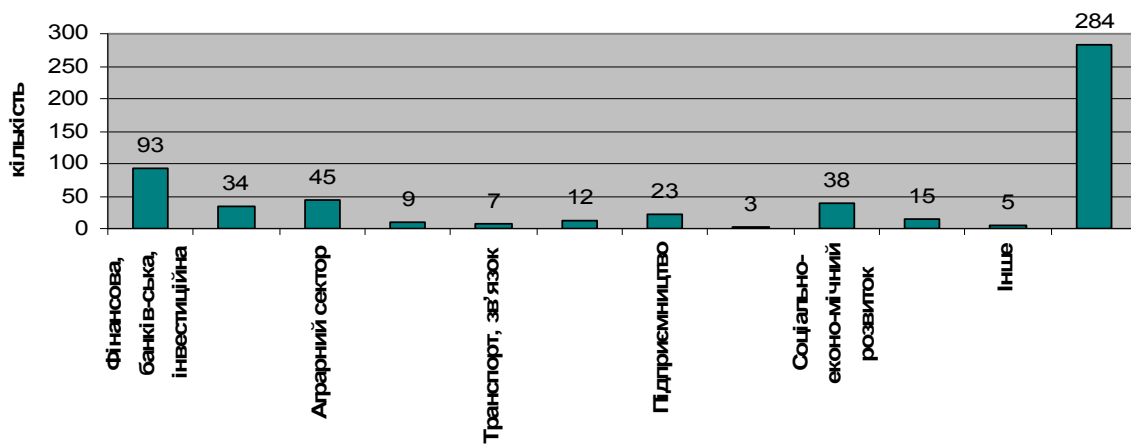
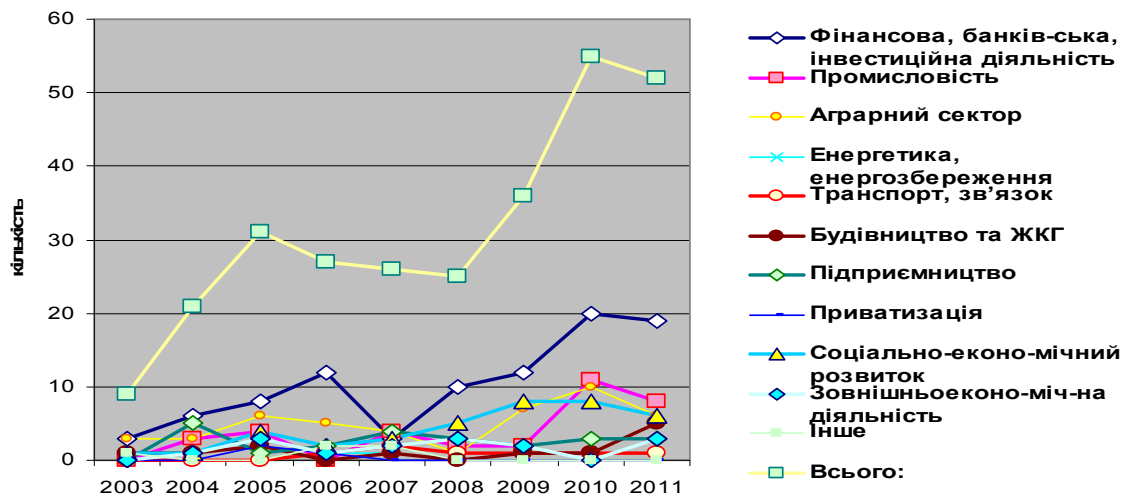


Рис. 1.6. Динаміка захистів дисертацій за спеціальністю 25.00.02 за напрямками сфери економіки

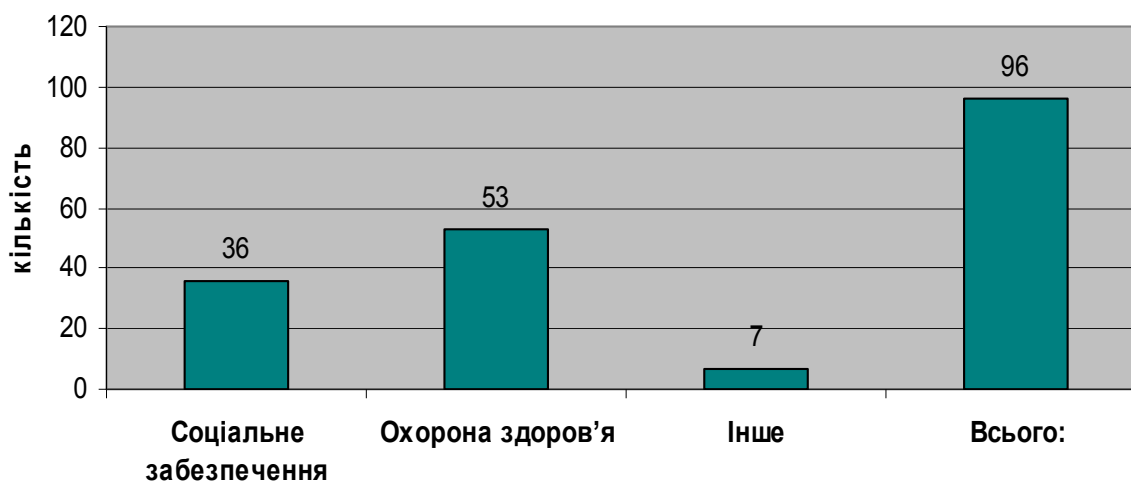


В той же час після високих темпів зростання захистів дисертацій за напрямками у сфері економіки у 2008-2010 роках у 2011 році спостерігалось їх певне зменшення.

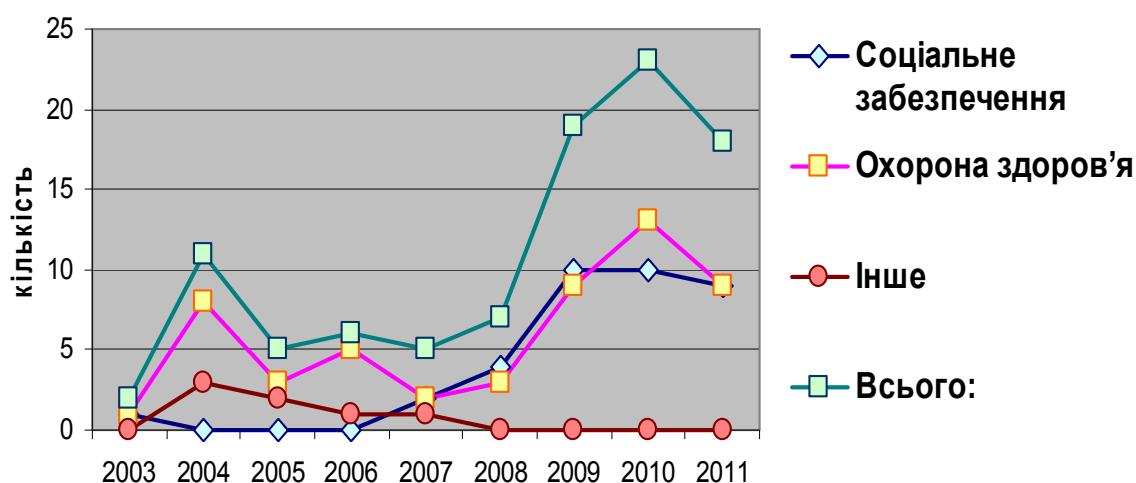
На рис. 1.7 та 1.8 наведено співвідношення захищених дисертацій та

динаміку досліджень механізмів державного управління за напрямками соціальної сфери.

**Рис. 1.7. Співвідношення захищених дисертацій за спеціальністю 25.00.02 за напрямками соціальної сфери**



**Рис. 1.8. Динаміка захистів дисертацій за спеціальністю 25.00.02 за напрямками соціальної сфери**



Відбулося суттєве зростання захистів дисертацій за механізмами державного управління у цій сфері. Так, кількість захистів за напрямом «охорона здоров'я» зросло з 19 у 2003-2007 рр. до 34 у 2008-2011 рр., а за напрямом «соціальне забезпечення» - з 3 до 33.

Після високих темпів зростання захистів дисертацій за напрямками соціальної сфери у 2008-2010 роках у 2011 році спостерігалось їх певне зменшення.

На рис. 1.9 та 1.10 наведено співвідношення захищених дисертацій

та динаміку досліджень механізмів державного управління за напрямками гуманітарної сфери.

Рис. 1.9. Співвідношення захищених дисертацій за спеціальністю 25.00.02 за напрямками гуманітарної сфери

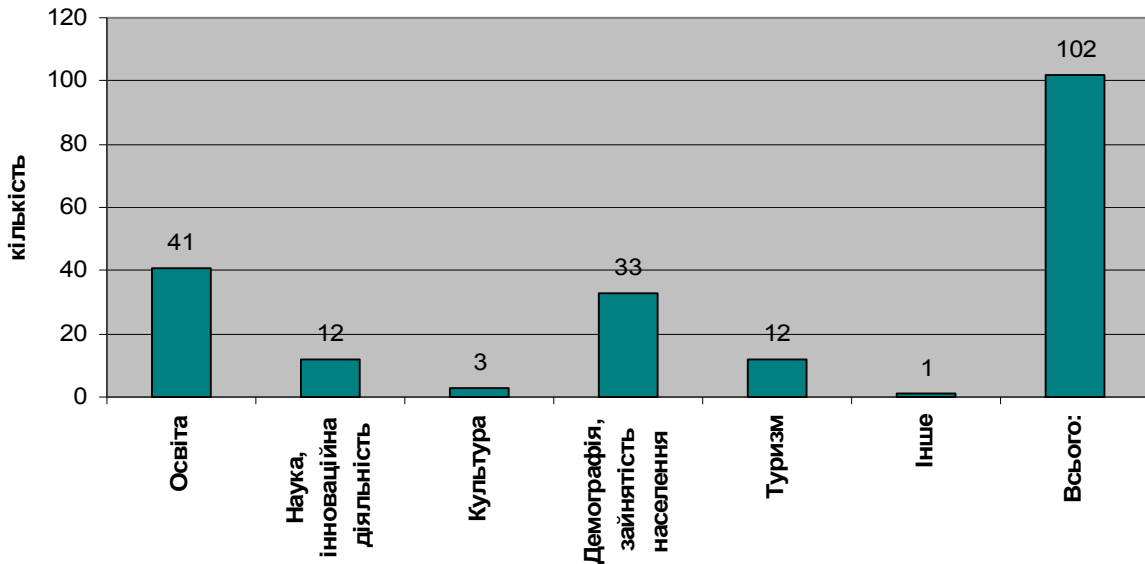
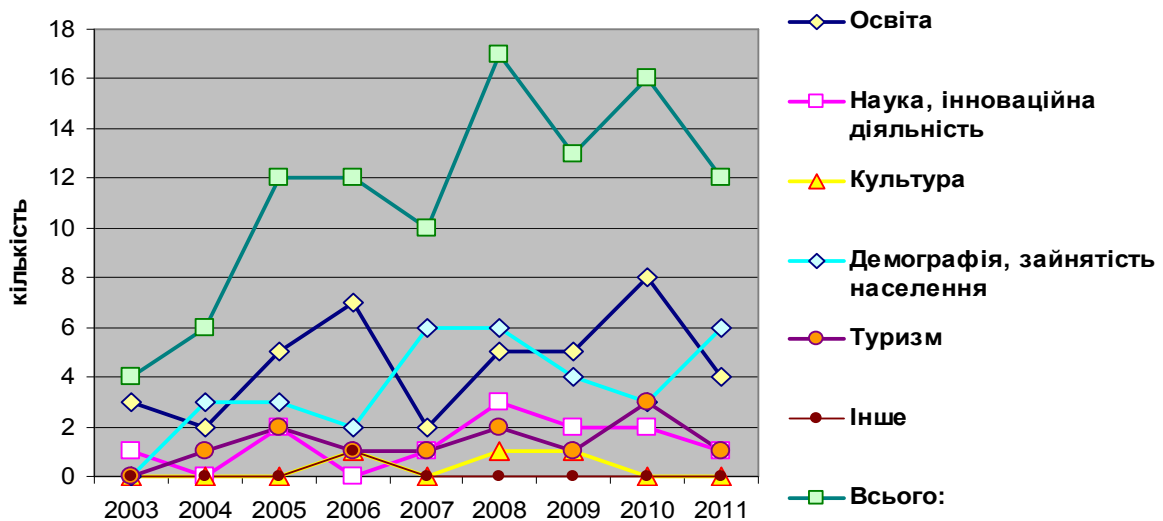


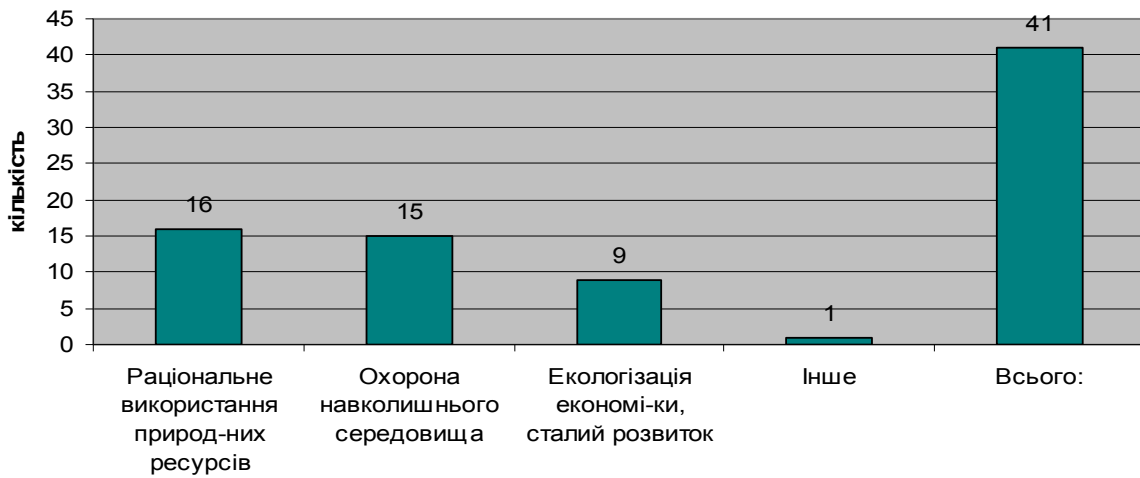
Рис. 1.10. Динаміка захистів дисертацій за спеціальністю 25.00.02 за напрямками гуманітарної сфери



З рис. 1.9 видно, що найбільше захистів дисертацій в освітній сфері відбулося за напрямом «освіта» (41 робота, 6,1%), в той же час їх кількість у 2011 році впала нижче рівня 2005 року. На другому місці по кількості захистів йде напрям «демографія, зайнятість населення» (33 роботи, 4,9%). У 2011 році тенденція за цим напрямом змінилася на позитивну.



Рис. 1.11. Співвідношення захищених дисертацій за спеціальністю 25.00.02 за напрямками сфери екології



Викликає занепокоєння невисока кількість робіт з механізмів державного управління, присвячених безпосередньо розвитку науки та інноваційної сфери в Україні (12 робіт, 1,8%), в той час, коли передові країни світу будують інноваційне суспільство. Певне заспокоєння є в тому, що питання інноватизації різних сфер суспільної діяльності (політики, економіки, соціальної сфери, екології, державного менеджменту) у різній мірі розглядаються в значній кількості робіт.

На рис. 1.11 та 1.12 наведено співвідношення захищених дисертацій та динаміку досліджень механізмів державного управління за напрямками екологічної сфери.

В той же час, на нашу думку, більше уваги потребують дослідження таких напрямів сфери екології як екологізація економіки та управління, освіти, науки, формування умов та механізмів забезпечення стійкого розвитку українського суспільства, гармонізація зусиль протистояння розвитку негативних процесів та явищ в навколишньому природному середовищі.

В Україні здійснюється ліквідація наслідків техногенної Чорнобильської катастрофи планетарного масштабу, щороку утворюється мільйон тон відходів виробництва та побуту, маємо численні забруднені території, відбувається зменшення чистих природних зон та інше. За цих умов як позитив сприймається помітне зростання у 2008-2010 роках захистів робіт щодо механізмів державного управління у сфері екології (див. рис. 1.12).

На рис. 1.13 та 1.14 наведено співвідношення захищених дисертацій та динаміку досліджень механізмів державного управління за напрямками державного менеджменту.

Рис. 1.12. Динаміка захистів дисертацій за спеціальністю 25.00.02 за напрямками сфери екології

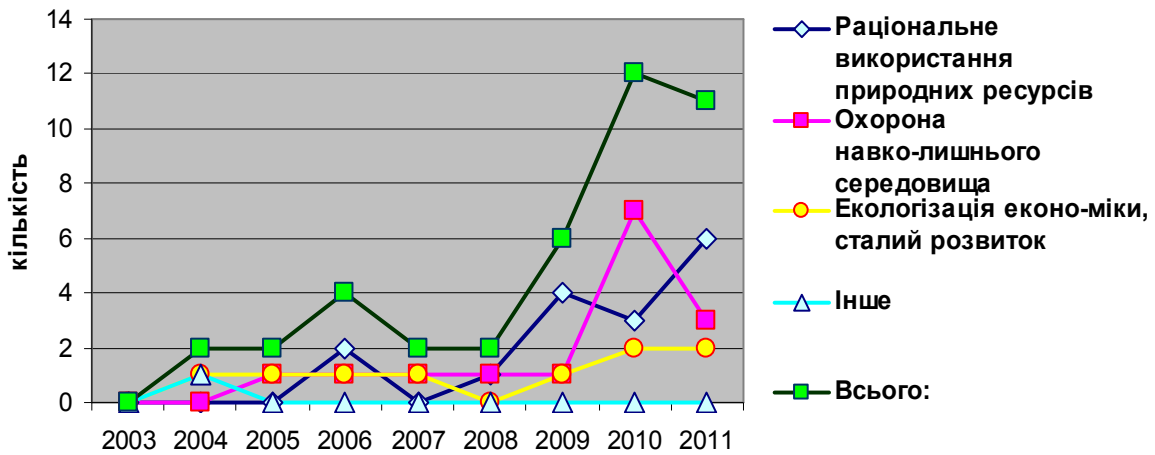
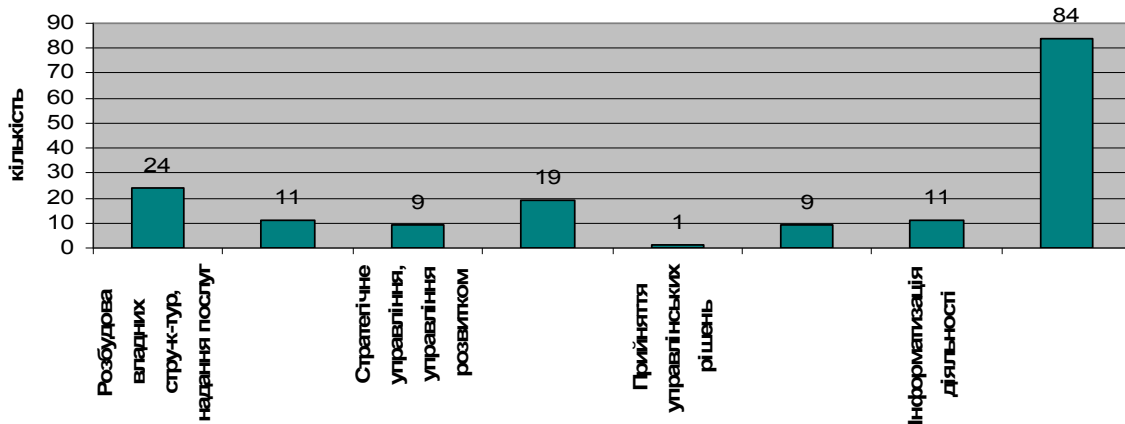


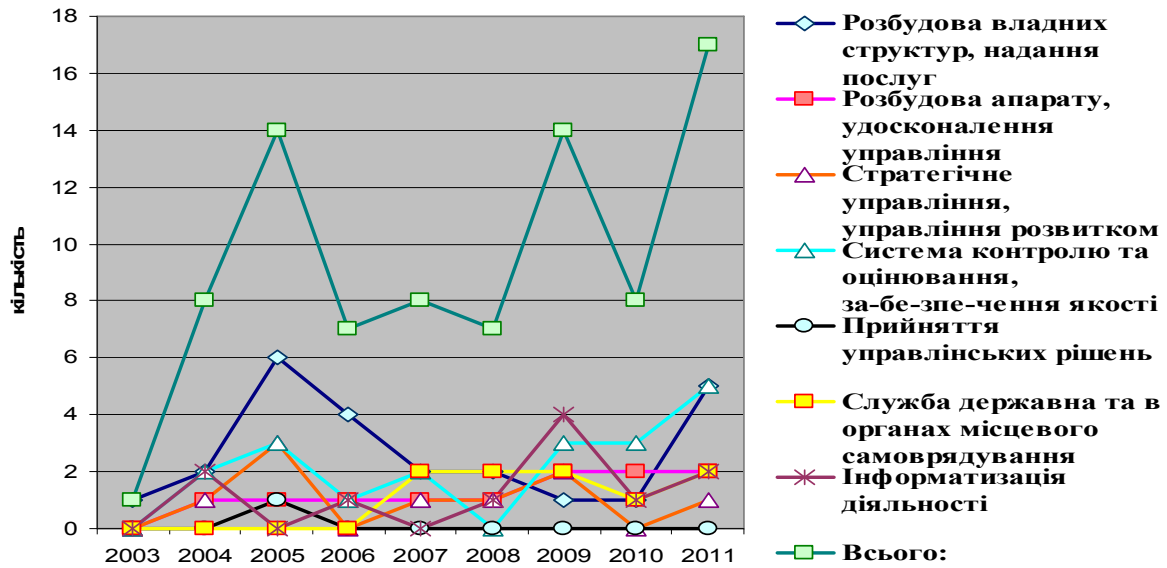
Рис. 1.13. Співвідношення захищених дисертацій за спеціальністю 25.00.02 за напрямками державного менеджменту



Безумовно позитивною тенденцією є повернення (після різкого спаду у 2005-2007 роках) до позитивної динаміки захистів дисертацій за напрямом «розбудова владних структур та надання послуг». Значною мірою це пов'язано з посиленням знову уваги до проведення адміністративної реформи в Україні. У 2008-2011 роках відбувається зростання інтересу до досліджень за напрямками «система контролю та оцінювання, забезпечення якості», «розбудова апарату, удосконалення управління» та «інформатизація діяльності».

Наявність на рис. 1.13 та 1.14 таких напрямів як «служба державна та в органах місцевого самоврядування», «прийняття управлінських рішень», «надання послуг» свідчить про певне дублювання у дослідженнях за спеціальністю «25.00.02 - механізми державного управління» та за спеціальністю «25.00.03 – державна служба».

Рис. 1.14. Динаміка захистів дисертацій за спеціальністю  
25.00.02 за напрямками державного менеджменту



*Висновки.* В статті є виявлено та проаналізовано основні тенденції дисертаційних досліджень механізмів державного управління в Україні за напрямками та видами суспільної діяльності. Отримані результати дозволяють визначити як напрями та тематику досліджень, що інтенсивно розвиваються, так і напрями та тематику досліджень, які знехтувані дослідниками та ще чекають на їх увагу.

**Список використаних джерел:**

1. Бакуменко В. Д. Концептуальний аналіз дисертаційних досліджень з державного управління (до 10-річчя галузі науки держ. управління в Україні) / Мотренко Т. В., Бакуменко В. Д., Васильєва О. І. // Вісник державної служби. - 2007. - № 4. – С. 6 – 15.
2. Електронний каталог наукової літератури / Національна парламентська бібліотека України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ukrlibrary.org/02501.htm>. – Заголовок з екрана.
3. Електронний каталог наукової літератури / Національна бібліотека України ім. В. І. Вернадського // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/ard>. – Заголовок з екрана.
4. Про внесення змін і доповнень до Переліку спеціальностей, за якими проводяться захист дисертацій на здобуття наукових ступенів кандидата наук і доктора наук, присудження наукових ступенів і присвоєння вчених звань / Наказ ВАК України від 9 вересня 2002 р. № 368 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.licasoft.com.ua/component/lica/?view=dir&type=1&base=1&menu=229068&id=224765>.

### **5.9. Аналіз стану та виявлення проблемних питань дисертаційних розвідок за спеціальністю 25.00.03 – «державна служба»**

*Постановка проблеми.* У 2012 році виповнюється 15 років офіційного визнання галузі наук «Державне управління» в Україні як такої, за науковими спеціальностями якої відбуваються захисти дисертаційних робіт та присудження наукових ступенів. На сьогодні достойне місце серед цих спеціальностей займає спеціальність 25.00.03 – «Державна служба». Враховуючи започаткування нового етапу адміністративної реформи в Україні, прийняття у новій редакції Закону України «Про державну службу», створення Національного агентства з питань державної служби, на часі підведення підсумків проведених досліджень, виявлення відповідних позитивних та негативних тенденцій, формування завдань та напрямів проведення наукових розвідок з вирішення проблемних питань розвитку державної служби на її новому етапі.

*Мета* даного дослідження полягає у проведенні аналізу та виявленні проблемних питань дисертаційних розвідок за спеціальністю 25.00.03 – «державна служба».

*Аналіз наукового доробку.* Серед найбільш суттєвих сучасних публікацій, в яких запроваджено наукометричний аналіз дисертаційних досліджень у галузі наук «Державне управління», насамперед слід зазначити роботи [1 - 4].

*Виклад основного матеріалу.*

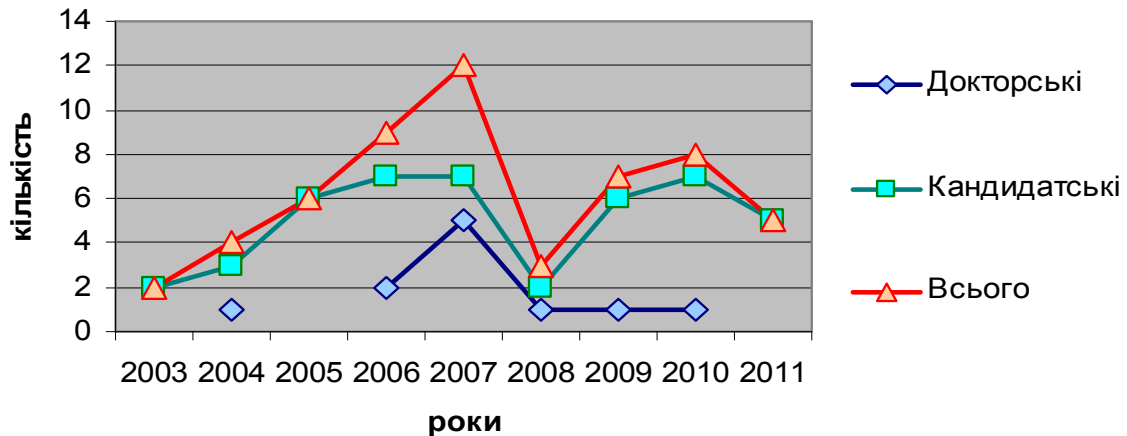
Наукова спеціальність 25.00.03 – «державна служба» була введена наказом ВАК України від 9 вересня 2002 р. № 368 та затверджена наказом Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України від 14 вересня 2011 р. № 1057 «Про затвердження Переліку наукових спеціальностей». Захист дисертацій за цією спеціальністю відбувається у 2-х докторських (в Національній академії державного управління при Президентові України та Інституті законодавства Верховної Ради України) та одній кандидатській (Дніпропетровський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентові України) спеціалізованих вчених радах

На рис. 1. наведено динаміку захистів дисертаційних робіт за цією спеціальністю [4].

За станом на кінець 2011 року за спеціальністю 25.00.03 захищені 11 докторських робіт, серед авторів яких: Серьогін С.М. (2004), Олуйко В.М. (2006), Хаджирадева С.К. (2006), Рудакевич М.І. (2007), Пахомова Т.І. (2007), Липовська Н.А. (2007), Сіцинський А.С. (2007), Пашко Л.А. (2007), Гончарук Н.Т. (2008), Мельников О.Ф. (2009), Василевська Т.Е. (2010). Один з них - Сіцинський А.С. відповідно до наказу Міністерства освіти і

науки, молоді та спорту України від 25.11.2011 № 1367 введений до складу Експертної ради з питань проведення експертизи дисертаційних робіт з державного управління.

**Рис. 1. Динаміка захистів дисертаційних робіт за спеціальністю "25.00.03 - Державна служба"**



Нижче наведено розподіл захищених докторських і кандидатських дисертаційних робіт за напрямками досліджень, визначеними у паспорті даної спеціальності.

За напрямом "служби: цілі, завдання, принципи, функції" захищена одна докторська робота (Пахомова Т.І., 2007).

За напрямом «розвиток служб, їх моделі: світові тенденції, демократизація та порівняльний аналіз» - одна докторська (Липовська Н.А., 2007) та чотири кандидатські дисертації (Прохоренко О.Я., 2004; Петренко О. С., 2008; Квеліашвілі І.М., 2010; Чикаренко О.О., 2011).

За напрямом «статус державних службовців і службовців органів місцевого самоврядування: його складові, види та класифікація» - одна докторська робота (Серьогін С.М., 2004).

За напрямом «формування, реалізація та припинення державно-службових відносин у системах служби; принципи, методи, технології, механізми, процедури, особливості добору кадрів та проходження державної служби» - одна докторська (Олуйко В.М., 2006) та чотири кандидатські дисертації (Візіров Б.Й., 2009; Гусак О.Г., 2009; Рацюк О.О., 2009; Витко Т.Ю., 2010).

За напрямом «нормування та стандарти професійної діяльності державних службовців і службовців органів місцевого самоврядування, методи, методики та процедури» - дві кандидатські роботи (Гречко Т.К., 2006; Синицина Н.Г., 2006).

За напрямом «організаційно-правові засади забезпечення професійній діяльності державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування» - дві кандидатські роботи (Слюсаренко О.М., 2007; Захарченко В.Ю., 2007).

За напрямом «управлінська діяльність і надання послуг в органах державної влади та органах місцевого самоврядування» - кандидатська робота Шаргородської Н.Л., 2008.

За напрямом «управління системою державної служби та регулювання службою в органах місцевого самоврядування» - кандидатська робота Курасової Є.Є., 2007.

За напрямом «діяльність керівника в органах державної влади та органах місцевого самоврядування» - одна кандидатська робота (Губа О.П., 2005).

Найбільша кількість робіт захищені за напрямками:

– «організація, мотивація, оцінювання та стимулювання професійної діяльності державних службовців і службовців органів місцевого самоврядування; психологічні, соціологічні та інші її аспекти» - п'ять докторських (Хаджирадева С.К., 2006; Сіцінський А.С., 2007; Пашко Л.А., 2007; Рудакевич М.І., 2007; Василевська Т.Е., 2010) та дев'ять кандидатських робіт (Воронько Л.О., 2004); Козловський В.О., 2006; Молчанова Ю.О., 2006; Тимофієв В.Г., 2006; Несторенко Л.О., 2007; Рашитова Н.К., 2007; Щегорцова В.М., 2010; Тертишна О.А., 2010; Кушнірова Г.П., 2011);

– «кадрова політика та управління персоналом в сфері державної служби та служби в органах місцевого самоврядування» - докторська робота (Гончарук Н.Т., 2008) та сім кандидатських робіт (Колесніков Б.П., 2005; Пархоменко-Куцевіл О.І., 2006; Петрусь С.П., 2007; Стецюк Н.М., 2007; Стрілець М.І., 2010; Гайдученко С.О., 2010; Артеменко Н.Ф., 2010);

– «формування та розвиток системи професійного навчання державних службовців, службовців органів місцевого самоврядування; тенденції та порівняльний аналіз розвитку їх професійного навчання» - десять кандидатських робіт (Козієвська О. І., 2003; Загороднюк С.В., 2003; Таланова Ж.В., 2004; Кошова Т.П., 2005; Міненко М.П., 2005; Опрятний С.М., 2005; Демедишина Н.І., 2009; Харченко О.А., 2009; Терентьєв М.В., 2010; Прудіус Л.В., 2011);

– «професіоналізація державної служби та служби в органах місцевого самоврядування: зміст, форми та методи» - одна докторська (Мельников О.Ф., 2009) та п'ять кандидатських робіт (Нинюк І.І., 2005; Філіпова Т.В., 2006; Окіс О.Я., 2009; Сіцінська М.В., 2011; Сидоренко Н.С., 2011).

Навіть цей спрощений аналіз показує, що залишаються ще недостатньо дослідженими в межах даної спеціальності такі важливі напрями досліджень, як:

- «теорія та історія державної служби й служби в органах місцевого самоврядування»,
- «теоретико-методологічні засади служб: категорії, закономірності, принципи, концепції»,
- «методологія і технологія розробки, прийняття та впровадження управлінських рішень в органах державної влади та органах місцевого самоврядування»,
- «еліти у державному управлінні та місцевому самоврядуванні», “служби: цілі, завдання, принципи, функції»,
- «організаційно-правові засади забезпечення професійній діяльності державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування»,
- «управлінська діяльність і надання послуг в органах державної влади та органах місцевого самоврядування»,
- «управління системою державної служби та регулювання службою в органах місцевого самоврядування»,
- «діяльність керівника в органах державної влади та органах місцевого самоврядування».

На підставі даних роботи [4] можна стверджувати, що загальна кількість дисертаційних досліджень за спеціальністю 25.00.03 – державна служба на 01.10.2011 р. складає 5,2% від загальної кількості захищених робіт у галузі науки «Державне управління», в тому числі докторських досліджень 7%, а кандидатських дисертацій – 4,9%.

Серед виявлених проблемних питань можна зазначити такі:

- значна кількість досліджень не має чіткої прив’язки до нових стратегічних та програмних документів держави;
- потенціал вчених ще слабо використовується центральними органами державної влади та органами місцевого самоврядування;
- провідні вчені – доктори наук з цієї спеціальності розкидані по різних організаціях, більшість з них ще не мають своєї наукової школи;
- на сьогодні можна говорити лише про становлення наукової школи з проблем державної служби у Дніпропетровському регіональному інституті державного управління НАДУ при Президентіві України. В той же час цей навчальний заклад ще не має своєї докторської ради з даної спеціальності.

На наведені зауваження, на нашу думку, насамперед, слід звернути увагу Національному агентству України з питань державної служби (у частині залучення науковців до дослідження з проблематики державної служби на привабливих умовах) та Національній академії державного управління при Президентіві України (у частині планування збільшення таких досліджень та посилення їх зв’язку з актуальними проблемами розвитку державної служби, а також ініціювання відкриття докторської

ради за даною спеціальністю в її Дніпропетровському регіональному інституті державного управління).

*Висновки.* Навіть з урахуванням, що певна кількість дисертаційних робіт, присвячених вирішенню проблем та завдань державної служби, виконана в межах інших спеціальностей цієї галузі науки, можна стверджувати, що їх кількість та предмети дослідження поки не повністю відповідають потребам практики державного управління та завданням розвитку державної служби в Україні. На часі посилення взаємозв'язку науки і практики державної служби, що слід розглядати як важливий елемент її реформування та подальшого розвитку в Україні.

***Список використаних джерел:***

1. Бакуменко В.Д. Тенденції дисертаційних досліджень з державного управління в контексті дотримання вимог ВАК України / Мотренко Т.В., Бакуменко В.Д., Васильєва О.І. // Вісник державної служби. - 2009. - № 3. – С. 62 – 65.
2. Сурмін Ю. Докторська дисертація з державного управління: методологічні проблеми / Сурмін Ю., Шпильовий І. // Вісник НАДУ. – 2009. - № 3.
3. Бакуменко В.Д. Статистика та динаміка захистів дисертацій у галузі науки державного управління у 2006-2009 рр. / Бакуменко В.Д. // Науковий вісник АМУ. Серія: Управління. – К.: ВПЦ АМУ, 2010.- вип. 2 (12) – С. 6-14.
4. Розвиток галузі науки «Державне управління» (1996-2011 рр.) : інформаційно-аналітичні матеріали / Ващенко К.О., Чмига В.О., Демедишина Н.І., Тertiшна О.А. ; за заг. ред.. В.В.Толкованова, Ю.В.Ковбасюка. – Тернопіль : Економічна думка, 2011. – 251 с.



### 5.10. Статистика та динаміка захистів дисертаційних робіт у галузі науки «Державне управління» в Академії муніципального управління (2008 – 2012 роки)

*Постановка проблеми.* На кінець 2012 року кількість захищених дисертацій в Академії муніципального управління (далі - Академія) у галузі науки державного управління склала 95 робіт, що, фактично, дозволяє віднести її до провідних джерел розвитку цієї галузі. Оскільки у 2012 році виповнилося 15 років галузі науки «Державне управління», то заслуговує на увагу питання, з яким показниками підійшла до цієї дати Академія.

*Мета* даного дослідження полягає в оцінюванні результатів роботи Академії муніципального управління щодо захистів дисертаційних робіт у галузі науки державного управління за 5-річний період з 2008 до 2012 роки.

*Аналіз наукового доробку.* Серед сучасних наукових публікацій за обраними напрямом та підходом до дослідження опубліковані роботи [1 - 3].

*Виклад основного матеріалу.* За реєстром, який ведеться в Академії та зкорельований з даними роботи [3], кількість захищених дисертацій у галузі наук «Державне управління» на кінець 2012 року склала 1250 робіт, в тому числі 183 докторські та 1067 кандидатські дисертації. На цьому фоні загальний внесок Академії (95 робіт, в т.ч. 16 докторські дисертації) складає 7,6%. Ще рік тому він складав 6,64%. До цього слід лише додати, що спеціалізована вчена рада із захистів дисертаційних робіт у цій галузі наук існує в Академії останні 5 років, а її середня завантаженість складає 79,2%, що є одним з найбільш високих показників.

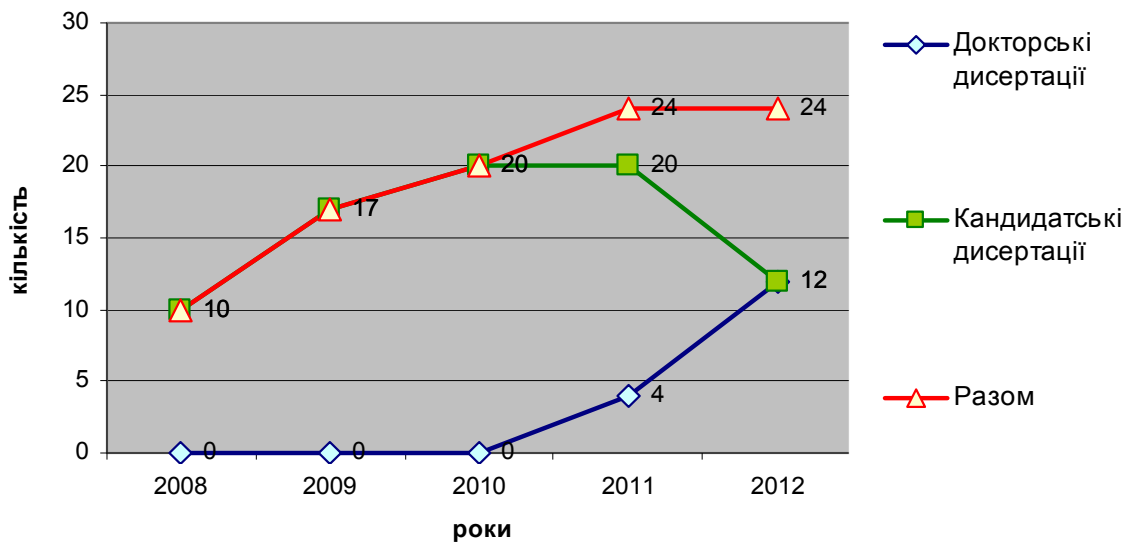
Кількісні показники захистів дисертацій з державного управління в Академії наведено у табл. 1, а їх динаміка - на рис. 1.

Таблиця 1.

Показники захистів дисертацій з державного управління в Академії муніципального управління (2008 – 2012 роки)

	2008	2009	2010	2011	2012	Всього
Кількість докторських дисертацій	-	-	-	4	12	16
Кількість кандидатських дисертацій	10	17	20	20	12	79
Разом	10	17	20	24	24	95

Рис. 1. Динаміка захистів дисертацій з державного управління в Академії муніципального управління у 2008-2012 роках



У вересні 2007 року в Академії за рішенням ВАК України було відкрито кандидатську спеціалізовану вчену раду К 26.129.01, а у грудні 2010 р. - докторську спеціалізовану вчену раду Д 26.129.01 з правом прийняття до розгляду та проведення захистів дисертацій на здобуття наукового ступеня доктора /кандидата/ наук за двома спеціальностями галузі наук «Державне управління», а саме: 25.00.02 – механізми державного управління та 25.00.04 – місцеве самоврядування.

До складу докторської ради увійшли Присяжнюк В.К. (голова ради, ректор Академії), Бакуменко В.Д. (заступник голови ради, проректор з наукової роботи Академії), Піддубна Л.П. (вчений секретар ради, завідувач кафедри), Васильєва О.І., Гаман П.І., Іваницька О.М., Клименюк М.М., Коваленко А.А., Козаков В.М., Кондрашов О.М., Кравченко С.О., Лоцихін О.М., Мальчин Ю.М., Суходоля О.М., Удовиченко В.П. Більшість членів ради є докторами наук з державного управління (8 осіб), інші мають великий досвід практичної роботи в центральних та місцевих органах виконавчої влади, в органах місцевого самоврядування та відповідні наукові публікації. Це дозволяє кваліфіковано та принципово здійснювати розгляд дисертацій, що захищаються в спеціалізованій вченій раді Академії.

На підставі даних рис. 1 можна зробити висновок, що в Академії у 2008-2012 роки відбувалося стійке зростання захистів дисертаційних робіт у галузі науки «Державне управління», а в 2011 та 2012 роках спеціалізована рада вийшла на 100% завантаженість.

На протязі 2011-2012 років було захищено 16 докторських дисертацій, зокрема: І.А.Драганом на тему «Державне управління процесами модернізації житлово-комунального господарства в Україні»

(27.04.11, зараз працює на посаді заступника декана факультету Академії), Т.В.Івановою на тему «Державне управління еколого-економічною безпекою як умова сталого розвитку України» (22.06.11, зараз працює на посаді проректора з науково-педагогічної роботи Академії), В.Г.Горником на тему «Розвиток державної політики забезпечення конкурентоспроможності національної економіки» (14.09.11), С.А.Брониковою на тему «Теоретико-методологічні засади соціокомунікативного механізму державного управління» (05.10.11), І.І.Мусієнко на тему «Державне управління освітньою системою в контексті гарантування національної безпеки України» (17.01.12), Т.В.Бовою на тему «Розвиток державної інноваційно-інвестиційної політики України» (15.02.12), В.І.Любимовим на тему «Розвиток державного регулювання регіональних промислово-інноваційних комплексів» (14.03.12), С.Б.Жарою на тему «Формування механізмів державного регулювання підприємницької діяльності в Україні в контексті євроінтеграції: регіональний аспект» (17.04.12), В.С.Толуб'яком на тему «Трансформація фінансових механізмів державного управління пенсійною системою в Україні» (18.04.12), І.В.Лисовим на тему «Формування та реалізація державної житлової політики України та її регіонів» (15.05.12), В.П.Беглицею на тему «Розвиток механізмів державного регулювання суднобудівної галузі в умовах глобальної конкуренції» (16.05.12), А.С.Кобцем на тему «Розвиток державної політики інтеграції освіти і науки України в системі інноваційної економіки» (19.09.12), В.М.Ємельяновим на тему «Розвиток партнерських відносин бізнесу і влади в системі державного управління сталим розвитком України» (17.10.12), Р.І.Темиргалієвим на тему «Державне управління регіональною соціально-економічною системою» (14.11.12), С.І.Черновим на тему «Механізми модернізації системи державного управління регіональним розвитком в Україні» (18.12.12), В.В.Шпачуком на тему «Державне управління банківською системою: антикризовий аспект» (19.12.12).

У табл. 2 наведено статистику, а на рис. 2 динаміку захистів дисертаційних робіт в Академії за спеціальностями, за якими відбуваються захисти у галузі наук «Державне управління».

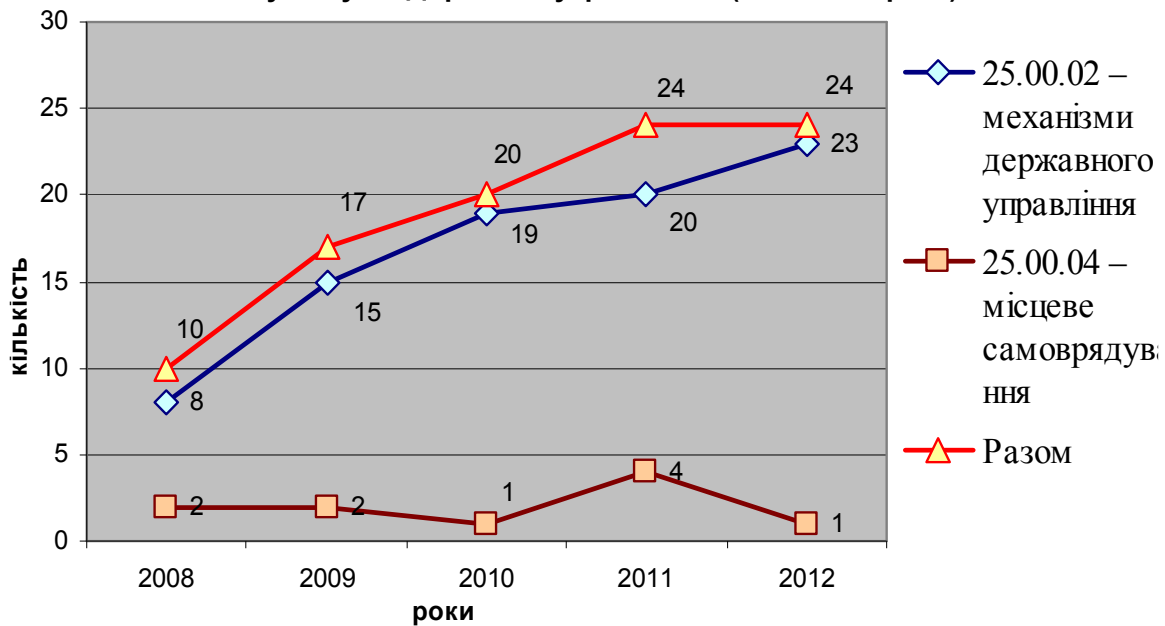
Таблиця 2.

Статистика захистів дисертаційних робіт в Академії за спеціальностями галузі наук «Державне управління» у 2008-2012 роках

Спеціальності	2008	2009	2010	2011	2012	Всього
25.00.02 – механізми державного управління	8	15	19	20	23	85
25.00.04 – місцеве самоврядування	2	2	1	4	1	10
Разом	10	17	20	24	24	95

Як бачимо, ці захисти мають позитивну динаміку зростання, насамперед, за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління (87,3% від всіх захистів). В Академії також відбуваються захисти за спеціальністю 25.00.04 - місцеве самоврядування, яка відповідає спеціалізації підготовки в ній фахівців для системи органів місцевої влади та органів місцевого самоврядування.

Рис. 2. Динаміка захистів дисертацій в Академії за спеціальностями галузі науки "Державне управління" (2008-2012 роки)



У табл. 3 та на рис. 3 наведені статистика та динаміка захистів в Академії у 2008-2012 роках дисертаційних робіт з державного управління за різними сферами суспільної діяльності.

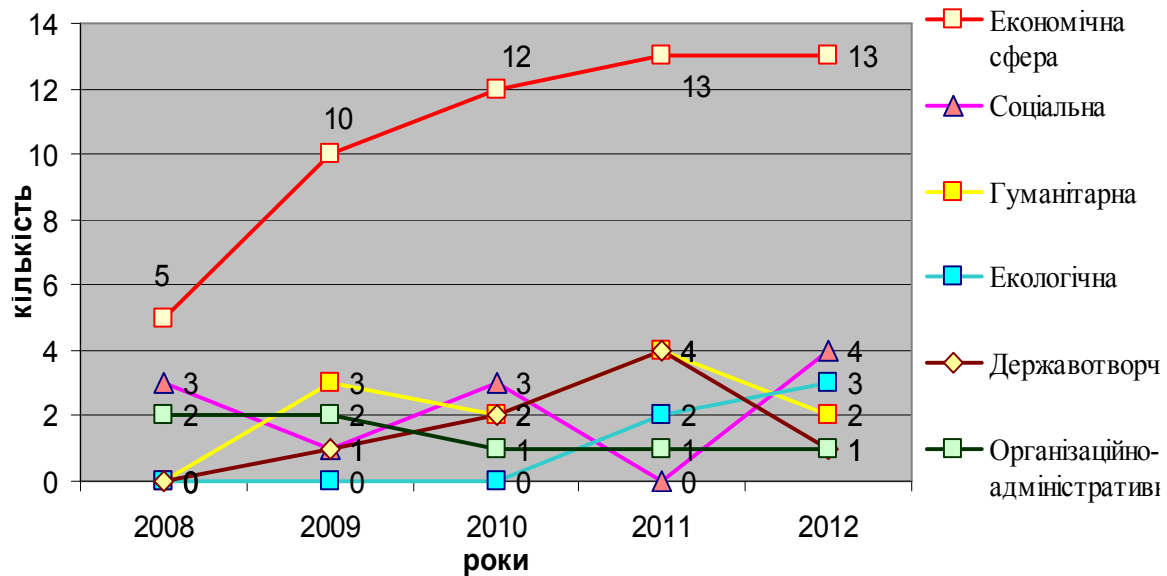
Таблиця 3.

Статистика захистів дисертаційних робіт в Академії з державного управління різними сферами суспільної діяльності у 2008 – 2012 роках

Сфери суспільної діяльності	2008	2009	2010	2011	2012	Всього
Економічна	5	10	12	13	13	53
Соціальна	3	1	3	-	4	11
Гуманітарна	-	3	2	4	2	11
Екологічна	-	-	-	2	3	5
Державотворча	-	1	2	4	1	8
Організаційно-адміністративна	2	2	1	1	1	7
Разом	10	17	20	24	24	95

Зазначимо, що до проблем державотворення були віднесені дисертаційні дослідження, спрямовані на розбудову влади, громадянського суспільства, державної служби, формування політико-управлінської та державно-управлінської еліти, управління процесами забезпечення національної безпеки та євро інтеграційними процесами, удосконалення й розвиток взаємодії влади всіх гілок і всіх рівнів, влади і суб'єктів громадянського суспільства.

Рис. 3. Динаміка захистів в Академії дисертацій з державного управління різними сферами суспільної діяльності у 2008-2012 роках



Найбільше дисертацій захищено з наукових проблем та завдань державного управління, що пов'язані з управління економікою.

В тому числі, 12 робіт пов'язані з промисловістю, 10 робіт – з аграрним сектором економіки, 7 робіт зорієнтовані на інвестиційну проблематику, 4 роботи присвячені проблемам розвитку підприємництва, 2 роботи – розвитку банківської системи в Україні.

Також мають позитивну динаміку захисти з наукових проблем та завдань державного управління, що пов'язані з соціальною, гуманітарною сферами та державотворчою діяльністю. Це відображає об'єктивні сучасні запити суспільства на наукові розробки у цих напрямках.

У табл. 4 та на рис. 4 наведені статистика та динаміка захистів дисертаційних робіт, класифікована за науковими підходами (філософський, теоретико-методологічний, науково-прикладний).

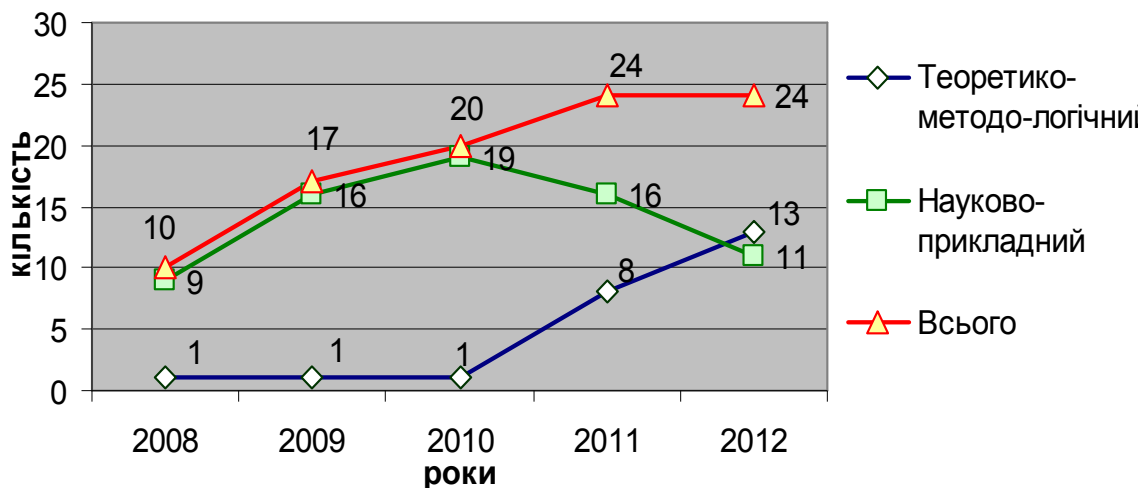
Переважає кількість кандидатських дисертацій в Академії, як і в цілому по Україні, мають науково-прикладний характер, тобто відображає наближення науки державного управління до потреб практики державного управління та місцевого самоврядування.

Таблиця 4.

Статистика захистів в Академії дисертаційних робіт з державного управління, кваліфікована за науковими підходами у 2008-2012 роках

Наукові підходи	2007	2008	2009	2010	2012	Всього
Філософський	-	-	-	-	-	-
Теоретико-методологічний	1	1	1	8	13	24
Науково-прикладний	9	16	19	16	11	71
Всього	10	17	20	24	24	95

Рис. 4. Динаміка захистів в Академії дисертацій з державного управління за різними загально-методологічними підходами у 2008-2012 роках



Позитивною тенденцією, на нашу думку, є зростання у 2011 та 2012 роках кількості дисертацій теоретико-методологічного характеру. Насамперед, це пов'язано з захистом докторських дисертацій, але й не тільки з цим.

Відсутність робіт за філософським підходом фактично пов'язана з відсутністю захистів в Академії за спеціальністю 25.00.01 – теорія та історія державного управління.

У табл. 5 та на рис. 5 наведені статистика та динаміка захистів дисертаційних робіт, класифікованих за критеріями масштабності (міжнародний, державний, регіональний, галузевий, місцевий, організаційний).

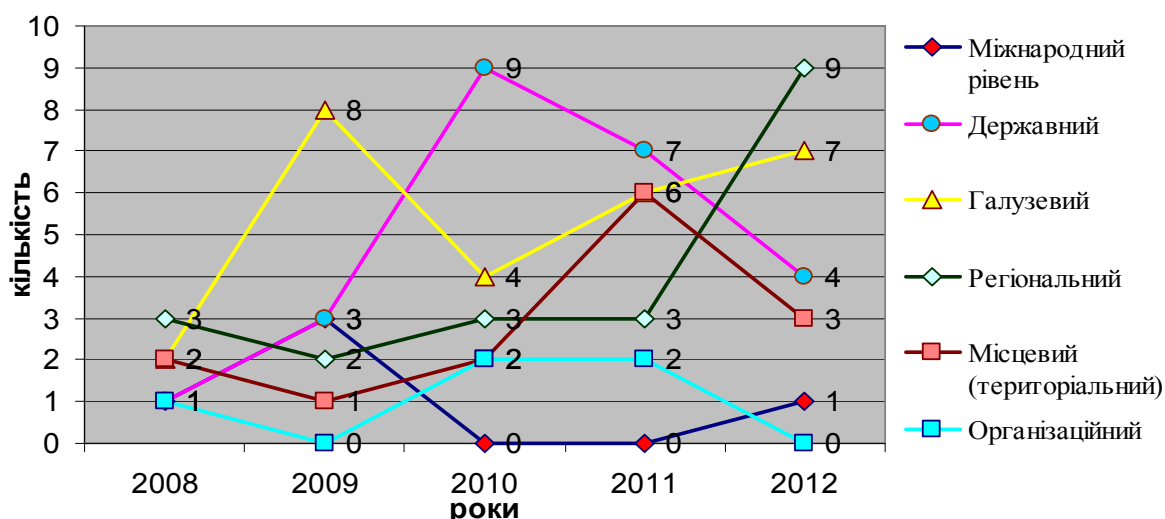
Найбільше захищених дисертацій в Академії на протязі 2008 – 2012 років маємо за галузевою, державною, регіональною та місцевою проблематикою.

Таблиця 6.

Статистика захистів дисертаційних робіт за критеріями масштабності

Критерій масштабності	2008	2009	2010	2011	2012	Разом
Міжнародний	1	3	-	-	1	5
Державний	1	3	9	7	4	24
Галузевий	2	8	4	6	7	27
Регіональний	3	2	3	3	9	20
Місцевий (територіальний)	2	1	2	6	3	14
Організаційний	1	-	2	2	-	5
Всього	10	17	20	24	24	95

Рис. 5. Динаміка захистів в Академії дисертацій з державного управління за масштабністю предмета дослідження



Подальші перспективи розвитку дисертаційних розвідок в Академії у галузі наук «Державне управління» пов'язуються, насамперед, з функціонуванням в ній докторантури, аспірантури та інституту здобувачів за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління; з роботою спеціалізованої вченої ради Д 26.129.01 із захистів дисертацій на здобуття докторів (кандидатів) наук з державного управління за спеціальностями 25.00.02 – механізми державного управління та 25.00.04 – місцеве самоврядування; із залученням до наукового та освітнього процесів в Академії значної кількості докторів наук з державного управління (Бакуменко В.Д., Дацій Н.В., Драган І.О., Іванова Т.В., Шевченко Н.І., Васильєва О.І., Гаман П.І., Жовнірчик Я.Ф., Іваницька О.М., Кальниш Г.Ю., Козаков В.М., Кондрашов О.М., Корецький М.Х., Кравченко С.О.,

Руденко О.М., Суходоля О.М.), з наявністю потужної видавничої бази, зокрема з виданням кількох фахових видань з державного управління, зокрема збірника наукових праць «Вісник академії муніципального управління. Серія «Управління» та електронного видання «.....», а також збірника наукових праць «Наукові розвідки з державного та муніципального управління».

*Висновки.* Проведений аналіз свідчить про потужне розгортання в Академії муніципального управління дисертаційних розвідок з державного управління за спеціальностями 25.00.02 – механізми державного управління та 25.00.04 – місцеве самоврядування, створення необхідних умов для їх проведення, а також підготовки та захисту дисертаційних робіт, наукового консультування та керівництва ними. При цьому, як показує проведений аналіз, найбільше робіт захищається за економічною тематикою, має науково-прикладний характер, спрямовані на завдання галузевого, державного, регіонального та місцевого рівня. В останні роки значна кількість з тих, хто захищається, були аспірантами або здобувачами Академії. Тематика цих робіт, як правило, пов'язана з науковими темами Академії, зареєстрованими у встановленому порядку в Українському інституті науково-технічної та економічної інформації МОН України.

***Список використаних джерел:***

1. Присяжнюк В.К. Наукометричний аналіз дисертаційних розвідок Академії муніципального управління у галузі наук «державне управління» (2008 – 2011 роки) / Присяжнюк В.К., Бакуменко В.Д. // Наукові розвідки з державного та муніципального управління. - 2011. - № 1. – С. 5 – 12.
2. Присяжнюк В.К. Розвиток галузі науки державного управління у цифрах: 2007 – 2011 роки / Присяжнюк В.К., Бакуменко В.Д. // Наукові розвідки з державного та муніципального управління. - 2012. - № 1. – С. 5 – 14.
3. Розвиток галузі науки «Державне управління» (1996-2011 рр.): інформаційно-аналітичні матеріали / Ващенко К.О., Чмига В.О., Демедишина Н.І., Тертишна О.А.; за заг. ред.. В.В.Толкованова, Ю.В.Ковбасюка. – Тернопіль : Економічна думка, 2011. – 251 с.



## РОЗДІЛ 6. ПРИКЛАДНІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

### 6.1. Творчий звіт з робіт у галузі наук «Державне управління» у 2002 - 2011 роках

*Постановка проблеми.* За 10 – річний термін після захисту докторської дисертації на тему «Теоретико-методологічні засади формування державно-управлінських рішень» (2002 -2011 рр.) власні та колективні результати досліджень автора знайшли відображення більше ніж у 160 наукових, науково-методичних та навчально-методичних публікаціях, в тому числі в: енциклопедії (8 томів), 5 монографіях, 2 енциклопедичних словниках (зокрема 320 статей в енциклопедичному словнику з державного управління), 4 словниках-довідниках, 10 навчальних посібниках, 12 інших книжкових виданнях і брошурах. З публікаціями автора знайомі вчені Білорусії, Вірменії, Грузії, Польщі, Російської Федерації. На часі упорядкування результатів проведених досліджень, виділення основних напрямів проведених наукових розвідок.

*Мета* даного дослідження полягає в систематизації результатів зазначених публікацій та творчому звітуванні перед науковою громадськістю.

*Аналіз наукового доробку.* Серед вчених, що мають спільні праці з автором, слід зазначити В.Д.Бондаренка, Ю.Г.Кальниша, Д.І.Дзвінчука, В.М.Князева, С.О.Кравченка, В.І.Лугового, П.І.Надолішнього, А.М.Михненко, Т.В.Мотренка, Н.Р.Нижник, О.С.Поважного, О.М.Руденко, Ю.П. Сурміна, С.О.Телешуна та ін.

*Виклад основного матеріалу.* Період творчості, за яким звітується автор у даній статті, припав на роботу в Національній академії державного управління на посаді директора Інституту проблем державного управління та місцевого самоврядування (2002-2005 рр.) та на посаді професора кафедри управління суспільним розвитком (кінець 2005-перша половина 2006 рр.), а також в Академії муніципального управління на посаді проректора з наукової роботи, завідувача кафедри державного управління та місцевого самоврядування (з 2006 р. до т.ч.). Проведений аналіз робіт автора за останнє десятиріччя дозволяє виділити такі основні напрями та результати проведених досліджень.

*Напрямок 1. Розвиток теорії та методології державного управління.* Автором особисто та у співавторстві узагальнено, систематизовано ідеї та погляди як відомих вчених, так і власні на розвиток сучасного державного управління, зпроекційовано їх на українську дійсність з урахуванням

найбільш актуальних її проблем та завдань. Результати проведених досліджень та виконаних науково-дослідних робіт викладено у звітах: «Розроблення словника-довідника з методології державного управління» (ДР-РК № 0102U002538, 2003), «Розроблення словника-довідника з методології державного управління» (ДР-РК № 0102U002538, 2003), «Розробка словника системного аналізу проблем державного управління» (ДР-РК № 0103U007727, 2003), «Виявлення та діагностування проблемних ситуацій державного управління» (ДР-РК №. 0103U007469, 2006), «Закономірності, особливості та тенденції розвитку державотворення» (ДР-РК № 0106U004367, 2006), «Методологія державного управління як галузі науки» (ДР-РК № 0108U002016, 2009), «Науково-методичні засади розвитку галузі науки «Державне управління»» (ДР-РК № 0109U003005, 2009), «Удосконалення механізмів державного управління та місцевого самоврядування» (ДР-РК № 0108U008164, 2010).

Вони оприлюднені у численних наукових публікаціях, а також у формі довідкового та навчального матеріалу, зокрема в Енциклопедії державного управління (2011, 200 авторських статей у 8 томах), Енциклопедичному словнику з державного управління (2010, 320 авторських статей), монографії «Державне управління: філософські, світоглядні та методологічні проблеми» (2003), словниках-довідниках з державного управління (2002), з методології державного управління (2004), з системного аналізу державного управління (2007), навчальних посібниках «Теоретичні та організаційні засади державного управління» (2003), «Державне управління: основи теорії, історія і практика» (2009, з грифом МОН України), курсі лекцій «Державне управління» (2011, з грифом МОН України), опорному конспекті лекцій «Теоретичні та організаційні засади державного управління» (2003), науково-методичному посібнику «Науково-методологічні засади розвитку галузі науки «Державне управління»: наукова розробка» (2010).

Серед наукових статей: «До методології формування словника-довідника з державного управління» (2002), «Впровадження сучасної методології державного управління в практичній діяльності державних службовців» (2002), «Функція контролю як важлива складова державного управління» (2002), «Методологія державного управління: проблеми становлення та подальшого розвитку» (2003), «Проблема різноманітності методології державного управління» (2003), «Закономірності, принципи та фактори вибору у науковому пізнанні процесів державотворення» (2005), «До питання парадигмальності конституційного правового поля» (2006), «Тенденції й чинники впливу суспільних трансформацій на постановку завдань науки державного управління» (2007), «Аналіз проблемного поля державного управління» (2007), «Проблемний аналіз державного управління» (2009), «Методологічні аспекти аналізу суб'єктів державного управління» (2009), «Концептуальний підхід до визначення моделей

державного управління» (2009), «Сутність та складові міжрівневої взаємодії у системі державного управління» (2009), «Підходи-моделі до державно-управлінської інноваційної діяльності» (2011) та інші.

Зарубіжні публікації: «Проблемы становления методологии государственного управления» (Російська Федерація, 2004), «Понятие "местная демократия" как элемент сущностной составляющей науки государственного управления» (Республіка Вірменія, 2009), «Тенденции и факторы влияния общественных трансформаций на постановку задач науки государственного управления» (Республіка Грузія, 2010).

*Напряг 2. Розвиток теорії та методології прийняття державно-управлінських рішень.* Автором у 1998 – 2001 роках сформовано основи теорії прийняття державно-управлінських рішень, які були викладені у монографії «Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики» (2000), численних інших наукових публікаціях та представлені захищеною докторською дисертацією на тему «Теоретико-методологічні засади формування державно-управлінських рішень» (2001, спеціальність 25.00.01 – теорія та історія державного управління).

У 2002 – 2011 рр. автором особисто та у співавторстві продовжено цю роботу у напрямку розвитку теоретичних та методологічних засад прийняття державно-управлінських рішень, доведення відповідних розробок до наукової громадськості. Вони оприлюднені у низці наукових публікацій, а також у формі навчального матеріалу, зокрема в навчальних посібниках «Прийняття рішень в державному управлінні» (у 2-х частинах: ч.1 «Теоретико-методологічні засади», ч.2 «Науково-прикладні аспекти», 2010), «Державно-управлінські рішення» (2011, електронний ресурс), «Методологічні аспекти прийняття сучасних управлінських рішень» (2007), «Технологія прийняття управлінських рішень» (2007).

Серед наукових статей: «Щодо напрямів розвитку досліджень та базової системи принципів формування державно-управлінських рішень» (2002), «Напрями і підходи до розвитку теоретико-методологічних засад формування державно-управлінських рішень» (2002), «Удосконалення прийняття державно-управлінських рішень як один з найважливіших чинників розвитку державного управління» (2003), «Методологічні "наголоси" прийняття сучасних управлінських рішень» (2003), «Процесуальна організація прийняття рішення з виявлення прогалин у законодавстві» (2006) та інші. Зарубіжні публікації: «Тенденции и факторы влияния трансформаций государственного управления на принятие государственно-управленческих решений» (Російська Федерація, 2007).

*Напряг 3. Розроблення підходів та методів вирішення низки загальних науково-прикладних проблем та завдань державного управління.* Більшість наукових напрацювань автора викликані потребами державно-управлінської практики й мають науково-прикладний характер. Певна їх

частка має спрямованість на вирішення загальних науково-прикладних проблем та завдань державного управління. Отримані результати оприлюднені у наукових публікаціях, а також у науково-методичному посібнику «Соціологічна експертиза в державному управлінні (на прикладі досліджень політичної реформи в Україні)» (2003). Серед наукових статей: «Щодо підходів до прогнозування нормотворчої діяльності» (2002), «Щодо методологічного забезпечення реалізації поширених завдань програмно-цільового управління» (2002), «Теоретико-методологічні засади гендерної політики: закономірності та фактори вибору» (2004), «Актуальні питання реформи центральних органів виконавчої влади в Україні» (2005).

*Напрямок 4. Розроблення підходів та методів вирішення низки специфічних для України науково-прикладних проблем та завдань державного управління.* Більшість наукових напрацювань автора мають спрямованість на вирішення специфічних для України науково-прикладних проблем та завдань державного управління. У цьому напрямку автором особисто та у співавторстві проведені дослідження та виконані такі науково-дослідні роботи: «Аналітично-інформаційне забезпечення проблем реформування органів виконавчої влади та підвищення ефективності механізмів державного управління (світовий та вітчизняний досвід)» (ДР-РК № 0103U007471, 2003), «Розроблення принципів і підходів до розмежування підготовки кадрів вищого та середнього управлінських рівнів за змістом, формами і методами навчання» (ДР-ОК № 0303U001831, 2004), «Заснування та сприяння діяльності Науково-навчального центру з питань євроатлантичної інтеграції України» (ДР-ОК № 0205U004382, 2004), «Проведення соціологічних досліджень щодо динаміки змін відношення різних верств населення до процесу інтеграції України в НАТО» (2004), «Аналіз актуальних проблем та ефективності реалізації державної політики у сфері євроатлантичної інтеграції України, розробка та обґрунтування пропозицій щодо її коригування, першочергових заходів, спрямованих на розв'язання зазначених проблем та реалізацію цілей, принципів та пріоритетів державної політики в цій сфері» (ДР-РК № 0104U004964, 2004), «Доопрацювання Концепції діяльності в зоні відчуження і відселеній частині зони безумовного (обов'язкового) відселення» (ДР-РК №0105U007940, 2006), «Концептуальні засади аналізу та оцінювання ефективності механізмів регулювання інтеграційних процесів в Україні» (ДР-ОК № 0208U005327, 2007), «Державна служба в Україні: актуальні проблеми та шляхи модернізації» (2010).

Вони оприлюднені у численних наукових публікаціях, а також у формі довідкового та навчального матеріалу, зокрема в Енциклопедичному словнику «Історія, теорія і практика європейської та євроатлантичної інтеграції України » (2006, 62 авторські статті), монографіях «Регіоналізація і вибори як засоби удосконалення владних відносин в Україні: теорія і практика» (2003), «Європейські орієнтири адміністра-

тивного реформування в Україні» (2004), навчальних посібниках «Ефективність державного управління. Практикум. Економіка природних ресурсів і довкілля» (2003), «Міжнародна інтеграція» (2008, з грифом МОН України), «Механізми регулювання інтеграційних процесів в Україні» (2009, з грифом МОН України), науково-методичних посібниках «Громадська думка щодо євроатлантичної інтеграції України: шляхи забезпечення ефективного діалогу влади з населенням» (2004), «Концептуальні засади аналізу регулювання інтеграційних процесів в Україні» (2007), «Державна служба в Україні: актуальні проблеми та шляхи модернізації» (2010), збірниках науково-аналітичних матеріалів «Актуальні проблеми інтеграції України в НАТО: громадська думка та експертні оцінки» (у 2-х частинах, 2005) та «Актуальні проблеми формування і реалізації державної політики України на євроатлантичному векторі» (2005), Концепції сучасної державної кадрової політики України (2006).

Серед наукових статей: «Політична реформа в Україні: необхідність та напрями реалізації» (2002), «Політична реформа в Україні: аналіз очікуваної зміни моделей виборів і форми правління» (2003), «Необхідність та основні напрями реалізації реформи політичної системи України» (2003), «Аналіз очікуваних змін моделей виборів і форми правління у процесі політичної реформи в Україні» (2003), «Проблема розвитку варіативного політичного простору взаємовідносин України і Росії» (2003), «Концептуальне забезпечення діяльності Інституту проблем державного управління та місцевого самоврядування УАДУ при Президентові України» (2003), «Базові моделі дослідження проблем удосконалення діяльності керівника в органах державної влади» (2004), «Наукове забезпечення підготовки керівних управлінських кадрів у контексті акредитації магістерської програми з державного управління Національної академії державного управління при Президентові України ЕАРАА» (2004), «Проблемні аспекти становлення адміністративної культури в органах державної влади в Україні (за матеріалами експертного дослідження)» (2004), «Стан та перспективи адміністративної реформи в Україні» (2004), «Аналіз та оцінювання стану адміністративного реформування в Україні» (2004), «Парадигмальний підхід до формування комплексних та професійних програм підготовки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» (2004), «Пріоритетні напрями реформування місцевого самоврядування в Україні: оцінка ситуації та забезпечення трансформації» (2005), «Державно-управлінські аспекти розвитку процесу євроатлантичної інтеграції України» (2005), «Виявлення комплексу проблем державного управління процесами європейської та євроатлантичної інтеграції України» (2006), «До питання вдосконалення державного управління процесами європейської та євроатлантичної інтеграції України» (2008) та інші.

*Напрямок 5. Вдосконалення управління суспільним розвитком.* Активізація розроблення цього напрямку у дослідженнях автора викликана його роботою наприкінці 2005 – першій половині 2006 р. на новоствореній кафедрі управління суспільним розвитком (завідувач кафедри д.і.н., професор Михненко А.М.). Результати проведених за безпосередньої участі автора колективних досліджень та виконаних науково-дослідних робіт викладено у звіті: «Підходи, моделі, методи управління суспільним розвитком» (ДР-РК № 0106U004366, 2006) та оприлюднені у численних наукових публікаціях, а також у формі довідкового та навчального матеріалу, зокрема в монографіях «Роль інформації у формуванні ринкової економіки» (розділи «Моделювання економічних процесів як засіб забезпечення економіки прогноною та оціночною інформацією», «Формування і запровадження системи моніторингу та моніторингових досліджень малого підприємництва в Україні», 2004), «Розвиток суспільства» (розділ «Екологічний фактор суспільного розвитку та особливості його прояву в Україні», 2004), словнику-довіднику з управління суспільним розвитком (2006), навчальних посібниках «Управління суспільним розвитком: Вступ до спеціальності» (2006), «Інновації в управлінні суспільним розвитком» (2009), науковому виданні «Соціально-економічний розвиток регіонів України» (2005), збірнику аналітичних матеріалів «Проблеми і перспективи розвитку України» (2005).

Серед наукових статей: «Моделі діяльності як інструмент дослідження суб'єкт-об'єктних відносин» (2002), «Концептуальний підхід до багаторівневого представлення та вирішення проблеми суспільної стабільності» (2005), «Трансформація українського суспільства: перехід до нової моделі розвитку» (2006), «Сучасні моделі-підходи управління суспільним розвитком» (2007), «До питання методологічного обґрунтування процесу управління в соціальних системах» (2010), «Базові моделі науково обґрунтованого управління в соціальних системах» (2010) та інші. Зарубіжні публікації: «Инвестиционный климат как основа конкурентоспособности региона» (Російська Федерація, 2008), «Механизмы выравнивания асимметрии регионального развития в условиях глобализации» (Республіка Вірменія, 2008), «Методологические аспекты цикла управления в социальных системах» (Республіка Грузія, 2010).

*Напрямок 6. Впровадження науко-метричних досліджень у державному управлінні України.* Дослідження у цьому напрямку були започатковані автором у 1997 році спільно з д.філософ.н., професором В.М.Князевим в межах аналізу результатів наукової діяльності Української (з 2003 р. - Національної) академії державного управління при Президенті України. У 2007 році вони отримали новий поштовх у зв'язку з 10-річчям існування галузі наук «Державне управління» в Україні.

Автором особисто та у співавторстві проведено низку досліджень, що знайшло відображення у відповідних наукових публікаціях, а також у

формі навчального матеріалу, зокрема в навчальному посібнику «Прийняття рішень в державному управлінні» (у ч.2 «Науково-прикладні аспекти», 2010) та курсі лекцій «Державне управління» (2011). Серед статей на цю тему, можна зазначити: «Концептуальний аналіз дисертаційних досліджень з державного управління до 10-річчя галузі науки державного управління в Україні» (2007), «Динаміка дисертаційних досліджень механізмів державного управління за видами суспільної діяльності /2003-2007 рр./» (2008), «Інституалізація та тенденції захистів дисертацій у галузі науки "Державне управління"» (2008), «Тенденції дисертаційних досліджень з державного управління в контексті дотримання вимог ВАК України» (2009), «Статистика та динаміка захистів дисертацій у галузі науки державного управління у 2006-2009 рр.» (2010), «Наукометричний аналіз становлення та розвитку галузі наук «Державне управління»: (1997-2009 рр.)» (2010), «Щодо систематизації інноваційно-орієнтованих дисертаційних досліджень у галузі наук «Державне управління»» (2011), «Статистика та тенденції захистів дисертацій у галузі науки державного управління у 2007 - 2010 роках» (2011).

*Напрям 7. Методологічна допомога здобувачам наукового ступеня.*

Робота у складі Експертної ради ВАК України з державного управління та численні зауваження щодо оформлення та змісту дисертаційних досліджень наштовхнула автора на спробу допомогти здобувачам наукових ступенів, виклавши їм свої поради. Вони оприлюднені у таких наукових публікаціях: «Особливості застосування інноваційних фільтрів у процесі пошуку евристичного змісту наукового дослідження» (2005), «Інноваційні фільтри в науковому пізнанні суспільних процесів» (2009), «На допомогу здобувачу наукового ступеня» (2010), «До питання технології підготовки та оформлення дисертаційного дослідження» (2010), «Поради здобувачу наукового ступеня: нотатки експерта» (2010).

*Висновки.* Проведений аналіз дозволяє стверджувати, що у 2002 - 2011 роках автором активно й наполегливо досліджувався широкий спектр як загальних, так і специфічних для України проблем і завдань державного управління. Як реакція на актуальні, а, часом, й нагальні потреби науки та практики державного управління, розроблено низку підходів та методів, що знайшли використання у науці та практиці державного управління, сприяли, на нашу думку, успішному розвитку відповідної галузі наук в Україні. Інформацію про автора можна отримати у публікації [2].

*Список використаних джерел:*

1. Князев В.М. Наукова діяльність Української Академії держ. управл. при Президенті України / Князев В.М., Бакуменко В.Д. // Командор. - 2000. - № 1. - С. 3 - 7.
2. Вітаємо ювелєра // Науковий вісник АМУ. Серія: Управління. – К.: ВПЦ АМУ, 2010.- вип. 3 (13) – С. 3-5.

## 6.2. Державно-управлінські аспекти розвитку процесу євроатлантичної інтеграції України

*Постановка проблеми.* Достатньо суперечливі процеси та явища, що безпосередньо впливають як на внутрішню, так і на зовнішню державну політику України, переконують у необхідності зміни останньої у напрямку вирішення проблем ефективного використання високого геополітичного потенціалу держави. Проблема в тому, щоб сприяти такому процесу розвитку міжнародних відносин, який допомагатиме захисту національних інтересів держави, підвищенню рівня національної безпеки, а через них й сталому розвитку економіки, політичного життя та соціальної сфери суспільства.

У зв'язку з цим, особливої актуальності набуває процес євроатлантичної інтеграції України, який зорієнтовано на зміцнення міжнародних позицій нашої держави, набуття реальних гарантій її територіальній цінності та суверенітету, проведення за цих умов ефективної оборонної політики.

*Доробок попередників.* Проблемам, що виникають на цьому шляху, присвячено увагу багатьох науковців, серед яких О.Власюк, В.Горбулін, К.Грищенко, А.Гуцал, А.Качинський, В.Мунтіян, С.Пирожков, Г.Ситник, Ю.Сурмін та ін.

*Мета.* У даній роботі йдеться про стан задіяння та подальші можливості державно-управлінських аспектів розвитку процесу євроатлантичної інтеграції України.

*Виклад основного матеріалу.*

**Інституалізація процесу євроатлантичної інтеграції України.** Функціональна (змістовна) складова процесу євроатлантичної інтеграції України відображена у Стратегії та Програмі інтеграції України до ЄС, програмі «Партнерство заради миру», Державній програмі співробітництва України з НАТО, Плані дій та щорічних цільових планах Україна-НАТО, інших документах двостороннього співробітництва України з НАТО. У цих документах певною мірою окреслено й структурну (інституційну) складову цього процесу. В основному вона стосується організаційно-правового забезпечення взаємодії у відносинах Україна-НАТО, тобто інституалізації зовнішньополітичної функції вищезазначеного процесу. Створено Комісію Україна-НАТО для погодження на вищому рівні всіх спільних дій та оцінювання зробленого. На підставі рішень цієї комісії Україна щорічно приймає Цільовий план дій для реалізації принципів і дій, викладених у Плані дій Україна-НАТО, прийнятому 22 листопада 2002 р.

Засідання Комісії Україна-НАТО відбувається на рівні міністрів закордонних справ, міністрів оборони, або на рівні послів. Також запроваджено такі форми співробітництва як спільні підсумкові засідання з



Політичним та Політико-військовим керівними комітетами НАТО, створення і функціонування спільних робочих груп. Завдяки достатньо активної діяльності вищезазначених структур спектр співпраці України з НАТО значно розширився й охоплює оборонну реформу, оборонне планування, конверсію оборонної промисловості, демократичний контроль над збройними силами та інше.

В той же час залишається актуальною інституалізація внутрішньополітичної, економічної, соціально-гуманітарної, військової функцій процесу євроатлантичної інтеграції в Україні, яка передбачає, в першу чергу, створення дієвої структури державного регулювання цим процесом. Вирішення цього питання здійснюється за відомими принципами соціального управління, а саме, що мотиви та спонуки визначають мету, а також принципом А.Чандлера, за яким обрана стратегія визначає відповідну структуру управління.

На сьогодні українська політична еліта, виходячи з геополітичного становища країни, достатньо чітко визначила за мету європейську та євроатлантичну інтеграцію України й закріпила відповідні положення законодавчо. В той же час поки відсутнє чітке політичне рішення НАТО щодо вступу України до цього блоку. За цих обставин в Україні реалізується “стратегія наміру”, що передбачає послідовний розвиток і поглиблення співпраці України з НАТО, поступове приведення організаційно-правового забезпечення політичної, економічної та військової систем держави у відповідність до стандартів НАТО за рахунок наявних власних можливостей.

На цьому етапі важливе значення набуває координації заходів, спрямованих на реалізацію стратегічних цілей державної політики щодо забезпечення входження України в європейський політичний, економічний, безпековий і правовий простір, створення передумов для набуття Україною членства в ЄС та НАТО, підвищення ефективності контролю за діяльністю органів влади у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції.

Зрозуміло, що прийняття політичного рішення щодо вступу до НАТО, в якому буде визначено конкретний термін й зроблено запрошення Україні, призведе до кардинальної зміни нею стратегії та тактики євроатлантичної інтеграції. Очікується різке прискорення у всіх напрямках реалізації цього процесу, чому сприятиме й перетворення існуючої структури державного управління відповідно до нової “стратегії приєднання”. Така структура має враховувати як досвід країн – членів НАТО, так і особливості національної системи державного управління. Значною мірою очікується на позитивний вплив зміни форми правління з президентсько-парламентської до парламентсько-президентської республіки, яка більш близька до форми правління у більшості країн – членів НАТО.

Більш глибоке розуміння сучасного стану державного управління процесом євроатлантичної інтеграції надає аналіз цілей та механізмів, що покладені в основу реалізації Плану дій Україна-НАТО.

*Цілі та механізми державного регулювання процесу євроатлантичної інтеграції України.* Імплементация зовнішньополітичної функції процесу євроатлантичної інтеграції України забезпечується існуючими механізмами Комісії Україна-НАТО та Партнерства заради миру. План дій Україна-НАТО, робочі плани і програми спільних робочих груп визначатимуть стратегію та тактику співробітництва між Україною та НАТО з метою досягнення поставлених цілей. У плані дій наголошується, що основну відповідальність за реалізацію всіх цих планів несе Україна, а країни НАТО готові підтримувати реформи в ній шляхом надання допомоги та передачі накопиченого досвіду. Комісія Україна-НАТО (на рівні послів або міністрів закордонних справ) щорічно розглядає доповідь про здійснену роботу, яку попередньо готує міжнародний секретаріат та міжнародний військовий штаб НАТО, погоджує з Політичним і Політико-військовим керівними комітетами НАТО та враховує коментарі держав-членів НАТО та України. У підготовці щорічних планів на підтримку цілей та принципів Плану дій Україна – НАТО беруть участь спільні робочі групи з питань воєнної реформи, озброєнь, економічної безпеки, планування на випадок надзвичайних ситуацій цивільного характеру, науки і захисту довкілля, що працюють під егідою Комісії Україна – НАТО.

Механізм імплементации, передбачений Планом дій Україна – НАТО, є певною достатньо спрощеною моделлю прийняття управлінських рішень при його реалізації. Але реально за цим стоїть певна державна політика з євроатлантичної інтеграції у всій її складності й необхідності ув'язки з стратегічними документами, що визначають розвиток України на найближчі роки, її відносини з країнами світу та їх союзами.

Відповідно до Плану дій Україна – НАТО серед основних напрямів реалізації Україною політики євроатлантичної інтеграції виділені такі:

- політичні та економічні питання, в тому числі проблеми політики і безпеки (внутрішня, зовнішня політика та політика у галузі безпеки), економічні та інформаційні проблеми;
- питання безпеки і оборони та військові питання, в тому числі реформа у галузі оборони і безпеки, співробітництво з НАТО та питання ресурсів;
- захист і безпека інформації;
- правові питання.

В якості пріоритетів сучасної державної політики євроатлантичної інтеграції України доцільно виділити наступні:

- реалізація Стратегії економічного і соціального розвитку на 2004-2011 роки;

- відродження належної поваги до проблем захисту національних інтересів та забезпечення національної безпеки;
- реформування Збройних Сил України;
- відтворення на якісно новому рівні геополітичного потенціалу нації, виходячи з нових світових реалій;
- формування національної самосвідомості, патріотизму;
- розв'язання проблеми наявності, достатності та високого професіоналізму кадрів для повномасштабної реалізації завдань євроатлантичної інтеграції;
- приділення при розвитку державної служби та служби в органах місцевого самоврядування особливої уваги питанням правової освіти, мовної підготовки, засвоєння сучасних інформаційних технологій.

Реалізація внутрішньої функції процесу євроатлантичної інтеграції України логічно пов'язується з державною політикою у різних сферах суспільної діяльності: військовій, економічній, соціальній, гуманітарній, екологічній та ін. Причина цього в тому, що Планом дій Україна-НАТО фактично поставлені орієнтири та сформовані завдання, що спрямовані на перетворення нашої держави у розвинену демократичну європейську державу. Саме такий шлях обрано й Україною, в якій відбувається розбудова незалежної, суверенної, демократичної, правової, соціальної держави. Інша справа, що виконати ці завдання після десятиріччя економічної та соціальної кризи дуже складно, оскільки потребує не тільки величезних фінансових і матеріальних ресурсів, а й зміну способу життя, ціннісних уподобань, подолання рудиментів пострадянської ментальності, пошуку ефективних шляхів запобігання проявам світоглядної, релігійної, національної нетерпимості.

Відповідно до Плану дій Україна-НАТО доцільно розглядати як базові у досягненні цілей євроатлантичної інтеграції політичний, економічний, соціальний механізм та механізм забезпечення національної безпеки.

Політичний механізм передбачає зміцнення демократії й виборчих інституцій, визнання верховенства права та прав людини, забезпечення свободи слова, проведення конституційної реформи.

Економічний механізм спрямований на подальше закріплення засад ринкової економіки, розбудову інфраструктури, зниження рівня фінансових ризиків, раціональне використання ресурсів, поліпшення інвестиційного клімату.

Соціальний механізм передбачає ліквідацію наслідків чорнобильської катастрофи, розв'язання екологічних проблем, вирішення питання охорони праці, вдосконалення інформаційної політики, перепідготовку та забезпечення належного соціального захисту звільнених військовослужбовців.

Механізм забезпечення національної безпеки спрямований на реформування збройних сил, адаптацію їх до вимог нового середовища, демократичний контроль над ними, конверсію оборонної промисловості, знищення та утилізацію надлишкової військової техніки, запровадження оборонного планування, боротьбу з контрабандою наркотиків та тероризмом, використання миротворчих сил, планування на випадок надзвичайних ситуацій цивільного характеру. Всі ці механізми мають застосовуватися системно, комплексно та ситуаційно.

Особливу роль приділено механізму правового регулювання процесу євроатлантичної інтеграції, покликаному забезпечити реальне впровадження принципу верховенства закону. На сьогодні у цьому напрямку чимало зроблено. Положення щодо сутності та напрямів євроатлантичної інтеграції знайшли відображення в Законах України “Про основи національної безпеки України”, “Про оборону України”, “Про правовий режим воєнного стану», “Про участь України у міжнародних миротворчих операціях», “Про порядок направлення підрозділів збройних сил інших держав на території України», “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави”, «Про ратифікацію Меморандуму про взаєморозуміння між Кабінетом Міністрів України і Стратегічним командуванням ОЗС НАТО на Атлантиці і у Європі щодо забезпечення підтримки операцій НАТО з боку України», “Про державні гарантії соціального захисту військовослужбовців, які звільняються із служби у зв’язку з реформуванням Збройних сил України та членів їхніх сімей”, “Про схвалення рішення Президента України про допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України у 2004 році для участі у багатонаціональних військових навчаннях”, в Указах Президента України “Про Державну раду з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України” від 30 серпня 2002 року № 791, «Про забезпечення діяльності Уповноваженого України з питань європейської та євроатлантичної інтеграції» від 5 липня 2003 р., №573 «Про Положення про Державну раду з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України», від 30 січня 2003 року № 48, в Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної програми реформування та розвитку оборонно-промислового комплексу на період до 2010 року» від 31 березня 2004 р. №423, у рішеннях Державної ради з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України «Про додаткові заходи щодо забезпечення реалізації цілей державної політики у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції України» від 6 лютого 2003 р., №1, «Про дальші заходи у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції України» від 19 травня 2003 р., №3 та ін. 25 травня 2004 р. введено в дію Директиву Міністра оборони України «Про оборонне планування у Збройних силах

України на період 2004 – 2009 роки ». Розглядається питання прийняття Закону України «Про оборонне планування».

Достатньо повне уявлення щодо застосування механізмів (способів, засобів та інструментів) євроатлантичної інтеграції України можна отримати з таблиці 1, в якій розглянуто базові цілі і механізми реалізації Плану дій Україна-НАТО [8].

Для запровадження ефективної державної політики дуже важливо ще на стадії її формування передбачити основні критерії оцінки її ефективності. Це найбільш складне питання тому, що в державі немає досвіду оцінювання ефективності державної політики взагалі, а не тільки політики євроатлантичної інтеграції.

Таблиця 1.

Базові цілі і механізми реалізації Плану дій Україна-НАТО

<i>Напрями дій</i>	<i>Цілі і механізми реалізації</i>
1	2
Розвиток політики національної безпеки	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Повна інтеграція у євроатлантичні структури безпеки, реформування державних органів у сфері національної безпеки та оборони, яке б відображало євроатлантичну політику України.</li> <li>- Повне дотримання міжнародних зобов'язань з контролю над озброєннями.</li> <li>- Ствердження України як ключового донора регіональної стабільності та безпеки, включаючи збільшення внеску України до міжнародного співробітництва з врегулювання конфліктів та підтримання миру.</li> <li>- Продовження і розширення участі у відповідних операціях з підтримання миру.</li> <li>- Подальший розвиток цивільно-військових відносин.</li> <li>- Розширення участі у міжнародній боротьбі проти тероризму, включаючи повне виконання всіх пов'язаних з цією проблемою резолюцій Ради Безпеки Організації Об'єднаних Націй, а також участь у заходах, передбачених Планом дій Партнерства проти тероризму.</li> <li>- Подальше запровадження необхідних внутрішніх заходів у галузі боротьби з тероризмом, а також відмивання грошей.</li> </ul>
Посилення співробітництва НАТО <sup>3</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Максимальне використання потенціалу спільної робочої групи Україна-НАТО з питань воєнної реформи, підвищення ролі та координації практичного співробітництва Україна-НАТО в рамках Програми "Партнерство заради миру" та у двосторонній співпраці з метою сприяння імплементації Національних цілей воєнної реформи та Цілей партнерства.</li> </ul>

Продовження таблиці 1

1	2
	<ul style="list-style-type: none"><li>- Забезпечення спрямування військового співробітництва України з НАТО й надалі на досягнення проголошеної Україною мети підвищення спроможностей Збройних Сил України в реалізації планів воєнної реформи.</li><li>- Збільшення внеску України до миротворчих операцій під проводом НАТО та заходів держав-членів Альянсу в рамках боротьби з тероризмом.</li><li>- Досягнення повної взаємної сумісності, ефективності та готовності до виконання завдань підрозділами Збройних Сил України шляхом повної імплементації цілей партнерства.</li><li>- Підвищення рівня професійної підготовки українського цивільного і військового персоналу.</li><li>- Продовження розробки та впровадження угод щодо співробітництва між Україною та НАТО, таких як Меморандум про взаєморозуміння про забезпечення підтримки операцій НАТО з боку України та Меморандум про взаєморозуміння щодо стратегічних авіаперевезень, а також забезпечення їх повної імплементації.</li><li>- Підтримання готовності підрозділів об'єднаних сил швидкого реагування до участі у спільних операціях з НАТО, а також здійснення підготовки цих підрозділів відповідно до стандартів НАТО.</li><li>- Досягнення необхідного рівня сумісності сучасних та майбутніх зразків озброєнь, військової техніки та доктрини Збройних Сил України, що дозволить досягти мінімально достатнього рівня взаємної сумісності для виконання в кожному окремому випадку завдань у спільних з НАТО інтересах та приведення практики закупівель до стандартів країн-членів НАТО.</li><li>- Посилення ролі України як ключового учасника регіональних операцій з подолання наслідків природних лих та надзвичайних ситуацій цивільного характеру.</li><li>- Підтримка України у справі вдосконалення національної об'єднаної системи планування з питань надзвичайних ситуацій цивільного характеру та реагування на природні лиха; розвиток взаємної сумісності в організації та процедурах операцій з подолання наслідків катастроф, в т.ч. через механізми Євroatлантичного центру координації реагування на катастрофи.</li><li>- Вдосконалення системи управління повітряним рухом в</li></ul>

Продовження таблиці 1

1	2
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Україні, включаючи функціонування служб управління повітряним рухом, з метою більш якісного реагування на можливі терористичні загрози.</li> <li>- Мінімізація шкоди, спричиненої забрудненням навколишнього середовища внаслідок проведення широкомасштабних військових навчань, включаючи міжнародні, та випробування озброєнь та військової техніки, а також забрудненням, що виникло у процесі зберігання та знешкодження хімічних речовин, вибухівки, протипіхотних мін, надлишкової стрілецької зброї і легких озброєнь та небезпечних боєприпасів.</li> <li>- Покращання взаємної сумісності засобів зв'язку та інформаційно-комунікаційних систем України та НАТО.</li> <li>- Розвиток міжнародного співробітництва між науковцями України, країн-членів НАТО та країн-партнерів, а також розвиток співробітництва в галузі науки та технологій у рамках Наукової Програми.</li> </ul>
<p>Демократизація внутрішньої політики</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Зміцнення демократичних і виборчих інституцій.</li> <li>- Забезпечення рівноваги між трьома гілками влади - законодавчою, виконавчою та судовою - шляхом конституційної та адміністративної реформ і забезпечення їхньої ефективної співпраці.</li> <li>- Сприяння постійному розвитку і зміцненню громадянського суспільства, верховенству права, захисту основних прав людини і громадянських свобод; забезпечення свободи віросповідання та зібрань.</li> <li>- Завершення адміністративної реформи.</li> <li>- Зміцнення повноважень та незалежності судової влади.</li> <li>- Боротьба з корупцією, відмиванням грошей та незаконною економічною діяльністю шляхом економічних, правових, організаційних і правоохоронних заходів.</li> <li>- Зміцнення цивільного демократичного контролю над Збройними Силами і сектором безпеки в цілому.</li> <li>- Сприяння сталому економічному зростанню, включаючи сприяння структурній перебудові економіки для підтримання стабільного зростання річного ВВП, низьких темпів інфляції, зростання реальних доходів населення та обмеження бюджетного дефіциту.</li> </ul>

1	2
Зміцнення економічних засад	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Створення інституційного середовища, що стимулюватиме ділову активність, економічне зростання на основі структурно-інноваційних перетворень, створення сучасної соціальної інфраструктури і механізмів соціально-ринкової економіки, з одночасною підтримкою адекватної мережі соціального</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- захисту.</li> <li>- Проведення економічних і структурних реформ, з урахуванням рекомендацій Світового Банку, Міжнародного валютного фонду (МВФ) та інших міжнародних інституцій, включаючи заходи для сприяння приватизації, боротьби з корупцією та підвищення прозорості державних витрат.</li> <li>- Створення умов, необхідних для вступу до СОТ.</li> <li>- Сприяння економічному співробітництву між Україною, НАТО та країнами-партнерами; проведення реформ оборонної економіки для досягнення мети України щодо інтеграції в євроатлантичні структури;</li> <li>- Розширення процесу земельної реформи.</li> <li>- Гарантування економічних прав і свобод громадян в усіх формах, у тому числі шляхом посилення захисту прав інтелектуальної власності.</li> <li>- Створення необхідних передумов для формування середнього класу;</li> <li>- Обмеження різниці у реальних доходах між верствами населення з високими і низькими доходами і докладання зусиль для ліквідації бідності.</li> <li>- Введення мораторію на ініціювання законопроектів про податкові пільги.</li> </ul> <p>Посилення енергетичної безпеки.</p>
Удосконалення інформаційної політики	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Удосконалення і забезпечення реалізації гарантій свободи думки та слова, свободи преси, вільного висловлення поглядів і переконань та доступу до інформації.</li> <li>- Забезпечення вільного отримання, публікації та поширення інформації засобами масової інформації; імплементація відповідного законодавства для усунення перешкод діяльності ЗМІ.</li> <li>- Поглиблення інформаційного виміру співробітництва Україна-НАТО, включаючи парламентське співробітництво.</li> </ul>



Продовження таблиці 1

1	2
	<p>Підвищення рівня обізнаності громадськості з НАТО шляхом співробітництва України з НАТО у сфері інформації, включаючи співробітництво з Центром інформації і документації НАТО в Україні.</p>
<p>Реформування у галузі оборони і безпеки</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Реформування Збройних Сил України з метою перетворення на добре підготовлені та оснащені, більш мобільні та сучасні збройні сили, здатні відповідати на загрози безпеці, захищати територію держави та робити внесок до миротворчих і гуманітарних місій під егідою міжнародних організацій.</li> <li>- Посилення цивільного контролю над Збройними Силами України та іншими військовими формуваннями, включаючи підвищення рівня співробітництва з Верховною Радою України та посилення його контролю, а також більш активну участь цивільних осіб у процесі прийняття рішень у галузі безпеки.</li> <li>- Зміцнення державних структур з метою покращання реагування на виклики, пов'язані з невійськовими і асиметричними загрозами.</li> </ul> <p>Посилення державної міжвідомчої координації між Міністерством оборони, Мінпромполітики, Прикордонними військами, МНС і МВС з метою покращання реагування на наслідки природних та антропогенних катастроф, включаючи терористичними акти.</p>
<p>Удосконалення ресурсного забезпечення воєнної реформи</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Покращання прозорості оборонного планування та процедур укладання бюджету; перехід до сучасної системи НАТО щодо розробки оборонних програм, бюджетного планування та фінансування.</li> <li>- Реформування процедури фінансового планування з метою підтримки проведення воєнної реформи та переходу Збройних Сил України на професійну основу.</li> <li>- Підготовка фахівців в галузі управління ресурсами, складання бюджету та фінансування оборонних потреб.</li> </ul> <p>Реформування процесів виробництва, закупівель, фінансування та проведення тендерів в оборонно-промисловому комплексі для відображення євроатлантичної орієнтації України та її мети стати країною з ефективно діючою ринковою економікою; їх адаптація до стандартів НАТО.</p>

Продовження таблиці 1

1	2
<p>Розвиток національної системи захисту інформації у напрямку поглибленого співробітництва з НАТО</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Повна імплементація Угоди про безпеку між Урядом України та НАТО, зокрема затвердження та імплементація "Правил поведження та забезпечення охорони інформації НАТО з обмеженим доступом".</li> <li>- Покращання системи взаємного захисту інформації з обмеженим доступом, включаючи діяльність Центру реєстрації секретних документів НАТО.</li> <li>- Досягнення домовленостей з НАТО, які нададуть можливість обміну з НАТО інформацією з обмеженим доступом в галузі військового планування і реформи.</li> <li>- Модернізація державних систем телекомунікації та інформації, по яких може передаватися інформація НАТО з обмеженим доступом, відповідно до вимог і стандартів НАТО. Розробка та реалізація навчальних програм для особового складу у різних галузях інформаційної безпеки.</li> </ul>
<p>Правове забезпечення реалізації співробітництва з НАТО</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Перегляд законів і підзаконних актів та міжнародних договорів для спрощення надання Україні допомоги з боку НАТО або її країн-членів в усіх видах співробітництва України з НАТО, як на урядовому, так і на неурядовому рівнях.</li> <li>- Забезпечення повної імплементації угод між Україною і НАТО, включаючи Угоду про безпеку, Угоду між державами-учасницями Північно-Атлантичного Договору та іншими державами, які беруть участь у Програмі "Партнерство заради миру", щодо статусу їх збройних сил, Меморандум про взаєморозуміння про забезпечення підтримки операцій НАТО з боку України і запланований Меморандум про взаєморозуміння щодо стратегічних авіаперевезень.</li> <li>- Вдосконалення законодавства України у сфері регулювання промислового виробництва, пов'язаного з обороною, з метою його наближення до норм і стандартів НАТО (права власності, захист інформації з обмеженим доступом, державні гарантії виробникам і підрядникам, умови іноземних інвестицій в ОПК, фінансування проектів, законодавство та процедури експортного контролю).</li> </ul> <p>Створення правової та організаційної бази співробітництва між Україною і НАТО у галузі озброєнь, оборонних досліджень і технологій.</p>

Для запровадження ефективної державної політики дуже важливо ще на стадії її формування передбачити основні критерії оцінки її ефективності. Це найбільш складне питання тому, що в державі немає досвіду оцінювання ефективності державної політики взагалі, а не тільки політики євроатлантичної інтеграції. Державна політика має акцентувати увагу на економічному, соціальному, організаційному, інноваційному та інших аспектах. Враховуючи складність цього питання та ще далеко не повну визначеність головних цілей євроатлантичних інтеграційних процесів (хоча б внаслідок різних підходів влади та опозиції до багатьох складових проблем) доцільно на даному етапі в якості критеріїв реалізації Плану дій Україна – НАТО взяти проголошені в ньому принципи, тим більше, що вони чітко прив'язані до певних визначених цілей.

Коли відомі цілі, напрями, умови та обмеження, а також принципи державної політики, постає питання щодо вибору відповідних засобів її реалізації. Всі ці засоби можна поділити на три групи: політичні, організаційні та правові. Засоби першої групи забезпечують пошук відповідних рішень та ресурсів з урахуванням політичних, економічних, соціальних чинників суспільного життя та міжнародної обстановки, засоби другої групи закріплюють ці рішення за певними організаційними структурами та забезпечують ефективність відповідних організаційних відносин, а третьої групи – забезпечують правове регулювання таких процесів, тобто створюють правове поле реалізації прийнятих рішень. Укупі всі вони інституалізують відносини в обраній сфері державного управління.

Спектр зазначених засобів дуже великий. Загальним підходом до їх удосконалення є розвиток основ державного менеджменту, вдосконалення аналізу політики, застосування нових, більш ефективних підходів до управління процесами євроінтеграції. Основу управління такими процесами складають як загальні, так і спеціальні технології, що являють собою набір методів, прийомів, процедур, спрямованих на оптимізацію євроатлантичної інтеграційної діяльності.

Важливу роль як у формуванні, так і у реалізації державної політики відіграє формування необхідних для цього ресурсів. Державна політика не може бути декларативною, не забезпеченою достатніми для її здійснення ресурсами. До ресурсів державної політики необхідно включати не тільки кадрові, фінансові та матеріально-технічні, а й організаційні, інформаційні, методичні, інструментально-технологічні ресурси.

*Аналіз стану відносин Україна-НАТО через призму системно-організаційних параметрів.* З метою кращого розуміння можливих відносин НАТО - Україна доцільно використати методи системного аналізу, які переважно базуються на певних моделях відображення об'єктів або процесів, що досліджуються. В якості системно-організаційних параметрів такої моделі розглянемо загальні ціннісні установки, стратегію,

структуру, процедури управління, систему кадрів, сукупності придбаних навичок та вміння, стиль управління, як це запропоновано Т.Пітерсом і Р.Уотерменом у моделі "7С" [5].

В цій моделі фактично всі параметри впливають на ефективність діяльності НАТО. Розглянемо їх більш детально. Так до *загальних ціннісних установок* у відносинах Україна-НАТО, в першу чергу, слід віднести розуміння верхівкою країни перспективності цілковитої інтеграції України в євроатлантичні структури безпеки і створення стратегічних рамок для існуючого і майбутнього співробітництва у межах цих відносин відповідно до Хартії про Особливе партнерство, підписаній у Мадриді 9 липня 1997 року [8, с.95].

*Ціннісні установки* завжди й безпосередньо пов'язані з культурою організації, вони є найбільш суттєвим її рівнем. За відомим висловом Е.Шайна "...культура організації – це результат відповідної реакції на дві головні проблеми, з якими стикається кожна організація, а саме: на потребу адаптації та виживання в певному оточенні і на потребу у внутрішній інтеграції" [7, с. 578]. Оскільки можна розглядати європейський вибір України як реакцію держави на потребу адаптації та виживання у сучасному світі й на потребу у внутрішній інтеграції, то внаслідок такого вибору слід очікувати зближення національної культури з європейською. Такий результат скоріш за все сприятиме прискоренню соціально-економічного розвитку країни, так як відомо, що культура більшої спільноти впливає на культуру організацій, які діють у її межах [7, с. 579]. Найбільш суттєвим рівнем такої культури на сьогодні безумовно є європейські цінності.

*Стратегію* відносин України з Організацією Північноатлантичного договору визначено Планом дій Україна – НАТО, прийнятим 22 листопада 2002 року [8, с.95-102]. Метою цього Плану дій є чітке визначення стратегічних цілей і пріоритетів України для досягнення її мети – цілковитої інтеграції у євроатлантичні структури безпеки. План дій містить спільно погоджені принципи і цілі, тобто фактично маємо сформоване на певний період, який до речі чітко не визначено, дерево цілей відносин Україна-НАТО та загальні принципи дій з їх реалізації. З метою забезпечення досягнення цих цілей і реалізації принципів розробляються щорічні Цільові плани з конкретними внутрішніми і спільними заходами.

*Структурування*, а вірніше інституалізація відносин Україна – НАТО здійснюється наступним чином. План дій Україна – НАТО має стратегічний характер і визначає всі основні цілі та принципи відносин між зазначеними суб'єктами. В ньому передбачено, що спеціальна комісія Україна – НАТО (далі - КУН) має погоджувати усі спільні заходи й через неї країни – члени НАТО можуть надавати поради щодо запропонованих конкретних заходів та термінів їх виконання. Після такого погодження Україна власно на своєму вищому рівні приймає рішення, щодо подальших

своїх і спільних дій у відносинах з НАТО. Тобто передбачено, що важливу роль у цих відносинах відіграватимете позиція та ініціатива вищих керівних інституцій країни, якими, як відомо, є Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України. Саме так вони сьогодні й діють.

Окремі питання відносин Україна – НАТО розглядаються вищими управлінськими структурами НАТО.

*Система і процедури управління*, що відособлюють механізми імплементації у відносинах Україна – НАТО, реалізуються наступним чином [8, с.102]. Україна щорічно представляє свій проект Цільового плану для досягнення цілей і реалізації принципів, передбачених Програмою дій Україна – НАТО. Після погодження у рамках КУН Україна затверджує його на найвищому рівні.

В процесах соціального управління центральним є людський фактор. Сьогодні країні потрібні професіонали у сфері євро – та євроатлантичної інтеграції, що неможливо без знання сучасних закономірностей, принципів, моделей-підходів, методів та технологій існування та розвитку ЄС та НАТО, зокрема основних принципів і вимог щодо реалізації політики євроатлантичної інтеграції. Система кадрів для забезпечення процесів євроатлантичної інтеграції України на сьогодні фактично знаходиться у стадії започаткування. Певна досить незначна кількість українських фахівців пройшла ґрунтовну підготовку у навчальних центрах, створених у рамках програми “Партнерство заради миру”, значно більше фахівців охоплено підвищенням кваліфікації, зокрема навчанням на короткотермінових навчальних семінарах з проблем європейської та євроатлантичної інтеграції.

З одного боку, потреби у такій системі поки що досить обмежені. З другого боку, якщо державна політика щодо євроатлантичної інтеграції вже визначена й реалізується, то необхідно терміново створювати відповідну систему кадрового забезпечення. Саме на це, зокрема, спрямовано Указ Президента України від 13 грудня 2003 року №1433/2003 “Про державні програми з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України на 2004-2007 роки” [1]. Передбачена цим указом Державна програма підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції України на 2004-2007 роки спрямована на створення цілісної ефективної системи підготовки висококваліфікованих управлінців, удосконалення професійної підготовки фахівців з метою формування кадрового потенціалу для забезпечення реалізації державної політики у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції, створення передумов для набуття Україною членства в Європейському Союзі (ЄС) та Організації Північноатлантичного договору (НАТО). Метою даної Програми є забезпечення потреб органів державної влади та органів місцевого

самоврядування у фахівцях з високим рівнем професіоналізму, здатних компетентно і відповідально на державному, регіональному та місцевому рівнях виконувати завдання щодо реалізації стратегії інтеграції України до ЄС та НАТО.

В той же час, на нашу думку, ця Програма сформована не дуже вдало. Фактично вона спрямована не на саму підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації фахівців, а на її методологічне, інформаційне та частково технічне забезпечення. Так що сам навчальний процес залишається осторонь і не передбачає вкладення необхідних для цього коштів.

Щодо *сукупності придбаних навичок та вміння*, то така сукупність тільки має формуватися як результат розвитку відносин Україна-НАТО. Суттєвими кроками у цьому напрямку є участь українських військових у спільних оперативно-штабних навчаннях, антитерористичних операціях, патрулюванні небезпечних територій в межах наданих мандатів, у навчанні в спеціальних центрах НАТО, створених у межах реалізації програми "Партнерство заради миру". Дуже великі надії покладаються на те, що розвиток зазначених відносин сприятиме отриманню досвіду демократизації державного управління на всіх його рівнях та формуванню демократичного стилю управління та реформування як у військовій, так і всіх інших галузях суспільного життя.

*Стиль управління*, насамперед, відображає рівень організаційної культури. Вплив організаційної культури на прийняття рішень здійснюється через спільні вірування і цінності, що, як очікується, сформує у відносинах Україна - НАТО стійкий набір базових положень, правил, яким будуть надаватися переваги. Оскільки організаційна культура сприяє нівелюванню розбіжностей, то й процес прийняття рішень в Україні внаслідок євро - та євроатлантичної інтеграції може стати ефективнішим. Тим більше, що політика НАТО відіграє ключову роль у формуванні сучасного світу, у демократизації систем державного управління, у стабілізації світових процесів розвитку, у боротьбі з проявами міжнародного тероризму, у створенні системи міжнародної безпеки взагалі. З другого боку, вплив ціннісних орієнтацій, які переважають у європейській культурі, може набирати форми зобов'язань, які певним чином можуть обмежувати діяльність України. На організаційній культурі також може відчутно позначитися форма правління в державі [7, с. 579].

***Фактори гальмування процесу євроатлантичної інтеграції України.*** У сучасних умовах євроатлантична інтеграція знаходить прояв у поглибленні відносин України з НАТО як однієї із складових системи європейської безпеки та стабільності. Найскладнішим сьогодні залишається процес досягнення взаєморозуміння між владою, фахівцями та громадськістю в Україні стосовно суті євроатлантичної інтеграції і шляхів

здійснення цього процесу. Існують певні перешкоди на цьому шляху. До них впевнено слід віднести політичний та економічний фактор. Політичний фактор у сучасних умовах проявляється у недостатньому рівні реалізації задекларованих у чинному законодавстві України демократичних засад розвитку українського суспільства. Низька політична та правова культура національної еліти, невизначеність національної ідеї, відсутність досвіду розвиненої інституції політичних партій, значна розбіжність політичних платформ, політичний радикалізм, прояви правового нігілізму, ситуативність більшості у парламенті, недосконале виборче право, окремі прояви національної, релігійної та мовної нетерпимості – все це призводить до нестабільності у суспільстві й гальмує процес зближення країн-членів НАТО з Україною. Значно впливає фактор геополітичної конкуренції між Заходом та Росією за право впливу на українську дійсність.

Дії владних структур в Україні, як показав досвід президентських виборів 2004 р., ще далекі від прагматичних і виважених. Для цього, насамперед, слід забезпечити найтіснішу та взаємовідповідальну співпрацю між трьома гілками влади, довести до досконалого механізму узгодженості дій як у сталих, так і у критичних ситуаціях, зокрема використання можливостей стабілізаційного впливу міжнародних організацій, дипломатичного корпусу, економічних важелів, силових структур, політичних партій, профспілок та інших громадських організацій. Проблемним фактором залишається реальність незалежності судової влади.

Економічний фактор проявляється у суттєвому обмеженні ресурсного забезпечення реформ суспільних відносин в Україні, а відтак й у можливості їх оперативного проведення у достатньому обсязі. Тим більше, що ці реформи слід проводити системно й комплексно. Ось і маємо за Планом дій Україна-НАТО суттєво змінити відносини майже в усіх сферах суспільного життя. Необхідно вирішити низку практичних питань з демократизації суспільства, адміністративної, судової та пенсійної реформ, реформування Збройних сил на засадах НАТО, планування на випадок надзвичайних ситуацій цивільного характеру, економічного співробітництва, охорони праці, зниження рівня фінансових ризиків, поліпшення інвестиційного клімату, наукової діяльності, створення передумов для вступу України до Світової організації торгівлі, боротьби з корупцією та відмиванням грошей, створення чітких механізмів регулювання підприємницької діяльності і більш привабливого клімату для іноземних інвесторів та інше.

Важливим є подальше удосконалення чинного законодавства щодо процесу інтеграції та співпраці України з НАТО. При цьому мова йде про якісні зміни, покликані запобігти, з одного боку, дублювання, а, з іншого, можливих протиріч між деякими нормативно-правовими актами.

Очікується прийняття Закону України «Про основні засади державної політики у сфері євроатлантичної інтеграції України», Стратегії державної політики у сфері євроатлантичної інтеграції України, Концепції формування і реалізації державної політики у сфері євроатлантичної інтеграції. На думку багатьох фахівців потребують уточнення поняття «євроатлантична інтеграція» та «вступ до НАТО».

Не викликає сумніву той факт, що більшість політичної та управлінської еліти країни, а також широкі верстви населення переважно у центрі та на заході України позитивно сприймають ідеї та плани євроатлантичної інтеграції України. В той же час, як свідчать численні результати соціологічних досліджень, ще достатньо значна частка населення або ігнорує це питання, або впевнено його не поділяє. За таких умов було б недоцільним й навіть помилковим прощтовхувати заходи з впровадження процесу євроатлантичної інтеграції без з'ясування та усунення або зменшення впливу причин і умов, що відштовхують людей від цього процесу. В першу чергу, необхідно налагодити системний моніторинг відношення населення до зазначеного процесу з урахуванням адміністративно-територіального, політичного, економічного, соціального та культурного факторів. По-друге, слід розробити та почати ефективно втілювати послідовні, чітко диференційовані за цими факторами, а також за формами і методами впливу програми дій, спрямовані на позитивну зміну відношення до процесу євроатлантичної інтеграції України.

Цілком зрозуміло, що для успішної реалізації процесу євроатлантичної інтеграції України необхідно довести переваги партнерства з НАТО не на словах, а реальними справами та перспективою позитивної зміни умов життя громадян України. Це безумовно не просто, оскільки йдеться про вироблення спільного бачення за умов світоглядної розбіжності, непорозуміння в процесах спілкування, наявності релігійних і мовних бар'єрів, тиску історичних традицій та ментальності, неоднакового розуміння чинних проблем та шляхів їх вирішення. У зв'язку з браком інформації більшість населення країни просто не знає, у якому стані є відносини між Україною та НАТО, на яких засадах та в яких сферах суспільної діяльності здійснюється ця співпраця, яка реальна користь від цього Україні.

*Висновки.* Аналіз стану та розвитку державного управління процесом євроатлантичної інтеграції України свідчить про велику увагу до цього питання не тільки керівництва країни, а й більшості національної еліти, значної кількості населення. Слід зазначити, що в Україні не тільки створено інституційні та правові засади державного управління цим процесом, а й вже ефективно працює певна організаційна структура, якою, зокрема, здійснюється моніторинг виконання рішень у цій сфері, систематична оцінка відношення населення до цього процесу, запроваджені серйозні наукові дослідження, спрямовані на виявлення



об'єктивних як позитивних, так і негативних чинників впливу на процес євроатлантичної інтеграції та формування позитивного ставлення населення до нього. В Україні досягнуто розуміння того, що тільки реальна, неемоційна оцінка ситуації, впровадження політичного, економічного, соціального та інших механізмів для подолання факторів гальмування та прискорення входження країни у європейський політичний, економічний та безпековий простір, прийняття стратегічно виважених і ефективних державно-управлінських рішень на цьому шляху сприятиме подальшому розвитку відносин між НАТО і Україною.

Для надання реалізму державній політиці у сфері євроатлантичної інтеграції, забезпечення досягнення її цілей необхідно чітко визначитися з відповідними умовами та обмеженнями щодо її реалізації. Відомим правилом є приведення будь-якої політики у відповідність економічним можливостям держави. Порушення цього правила завжди призводить лише до часткового досягнення або навіть недосягнення визначених головних цілей обраної політики. В той же час часто недооцінюється фактор прогнозування розвитку економічних можливостей держави на період реалізації певної політики.

*Список використаних джерел:*

1. Указ Президента України від 13 грудня 2003 року №1433/2003 “Про державні програми з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України на 2004-2007 роки”.
2. Брежнева Т., Їжак О., Шевцов А. Євроатлантична інтеграція України: військово-політичні аспекти: Монографія /під ред. В.Горбуліна.- Дніпропетровськ «Пороги», 2003. – С.6-9.
3. Горбулін В.П.. Стратегія взаємовідносин України з НАТО: ретроспективний огляд. // Україна – НАТО. - №1. - 2004. – С.5-11.
4. Довідник НАТО / Office of Information and Press NATO. – 1110 Brussels – Belgium. - 2001. (www. nato.int).
5. Мильнер Б.З. Теория организаций. - М.: ИНФРА, 1998. - 336с.
6. НАТО сьогодні. Підвищення рівня безпеки та стабільності в інтересах усіх народів / Office of Information and Press NATO. – 1110 Brussels – Belgium. - 2002. (www. nato.int).
7. Організаційна поведінка /Д.Гелрігел, Дж.В.Слокум-молодший, Р.В.Вудмен, Н.С.Бренінг; пер. з англ. – К.: Основи, 2001. – 726 с.
8. Празький саміт і трансформація НАТО. Довідник / Office of Information and Press NATO. – 1110 Brussels – Belgium. - 2003. (www. nato.int).

### **6.3. Виявлення комплексу проблем державного управління процесами європейської та євроатлантичної інтеграції України**

*Постановка проблеми.* На сьогодні є розуміння того, що процеси європейської та євроатлантичної інтеграції України тісно взаємопов'язані, особливо у напрямках політичного, економічного та безпекового бачення подальшого розвитку країни. Навряд чи є реальною спроба певних політичних сил розділити ці процеси, оскільки останні фактично взаємодоповнюють одне одного й спрямовані на розбудову сучасної самодостатньої європейської держави та її входження до найбільш могутньої на сьогодні та досконалої системи колективної безпеки в рамках НАТО.

*Вибірковий системно-ситуаційний аналіз державного управління процесами європейської та євроатлантичної інтеграції України.* Виділення базових положень та моделей державного управління дозволяє визначити предмет системно-ситуаційного аналізу державного управління будь-яким процесом суспільної діяльності, зокрема процесами європейської та євроатлантичної інтеграції України. В той же час масштабність та складність останніх не дозволяє в межах однієї роботи провести такий аналіз у повному обсязі, тому він носить характер вибіркового.

Починаючи аналіз та виходячи з закономірності взаємозв'язку потреб суспільної діяльності та структури управління нею, яку спрощено можна відобразити такою логічною послідовністю: потреби → цілі → функції → структури, в першу чергу слід виходити з обраної стратегії та чинної структури державного управління відповідними процесами.

Державна стратегія - це узагальнююча концепція дій держави на довготривалій період, певна модель реалізації місії та досягнення довгострокових цілей, яка визначає перспективу її розвитку, основні напрями і пріоритети діяльності. Вона, як правило, знаходить відображення у відповідних державних документах, законодавчих і підзаконних нормативно-правових актах. В межах державної стратегії розробляються і реалізуються стратегії розвитку різних сфер і галузей суспільної діяльності. Зокрема, сучасна стратегія української держави відноситься до основних напрямів і пріоритетів діяльності, спрямовану на європейську та євроатлантичну інтеграцію України. На це вказує низка документів. Серед них такі, що безпосередньо стосуються європейської інтеграції України, а саме:

– набуття чинності Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та Європейськими Співтовариствами (Європейським Союзом) (1 березня 1998 року);

- затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу (Указ Президента України від 11 червня 1998 року № 615);
- затвердження Плану заходів щодо забезпечення реалізації Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу на Першому засіданні Української частини Ради з питань співробітництва між Україною та ЄС (8 жовтня 1998 року);
- затвердження Концепції адаптації законодавства України до законодавства ЄС (постанова Кабінету Міністрів України від 16 серпня 1999 року);
- ухвалення Спільної Стратегії ЄС щодо України на Гельсінському саміті ЄС (10 грудня 1999 року);
- підписання Указу Президента України від 14 вересня 2000 року №1072 "Про програму інтеграції України до Європейського Союзу";
- послання Президента України до Верховної Ради України "Європейський вибір. Концептуальні засади економічного та соціального розвитку України на 2002 – 2011 роки" (30 квітня 2002 року);
- затвердження Державної програми підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції України на 2004 - 2007 роки, а також Державної програми інформування громадськості з питань європейської інтеграції України на 2004 - 2007 роки (Указ Президента України від 13 грудня 2003 року);
- затвердження Плану дій Україна-Європейський Союз (на 2004 – 2006 роки);
- затвердження Заходів щодо виконання у 2005 році Плану дій Україна — ЄС (розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 квітня 2005 року №117-р).

Чинна структура державного управління процесом європейської інтеграції представлена на рис.1.

Наведена структура управління, на нашу думку, має значно нижчий рівень різноманіття ніж це потребує масштабний процес європейської інтеграції, й пояснити це можна лише тим, що на сьогодні вона відображає етап "стратегії наміру", тобто підготовки до "підготовки до вступу в ЄС", що очікується після відповідного рішення.

Поки що така структура, яку, доречи, на сьогодні очолюють політики та управлінці, віддані справі європейської інтеграції, в основному справляється із своїми завданнями. Україна сумлінно, крок за кроком долає політичні, правові та економічні упередження Заходу. Але вже зараз, враховуючи реальні внутрішньополітичний та зовнішньополітичний шанси щодо рішення про вступ, слід бути готовими до потужного стартового включення всіх ресурсів країни (політичних, економічних, кадрових, інформаційних) за певними пріоритетними напрямками європейського та євроатлантичного вибору. При цьому слід не забувати про негативний досвід "широкого фронту наступу", тобто

можливого розпорошення ресурсів по численних напрямках розвитку. Всі дії мають бути зконцентрованими і чітко підкріплені адекватними ресурсами. Це - аксіома, але на жаль корупція та потужні механізми лобіювання кланово-олігархічних інтересів на фоні слабкості влади, зокрема в силу її свідомісної багатовекторності, нівелюють міць держави.

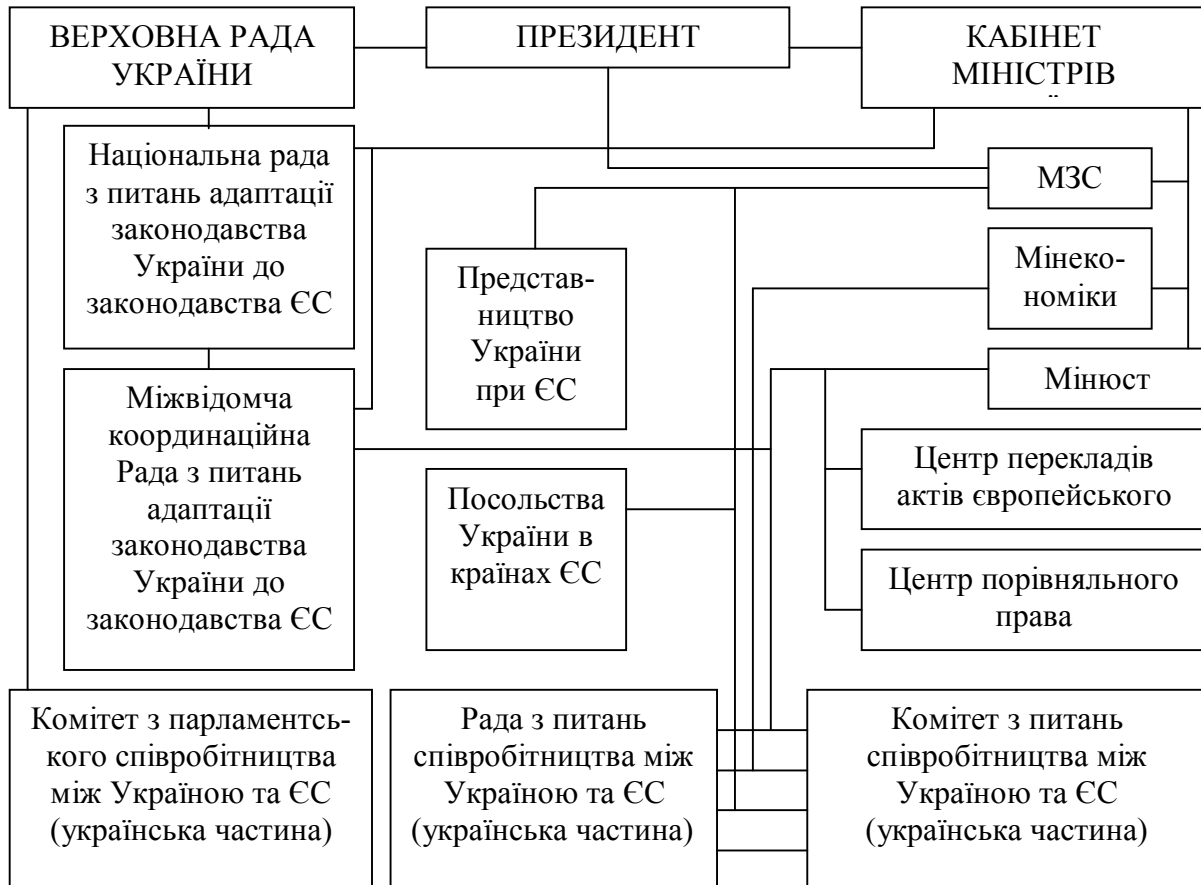


Рис.1. Структура державного управління процесом європейської інтеграції

Враховуючи, що політичний та економічний спектри напрямів "Плану дій Україна – ЄС" і "Плану дій Україна – НАТО" фактично стосуються безпосередньо і процесу європейської інтеграції України, і процесу євроатлантичної інтеграції України, на нашу думку, доцільно інтегрувати частину відповідних функцій управління в єдиному органі державного управління. Але це не має стосуватися специфічних функцій забезпечення безпеки та підвищення обороноздатності, що реалізуються на шляху вступу до НАТО.

Серед документів, що безпосередньо відображують прагнення до євроатлантичної інтеграції України, зазначимо:

– підписання на Мадридському саміті НАТО "Хартії про особливе партнерство між Україною та НАТО" (9 липня 1997 року);

- затвердження Державних програм співробітництва України з НАТО спочатку на період до 2001 року (Указ Президента України від 4 листопада 1998 року), а потім на 2001-2004 роки (Указ Президента України від 27 січня 2001 року);
- ухвала Радою національної безпеки і оборони України "Стратегії України щодо НАТО" (23 травня 2002 року);
- схвалення Комісією Україна-НАТО Плану дій Україна-НАТО та Цільового плану на 2003 рік (22 листопада 2002 року під час Празького саміту Ради євроатлантичного партнерства);
- затвердження Державної програми підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції України на 2004 - 2007 роки, а також Державної програми інформування громадськості з питань євроатлантичної інтеграції України на 2004 - 2007 роки (Указ Президента України від 13 грудня 2003 року);
- схвалення щорічних Цільових планів Україна-НАТО на 2003, 2004, 2005 роки;
- запрошення Україні до Інтенсифікованого діалогу з НАТО з питань набуття членства, що відбулося на засіданні Комісії Україна-НАТО на рівні міністрів закордонних справ (21 квітня 2005 року).

Слід наголосити, що у прийнятій "Стратегії України щодо НАТО" чітко визначено кінцеву мету євроінтеграційної політики України, а саме вступ до Організації Північноатлантичного Договору як основи загальноєвропейської системи безпеки.

Сам факт запрошення до Інтенсифікованого діалогу з НАТО з питань набуття членства, як це витікає з Мадридської декларації щодо євроатлантичної безпеки та співробітництва (1997 рік), свідчить про намір країн-членів НАТО розглянути широке коло політичних, військових, фінансових та безпекових питань, які стосуються можливого членства в НАТО, однак, без гарантованих наслідків щодо будь-якого можливого рішення НАТО з цього приводу.

Інтенсифікований діалог з НАТО з питань набуття членства є першою офіційною програмою підготовки до членства в НАТО, який передує Плану дій щодо членства, який реалізується вже після рішення НАТО щодо вступу країни – претендента та визначення конкретного терміну цієї події.

Фактично реалізація Україною "Інтенсифікованого діалогу з НАТО з питань набуття членства" може бути визначена як етап "стратегії наміру" на відмінну від етапу "стратегії підготовки до вступу", що може бути реалізованою вже в межах "Плану дій щодо членства" після прийняття відповідного рішення та визначення строку її повноправного входження до НАТО.

Одним з основних на сьогодні міждержавних документів, що підтверджує стратегічні євроатлантичні наміри нашої держави, є План дій

“Україна – НАТО”, в якому визначено дерево цілей та напрямів дій щодо підготовки країни до цього процесу [22]. Цей документ містить вимоги та передумови для вступу України в НАТО, але не надає їй відповідних гарантій від цього блоку.

Разом з цілком зрозумілими у даній ситуації такими напрямами, як розвиток політики національної безпеки, посилення співробітництва з НАТО, реформування у галузі оборони і безпеки, удосконалення ресурсного забезпечення воєнної реформи, розвиток національної системи захисту інформації у напрямку поглибленого співробітництва з НАТО, правове забезпечення реалізації співробітництва з НАТО, визначені ще демократизація внутрішньої політики, зміцнення економічних засад та удосконалення інформаційної політики.

Судячи з трьох останніх напрямів та щорічних планів - завдань щодо їх реалізації, Україна для вступу у НАТО має досягти певних європейських стандартів розвитку демократії та ринкової економіки. Щоб зрозуміти масштабність та обсяги цієї роботи, достатньо звернутися до цілей хоча б одного з цих напрямів, наприклад, зміцнення економічних засад країни. Серед них [22]:

- Сприяння сталому економічному зростанню, включаючи сприяння структурній перебудові економіки для підтримання стабільного зростання річного ВВП, низьких темпів інфляції, зростання реальних доходів населення та обмеження бюджетного дефіциту.

- Створення інституційного середовища, що стимулюватиме ділову активність, економічне зростання на основі структурно-інноваційних перетворень, створення сучасної соціальної інфраструктури і механізмів соціально-ринкової економіки, з одночасною підтримкою адекватної мережі соціального захисту.

- Проведення економічних і структурних реформ, з урахуванням рекомендацій Світового Банку, Міжнародного валютного фонду (МВФ) та інших міжнародних інституцій, включаючи заходи для сприяння приватизації, боротьби з корупцією та підвищення прозорості державних витрат.

- Створення умов, необхідних для вступу до СОТ.

- Сприяння економічному співробітництву між Україною, НАТО та країнами-партнерами; проведення реформ оборонної економіки для досягнення мети України щодо інтеграції в євроатлантичні структури;

- Розширення процесу земельної реформи.

- Гарантування економічних прав і свобод громадян в усіх формах, у тому числі шляхом посилення захисту прав інтелектуальної власності.

- Створення необхідних передумов для формування середнього класу.

– Обмеження різниці у реальних доходах між верствами населення з високими і низькими доходами та докладання зусиль для ліквідації бідності.

– Введення мораторію на ініціювання законопроектів про податкові пільги.

– Посилення енергетичної безпеки.

Кожного року, починаючи з 2003 р., формується і затверджується щорічний Цільовий план дій “Україна – НАТО”, який конкретизує завдання відповідно до цілей та напрямів Плану дій “Україна – НАТО”. Щорічно перевіряється виконання цих планів, що дає підставу для постановки нових завдань у порядку послідовної реалізації цілей та напрямів Плану дій “Україна – НАТО”. З 2004 року аналогічна схема (загальний план – щорічний план конкретизації – звіт про виконання) застосовується й щодо реалізації євроінтеграційних намірів держави.

Структура державного управління процесом євроатлантичної інтеграції представлена на рис.2.

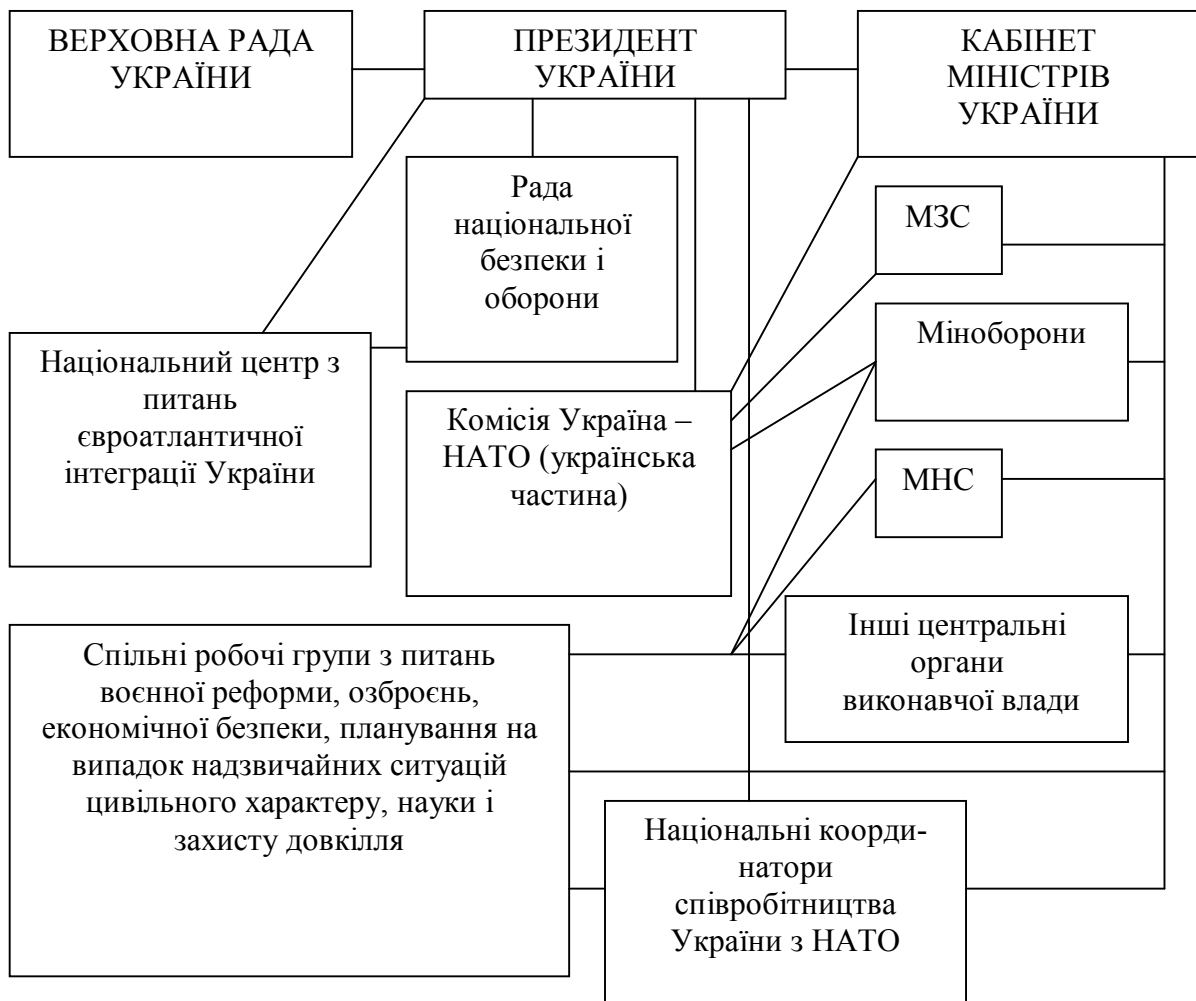


Рис.2. Структура державного управління процесом євроатлантичної інтеграції України

Порівняльний аналіз цієї структури з деревом цілей Плану дій “Україна – НАТО” показує, що обсяг функцій, визначений для реалізації цього плану, значно ширший, ніж у системі органів державного управління, що охоплені цією структурою. Тому, відповідно до закону необхідної різноманітності (закон Ешбі), виникає проблема приведення у відповідність різноманітності суб’єкта та об’єкта управління процесом євроатлантичної інтеграції. Слід або розширити функціональні можливості структури управління цим процесом, або звузити функціональне поле цього процесу.

У першому випадку доцільно розроблення і реалізацію державної політики та забезпечення правового регулювання проблем євроатлантичної інтеграції України підпорядкувати вищому рівню державної влади – Президенту України як верховному головнокомандуючому та Кабінету Міністрів України. Такий варіант є доцільним у разі надання проблемі євроатлантичної інтеграції України статусу національної, тобто особливо пріоритетної. Безумовно такий статус передбачає наявність запрошення Україні до вступу у НАТО.

У другому випадку можна забезпечити охоплення підсистеми державного управління процесів євроатлантичної інтеграції за секторним принципом управлінням, обмеживши коло державних завдань суто безпековими та створивши спеціальний орган державного управління, наприклад міністерство або державний комітет, з функціями розроблення і реалізації державної політики та забезпечення правового регулювання відповідних проблем.

Якщо у “Плані дій Україна – ЄС” та Плані дій “Україна – НАТО” викладено основні напрями зовнішньої та внутрішньої державної політики України з проблем європейської та євроатлантичної інтеграції, то відповідні щорічні плани на їх виконання є більш конкретними та містять комплекси заходів з їх щорічної реалізації. Як відомо державна політика є основним засобом, що дозволяє державі досягнути у встановлений термін певної мети у відповідній сфері, використовуючи політичні, правові, економічні, соціальні та адміністративні методи впливу, спираючись на ресурси, які є в її розпорядженні.

Державна політика завжди реалізується шляхом здійснення організуючих, регулюючих та контролюючих впливів органів державної влади, із застосуванням різноманітних методів державного управління (політичних, економічних, соціальних, гуманітарних, регулювання, програмно-цільового управління тощо) та всього спектру його механізмів (практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на будь-які суспільні відносини з метою досягнення поставлених цілей). На її реалізацію впливають численні політичні, економічні, соціальні та гуманітарні чинники. Найбільш поширеними механізмами державного управління є правовий,



організаційний та ресурсні (фінансовий, матеріально-технічний, кадровий, інформаційний). Всі вони знайшли своє місце як у "Плані дій Україна – ЄС", так і у "Плані дій Україна – НАТО".

Особливу роль у державному управлінні відіграє правовий механізм. В той же час останній поки що для реалізації процесів європейської та євроатлантичної інтеграції України використовується вибірково, не системно. Переважно йдеться про користування правовими інструментами для затвердження програмно-цільових рішень (концепції, стратегії, програми, плани заходів). Немає свого чітко виділеного правового поля, визначеного законодавчо. Це є певною загрозою для реалізації цих процесів, оскільки останні безпосередньо не врегульовані в основному законі держави. Як певний шлях виходу з цієї ситуації можна розглядати розробку проекту Закону України "Про основні засади державної політики у сфері євро атлантичної інтеграції України", а також обґрунтування його основних положень у проектах Концепції формування і реалізації державної політики у сфері євроатлантичної інтеграції України та Стратегії державної політики у сфері євроатлантичної інтеграції України [18].

Органи державної влади разом з різними суб'єктами громадянського суспільства забезпечують самоорганізацію суспільства. Саме від результативності, ефективності та економічності їх роботи залежить вдалий вибір та реалізація шляхів розвитку країни, подолання соціально-економічних негараздів. В той же час надзвичайно важливу роль у процесах самоорганізації відіграє врахування настроїв та прагнень населення, постійний моніторинг реакції суспільства на державні та недержавні впливи, ступінь підтримки влади населенням.

Якщо щодо процесу європейської інтеграції України й еліта, й населення у більшості своїй налаштовані достатньо позитивно, то щодо процесу євроатлантичної інтеграції України маємо суттєву розбіжність у відношенні вступу до НАТО з боку більшості управлінсько-адміністративної еліти та переважної частини населення. Якщо перші в цілому підтримують цей процес, то другі, як свідчать результати численних соціологічних досліджень, займають протилежну позицію. Водночас, значна частина населення погано поінформована як щодо сутності європейської та євроатлантичної інтеграції, а також сучасної ролі НАТО у світі, так і щодо відповідної політики держави. Поки недостатньо спрацьовують Державна програма інформування громадськості з питань європейської інтеграції України на 2004 - 2007 роки та Державна програма інформування громадськості з питань євроатлантичної інтеграції України на 2004 - 2007 роки. Від реалізації цих програм залишається враження звичайного реагування на запит влади, використання застарілих ідіом та прийомів, відставання від темпів сучасного життя.

Незважаючи на те, що вступ до ЄС та НАТО не є примарним, існує сильний “кадровий голод” на фахівців з проблем європейської та євроатлантичної інтеграції, кадрова освітянська політика у цьому напрямі відстає від потреб часу й, в основному, зосереджена на впровадженні вимог та положень болонського процесу. В останньому ж переважно йдеться про організацію системи навчання та технології, а не її змістовне наповнення. На нашу думку, має місце ситуація, коли за в цілому зрозумілим й потрібним ентузіазмом "європеїзації" системи освіти, впровадженням новітніх освітянських технологій втрачається час власне на саме навчання.

Мабуть саме з таких міркувань МОН України розробляв Державну програму підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції України на 2004 - 2007 роки, в якій багато організаційних, методичних та технологічних заходів і майже не присутнє саме навчання. В ній прямо не закладені заходи з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців на найближчі роки, коли це особливо актуально й необхідно. Виключення складає тільки що підготовка викладачів мов країн Європейського Союзу.

Вищезазначені програми реалізуються з великими труднощами, оскільки майже не фінансуються з державного бюджету. В той же час реально, але в умовах ще не достатньо організованого та скоординованого державного впливу, підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції України проводиться за ентузіазмом та з ініціативи багатьох навчальних закладів країни. Ініціатива знизу, великий інноваційний потенціал країни, що ґрунтується на високому освітньому рівні населення, фактично долають інерційність та виправляють помилки державного апарату.

***Пропозиції щодо вдосконалення державного управління процесами європейської та євроатлантичної інтеграції України.***  
Проведений вибірково системно-ситуаційний аналіз державного управління процесами європейської та євроатлантичної інтеграції України дозволяє визначити низку суттєвих напрямів його удосконалення та сформулювати відповідні загальні та конкретні пропозиції.

Перший напрям - подолання невідповідності обраної стратегії та чинної структури державного управління процесами європейської та євроатлантичної інтеграції України.

*До загальних пропозицій та рекомендацій за цим напрямом можна віднести наступні:*

- забезпечити умови наближення національної моделі державного управління до європейської;
- забезпечити більшу різноманітність структури управління процесами європейської та євроатлантичної інтеграції ніж його мають функціональні поля "Плану дій Україна - ЄС" та "Плану дій Україна -

НАТО”, наприклад шляхом підняття безпосереднього управління на рівень Кабінету Міністрів України, створенням спеціального центрального органу виконавчої влади, або шляхом деконцентрації (секторного управління цим полем) та децентралізації (розподілу завдань цього поля за різними рівнями управління);

- підвищити самоорганізаційну спроможність структури управління процесами європейської та євроатлантичної інтеграції.

*До спеціальних пропозицій та рекомендацій за цим напрямом можна віднести наступні:*

- реформувати систему органів державної влади таким чином, щоб вони системно забезпечували європейську та євроатлантичну стратегію України;

- створити спеціальний орган державного управління, наприклад міністерство, з функціями розроблення і реалізації державної політики та забезпечення правового регулювання проблем європейської інтеграції України;

- визначити чинну модель державного управління в Україні, провести її порівняльний аналіз з класичною (або типовою, або характерною) європейською моделлю державного управління та визначити основні шляхи та реальні можливості наближення першої до другої (стратегічне бачення процесів євро- та євроатлантичної інтеграції);

- впровадити систему управління якості у роботу всіх органів державної влади, що здійснюють управління процесами європейської та євроатлантичної інтеграції України.

Другий напрям – подолання невідповідності обраної стратегії та чинного законодавства України. *До загальних пропозицій та рекомендацій за цим напрямом можна віднести наступні:*

- приведення законодавства України у відповідність правовим засадам ЄС та НАТО;

- створення проблемно-орієнтованого правового поля процесів європейської та євроатлантичної інтеграції України.

*До спеціальних пропозицій та рекомендацій за цим напрямом можна віднести наступні:*

- розроблення, затвердження та прозорий контроль за виконанням Програми адаптації законодавства України до законодавства ЄС та НАТО з урахуванням вже накопиченого досвіду реалізації відповідної Концепції;

- широке обговорення, корекція та затвердження Концепції та Стратегії формування і реалізації державної політики у сфері євроатлантичної інтеграції України;

- прийняття Законів України "Про основні засади державної політики у сфері євроатлантичної інтеграції України" та "Про основні засади державної політики у сфері європейської інтеграції України".

Третій напрям – подолання неадекватності підходів та способів реалізації обраної стратегії євроатлантичної інтеграції. *До загальних пропозицій та рекомендацій за цим напрямом можна віднести наступні:*

- забезпечити перехід від чинної “стратегії наміру” до “стратегії підготовки до вступу” як до ЄС, так і до НАТО;
- докласти зусилля та створити необхідні умови для подолання невідповідності у відношенні вступу до НАТО з боку більшості управлінсько-адміністративної еліти та переважної кількості населення;
- забезпечити реалізацію євро- та євроатлантичних намірів держави плануванням та виділенням відповідних ресурсів;
- проводити послідовну, чітко продуману, виважену політику роз’яснення доцільності вступу України до НАТО, акцентуючи на позитивах, очікуваних безпосередньо від цього для громадян країни.

*До спеціальних пропозицій та рекомендацій за цим напрямом можна віднести наступні:*

- активізувати зусилля всіх різновидів та рівнів влади (державне управління, місцеве самоврядування, суб’єкти громадянського суспільства) на реалізацію євро- та євроатлантичних намірів держави, роз’яснення їх конкретних переваг для людини, громадянина, військовослужбовця, працівника, державного службовця, бізнесмена, викладача, вчителя, інженера, селянина тощо;
- виділити зони та сектори безумовної переваги європейської та євроатлантичної інтеграції України, визначити очікувані зони та сектори ризику та невизначеності, запровадити відповідні альтернативно-локальні стратегії (прискореної інтеграції, спрощення вихідних вимог, зниження або підвищення рівня різноманітності, повільного поступу тощо);
- запровадити щорічні прозорі цільове програмування та контроль бюджетних витрат на реалізацію стратегій європейської та євроатлантичної інтеграції України;
- активно, цілеспрямовано та контрольовано залучати позабюджетні кошти на заходи з європейської та євроатлантичної інтеграції України, зокрема на пільгових умовах;
- актуалізувати Державну програму інформування громадськості з питань європейської інтеграції України на 2004 - 2007 роки та Державну програму інформування громадськості з питань євроатлантичної інтеграції України на 2004 - 2007 роки у напрямку більшої ефективності, економічності та результативності заходів.

Четвертий напрям – подолання невідповідності кадрової політики та кадрового забезпечення сучасного стану процесу європейської та євроатлантичної інтеграції України.

*До загальних пропозицій та рекомендацій за цим напрямом можна віднести наступні:*

- привести державну кадрову політику та кадрове забезпечення держави у відповідність сучасному стану та очікуванням процесів європейської та євроатлантичної інтеграції України;
- підвищити рівень професійної підготовки українського цивільного і військового персоналу;
- зорієнтувати підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації державного апарату на кращі зразки європейської управлінської культури.

*До спеціальних пропозицій та рекомендацій за цим напрямом можна віднести наступні:*

- актуалізувати Державну програму підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції України на 2004 - 2007 роки, зокрема у щорічних заходах на її виконання перемістити акценти з методико-технологічного забезпечення цих процесів на безпосередню масову та якісну підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації з проблем європейської та євроатлантичної інтеграції України;
- визначити повний перелік надання послуг, збільшити кількість та темпи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації з проблем європейської та євроатлантичної інтеграції України,
- впровадити постійний моніторинг та нові більш ефективні підходи до оцінювання потреб у підготовці, перепідготовці та підвищенні кваліфікації з проблем європейської та євроатлантичної інтеграції України;
- організувати та стимулювати систему електронної підтримки та консультативної допомоги для процесу самопідготовки державних політиків та корпусу вищих керівників;
- впровадити систему досягнення європейської якості у роботі кожного органу державної влади та місцевого самоврядування;
- забезпечити обов'язкову планову та реальну бюджетну підтримку підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців з проблем європейської та євроатлантичної інтеграції України;
- розширити практику підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців з проблем європейської та євроатлантичної інтеграції в межах України за спільними програмами та з широким залученням зарубіжних фахівців;
- ширше запроваджувати нові технології навчання, зокрема тренінги, автотренінги, нові форми проведення контрольних заходів;
- посилити увагу до кадрових проблем на місцевому рівні (підготовка, мотивація, кар'єрне зростання, технологічний рівень управління);
- в рамках запровадження в Україні болонського процесу акцентувати увагу на підвищення рівневої підготовки (магістр, доктор)

державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, особливо кадрів вищого корпусу.

*Список використаних джерел:*

1. Закон України "Про основи національної безпеки України" від 19 червня 2003 р. № 964-IV // Офіційний вісник України. – 2003. – № 29.
2. Указ Президента України "Про державні програми з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України на 2004-2007 роки" від 13 грудня 2003 року №1433/2003.
3. Указ Президента України "Питання національних координаторів співробітництва України з Організацією Північноатлантичного договору (НАТО)" від 25 січня 2001 р. № 51/2001 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 5.
4. Указ Президента України "Про Воєнну доктрину України" від 15 червня 2004 р. № 648/2004 // Президентський вісник. – 2004. – 23 черв.
5. Указ Президента України "Питання Національного центру з питань євроатлантичної інтеграції України" від 12 лютого 2003 р. № 123/2003 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 7.
6. Указ Президента України "Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 липня 2004 року "Про дальший розвиток відносин з НАТО з урахуванням результатів засідання Комісії Україна - НАТО на найвищому рівні 29 червня 2004 року" від 15 липня 2004 р. № 800/2004 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 30.
7. Указ Президента України "Про Уповноваженого України з питань європейської і євроатлантичної інтеграції" від 26 лютого 2003 р. № 169/2003 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 9.
8. Постанова Верховної Ради України "Про утворення Тимчасової спеціальної комісії Верховної Ради України з моніторингу виконання Рекомендацій парламентських слухань "Про взаємовідносини та співробітництво України з НАТО" та Плану дій Україна – НАТО" від 6 лютого 2003 р. № 479-IV // Голос України. – 2003. – № 52.
9. Постанова Кабінету міністрів України "Про організацію розгляду питань євроатлантичної інтеграції України" від 24 лютого 2003 р. № 238 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 9.
10. Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про утворення постійно діючої робочої групи для забезпечення виконання Державною комісією з питань реформування, розвитку Збройних Сил, інших військових формувань, озброєння та військової техніки покладених на неї завдань" від 31 травня 2003 р. № 298-р // <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
11. Абалкин Л. Проблемы выбора стратегии на XXI век // Проблемы теории и практики управления. - 1998. - № 2. - С. 13-18.
12. Атаманчук Г.В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы): Учебное пособие. - М.: ОАО "НПО "Экономика", 2000. - 302 с.
13. Бакуменко В.Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики: Монографія. - К.: Вид-во УАДУ, 2000. - 345 с.
14. Горбулін В.П.. Стратегія взаємовідносин України з НАТО: ретроспективний огляд. // Україна – НАТО. - №1. - 2004. – С.5-11.
15. Довідник НАТО / Office of Information and Press NATO. – 1110 Brussels – Belgium. - 2001. ([www.nato.int](http://www.nato.int)).
16. Євроатлантична інтеграція України: інституції, політика і практика. – К.: Фонд "Європа XXI", 2003. – 216 с.
17. Меморандум про взаєморозуміння щодо планування при надзвичайних ситуаціях цивільного характеру та готовності до катастроф між Міністерством України з

- надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнбильської катастрофи та Організацією Північноатлантичного договору. - "Голос України", 11 липня 1997 року, N 127 (1627).
18. Матеріали науково-аналітичного бюлетеня "Євроатлантикінформ", №1, 2005, С.40 – 80.
  19. Матеріали на веб-сайті МЗС України з проблем європейської та євроатлантичної інтеграції.
  20. Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента / Пер. с англ. - М.: Дело ЛТД, 1994. - 702 с.
  21. Празький саміт і трансформація НАТО. Довідник // Office of Information and Press NATO. – 1110 Brussels – Belgium. - 2003. (www.nato.int).
  22. Рекомендацій парламентських слухань про взаємовідносини та співробітництво України з НАТО: Постанова Верховної Ради України від 21.11.2002 р. № 233-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 51.
  23. Хартія про особливе партнерство між Україною та Організацією Північноатлантичного договору. Підписано в м. Мадриді (Іспанія), 9 липня 1997 р. – № 127 (1627) // Голос України. – 1997. – 11 лип.
  24. Звернення Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2005 році» від 9 лютого 2006 р.

#### **6.4. Принципи та завдання вдосконалення функції контролю у системі державного управління в Україні**

*Постановка проблеми.* Перспективи стабільного розвитку України прямо пов'язані з забезпеченням гармонійного, ефективного функціонування механізмів державного управління. Одним із дієвих засобів підвищення ефективності державного управління безсумнівно виступає створення не менш ефективної системи контролю виконавської дисципліни, оцінювання якості впровадження управлінських рішень та надання управлінських послуг громадянам.

Контроль завжди слід розглядати як обов'язкову функцію державного управління – елемент зворотного зв'язку, що дозволяє своєчасно відреагувати на будь-які відхилення від запланованого шляху досягнення поставлених цілей розвитку держави, її регіонів та окремих територій, основних напрямів і видів її діяльності. Взагалі функція контролю є невід'ємним елементом управлінської праці й притаманна певною мірою всім системам й рівням влади та окремим органам державного управління. При цьому йдеться як про внутрішній, так і про зовнішній контроль. Останній займає значне місце у системі контролю у сфері державного управління в Україні. Відомими його формами є конституційний, парламентський, судовий, державний фінансовий та громадський контроль, а також прокурорський нагляд.

Наукою управління накопичено великий досвід з теорії та практики здійснення функції контролю. Відповідні положення і висновки стосовно соціального управління наведені у роботах багатьох зарубіжних та українських вчених, зокрема В.Авер'янова, Г.Атаманчука, Б.Гурне, Г.Кунца, М.Мескона, М.Морисея, Г.Райта, О.Андрійко, Н.Нижник, О.Сушинського, В.Шаповала та ін.

В першу чергу наведемо низку принципів соціального управління, що безпосередньо стосуються функції контролю у сфері державного управління. Серед останніх, насамперед, слід зазначити принципи зворотного зв'язку, контролю, публічності державного управління, орієнтації контролю на майбутнє, його ефективності, наявності нормативів, комплексності, системності, об'єктивності, компетентності, дієвості, гласності, паралельних повноважень.

Відповідно до *принципу зворотного зв'язку*, за допомогою останнього шляхом аналізу ситуації до й після здійснення запланованих дій (за допомогою функції контролю) можна скоригувати останні з метою досягнення визначених цілей. Зворотний зв'язок необхідний для запобігання або коригування, якщо неможливо це попередити, розбіжностей між метою й здобутими результатами. Зворотні зв'язки



передбачають повний або вибірковий контроль, аналіз і оцінку діяльності як об'єкта, так і суб'єкта управління. Відповідно виділяють два типи зворотних зв'язків у системах державного управління: об'єктні та суб'єктні. Якщо об'єктні зворотні зв'язки дають змогу відслідковувати реакцію об'єкта управління на впливи суб'єкта управління (функціональний аудит), то суб'єктні - оцінювати ефективність власної організації та діяльності суб'єкта управління (адміністративний аудит). Суб'єктні зворотні зв'язки дозволяють здійснювати так званий внутрішній контроль, який не виходить за межі самої адміністративної системи. Він являє собою один з аспектів здійснення керівництва та забезпечується спеціалізованими підрозділами та службовцями.

У соціальних системах принцип зворотного зв'язку ще можна сформулювати як *принцип контролю*. Однією з основних його форм є узгодження та затвердження рішень. Іншою його модифікацією є *принцип контролю за критичними точками*, тобто за фактами, що є критичними для оцінки ступеня виконання планів. Необхідно пам'ятати, що контроль взагалі виправданий лише тоді, коли відхилення від планів піддаються коригуванню. Щоб забезпечити виконання цієї умови під час планування з використанням відомих принципів діагностики доцільно визначитися з так званими точками контролю. В якості останніх доцільно обрати певні терміни й параметри тих суспільних об'єктів, дій, явищ, що найбільш переконливо свідчать про очікувані зрушення у процесах державного розвитку, та постійно або періодично відслідковувати їх.

Організований належним чином моніторинг суспільних процесів має вирішувати проблему забезпечення контролю необхідною та достатньою інформацією. Взагалі ефективність контролю завжди пов'язана з якістю та повнотою його інформаційно-аналітичного забезпечення.

За аналогією з кібернетичними системами порушення зворотних зв'язків може призвести до порушення процесів самоорганізації, і, відповідно, до відхилення від прогнозованого розвитку організацій. Саме тому в останні роки як за кордоном, так і в Україні широко використовуються різноманітні системи моніторингу з різних проблем суспільного розвитку, наприклад відслідковування та оцінювання соціально-політичної, економічної, екологічної ситуації. Серед актуальних завдань підвищення ефективності контролю у сфері державного управління, як це витікає власне з моделі цієї функції, є удосконалення технологій зворотного зв'язку відповідних процесів, а саме встановлення стандартів, здійснення моніторингу, оцінювання результатів та коригування управління (цілей, вибору напрямів та планів дій, визначення технологій та методології, зміни відносин відповідальності).

*Принцип публічності державного управління* передбачає: доступність державного управління для громадян, зокрема через їх участь у виборі до складу владних структур; відкритість функціонування органів

державної влади та місцевого самоврядування; суспільний контроль через засоби масової інформації та в інших формах за державно-управлінськими процесами, а також судовий контроль за дотриманням при їх здійсненні конституційних і законодавчих норм.

*Принцип випереджуючого стану управління* знаходить своє відображення при реалізації функції контролю у вигляді *принципу орієнтації контролю на майбутнє*. Останній виходить з того, що, чим більше система контролю використовує інформацію, орієнтовану на майбутнє, а не на простий зворотний зв'язок, тим більше її можливість попередити відхилення від запланованих цілей. Цей принцип спрямований на гарантування досягнення цілей управління шляхом своєчасного коригування планів.

За *принципом ефективності контролю* він має здійснюватися у необхідному обсязі за умови мінімальних витрат. Контроль є допоміжним засобом для забезпечення максимально повного досягнення визначених цілей й не повинен при цьому перетворюватися на основний засіб. По-перше, контроль потребує значних витрат ресурсів, по-друге, занадте приділення уваги контролю настільки ж погане, як і нехтування ним. Останнє може привести до пригнічення волі виконавців та придушення їх ініціативи, що потім вже нічим не може бути виправдане та скомпенсоване.

За відсутності нормативів на параметри діяльності неможливо оцінити досягнення її цілей. Тому обов'язковою умовою ефективного контролю є наявність об'єктивних, чітких та зручних для використання нормативів, за іншою термінологією стандартів. Це положення відповідає *принципу наявності нормативів*. Причому встановлення стандартів є точним визначенням цілей, що мають бути досягненні у визначений термін, й яке засновується на планах організації.

Щоб контроль був ефективним, він має бути чітко скоординованим з плануванням. Одним з найбільш відомих методів управління, покликаних тісно скоординувати планування та контроль, є метод управління по цілях. Він складається з чотирьох взаємопов'язаних етапів: розробки чітких формулювань цілей; формування реалістичних планів їх досягнення; систематичного спостереження та оцінювання результатів управління; прийняття коригуючих заходів для досягнення запланованих результатів (стандартів).

Незважаючи на простоту та ясність, реалізація методу управління по цілях в соціальних системах стикається з великими труднощами, вплив яких у сфері державного управління, можна подолати тільки дотримуючись наступних *принципів*: *комплексності*, що передбачає охоплення контролем всіх різновидів та напрямів державної діяльності; *дієвості*, що потребує обов'язкової, своєчасної та адекватної реакції на відхилення від запланованих цілей та виявлені порушення;

*систематичності*, що проявляється у періодичному проведенні контролю згідно з визначеними термінами; *компетентності*, що вимагає проведення контролю кваліфікованими фахівцями; *об'єктивності*, що пов'язана з правдивим висвітленням дійсного стану справ; *гласності*, що передбачає ознайомлення з результатами контролю всіх компетентних організацій та осіб, громадськості.

Сутність *принципу паралельних повноважень*, який застосовується на верхніх ешелонах державної влади більшості країн світу, у встановлені системи контролю для врівноваження влади та попередження грубих помилок і промахів в її діяльності. Зокрема цей принцип застосовується у взаємодії всіх гілок влади, вищих, центральних та місцевих органів державної влади. Наприклад, й Верховна Рада України, й Президент України мають схвалити Закони України, щоб вони набули офіційного статусу. Таким чином можна говорити про паралельні повноваження Президента України щодо прийняття законів, але, в той же час, вони обмежені, оскільки його вето може бути відхилено Верховною Радою України.

Наведені вище положення і принципи знайшли своє відображення в сучасних стандартах системи контролю, які широко використовуються у сфері державного управління багатьох країн світу.

Одним з найбільш відомих світових стандартів системи контролю є Директива стандартів внутрішнього контролю, розроблена Міжнародною організацією вищих аудиторських установ (INTOSAI) і видана у червні 1992 р. Цим документом запропонована типова модель контролю, яка зокрема придатна забезпечувати ефективне управління в організаціях державного управління. Стандарти, принципи і методи INTOSAI поділяються багатьма країнами світу. В той же час існує розуміння, що запропонована модель контролю менеджменту не може розглядатися як єдина можлива. Фактично кожна країна будує свою модель контролю, засновуючись на стандартах і виходячи з національних особливостей.

Функція контролю є однією з найважливіших складових державного управління, спрямованою на удосконалення суспільної діяльності, сприяння розвитку держави. Як правило, ефективний контроль у сфері державного управління забезпечується взаємодією всіх гілок державної влади і набуває характеру єдиної системи державного контролю. Остання потребує: взаємоузгодженого проведення управлінського, фінансового та адміністративного контролю; незалежності підрозділів контролю в органах управління, що може бути досягнуто їх безпосереднім підпорядкуванням першим керівникам цих органів та добором високопрофесійних і відданих справі кадрів; надання контрольній діяльності системності й плановості, запровадження вхідного (з відпрацювання чітких доручень та завдань), проміжного (за станом виконання доручень і завдань) та підсумкового (за кінцевими результатами діяльності) контролю; диференціацію документів

за необхідним ступенем глибини контролю; співставлення і відповідність ієрархії рішень та ієрархії контролю, розподіл і конкретизація контрольних завдань та відповідальності по всіх рівнях такої ієрархії; встановлення стандартів контролю (загальних вимог до очікуваних результатів, термінів, регламентів, видів, форм, засобів і методик проведення, форм і термінів звітності тощо) як найважливішого засобу оцінювання результатів виконання завдань і доручень; чітке й не надмірне документування як результатів діяльності, що контролюються, так і контрольної документації; спрощення контролю за процедурою і формою, оскільки, як правило, він значно обтяжує роботу виконавця, відволікає його на чималий термін від виконання основного завдання й навіть інколи заважає цьому процесу; запровадження електронної системи контролю з використанням сучасних інформаційних технологій з метою зведення до можливого мінімуму операцій з паперами та скорочення часу і обміну звітною інформацією; реальну відповідальність посадових осіб не тільки за належне виконання завдань і доручень, але й, в першу чергу, за подання невірних даних, приховування дійсного стану справ з їх виконанням. Ефективна робота системи контролю можлива тільки за умови позитивного віднесення до неї керівників органів державної влади.

Одним з базових принципів побудови системи контролю є врахування особливостей структури відповідної організації. Стосовно сфери державного управління це означає необхідність застосування різних підходів, моделей, принципів і методів контролю на різних рівнях владних структур. В системі взаємодії гілок влади найчастіше йдеться про застосування паралельних повноважень та взаємоконтролю; в системі законодавчої влади – про застосування парламентського контролю; в системі судової влади – про застосування конституційного та судового контролю; на вищому, центральному та місцевих рівнях виконавчої влади – про застосування функціонального, фінансового і прокурорського контролю; на рівні окремих державних органів, установ і організацій – про застосування внутрішнього (функціонального, адміністративного та фінансового) контролю.

Особливо місце у системі контролю у сфері державного управління займають контрольні повноваження глави держави – Президента України. Вони, в першу чергу, засновуються на тому, що Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина. Тому вони у певному, визначеному Конституцією України обсязі, стосуються всіх гілок влади. Щодо Верховної Ради України такі повноваження проявляються у праві: підписання прийнятих нею законів; вето щодо них з наступним поверненням законів на повторний розгляд Верховної Ради України; припинення повноваження останньої, якщо протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть

розпочатися. Щодо Кабінету Міністрів України та системи виконавчої влади контрольні повноваження Президента України реалізуються через: скасування актів Кабінету Міністрів України; призначення (за згодою Верховної Ради України) та прийняття рішення про відставку Прем'єра-міністра України; утворення, реорганізацію та ліквідацію міністерств та інших центральних органів виконавчої влади (за поданням Прем'єра-міністра України); призначення (за поданням Прем'єра-міністра України) та припинення повноваження членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади та голів місцевих державних адміністрацій. Щодо системи судової влади та прокуратури контрольні повноваження Президента України проявляються у праві: призначення третини складу Конституційного Суду України; утворення судів; першого призначення на посаду професійного судді строком на п'ять років; призначення на посаду (за згодою Верховної Ради України) та звільнення Генерального прокурора України.

Всі центральні органи виконавчої влади відповідно до своїх основних функцій і повноважень здійснюють систематичний контроль за реалізацією актів законодавства у відповідних сферах державного управління. Реалізацію окремих функцій міжгалузевого контролю покладено на спеціальні центральні органи державного управління. Функції спеціальних контролюючих органів також виконує низка державних служб та інспекцій у складі центральних органів виконавчої влади. Взагалі у системі виконавчої влади України діють кілька десятків органів та установ, що здійснюють контрольні та наглядові функції.

В той же час складна розгалужена, багатофункціональна, методологічно й технологічно неоднорідна система контролю у сфері державного управління на сьогодні є об'єктом, форма якого не кращим чином відповідає його змісту. Систему державного управління перевантажено імплементованим в її структуру різного роду контролюючими та наглядовими органами, які часто дублюють один одного. Неузгоджені в часі перевірки на тривалий час дестабілізують роботу органів державної виконавчої влади. Державний контроль в Україні продовжує зберігати ознаки системи карального характеру, що зрештою не є метою контролю, та вважається не кращим засобом управління в демократичному суспільстві.

Насамперед, з метою формування надійної правової бази для подальшого прогресивного розвитку такої важливої складової системи державного управління як контроль, доцільно прискорити розроблення та прийняття Закону України "Про державний контроль у сфері діяльності органів виконавчої влади", що сприятиме зокрема й посиленню боротьби з корупцією.

Цей Закон повинен охопити основні принципи, напрями, умови та порядок здійснення такої важливої функції держави, визначити вичерпний

перелік контролюючих та наглядових органів, межі їх компетенції, власну відповідальність. Він дасть змогу сформуванню засади цілісного механізму контролю, здійснюваного всіма гілками державної влади.

До прийняття цього Закону, з метою поліпшення контрольної діяльності Кабінету Міністрів України, в першу чергу має бути посилено інформаційно-аналітичне забезпечення урядового контролю, йому варто також надати моніторингового характеру, поступово впроваджувати елементи адміністративного та функціонального аудиту.

Однак, урядовий моніторинг і аналіз стану виконавської дисципліни щодо центральних органів виконавчої влади та обласних державних адміністрацій суттєво відрізняється від внутрішнього контролю та моніторингу діловодства в Секретаріаті Кабінету Міністрів України. У зв'язку з цим доцільно виокремити із складу Департаменту діловодства та моніторингу Секретаріату Кабінету Міністрів України спеціальний підрозділ, який здійснюватиме зовнішній урядовий контроль, підпорядковуючись за тим же принципом, що й контрольні підрозділи центральних органів виконавчої влади, Міністру Кабінету Міністрів України. Такий підрозділ в подальшому може еволюціонувати в центральний орган міжвідомчого урядового контролю при Кабінеті Міністрів України на кшталт вищих аудиторських установ в багатьох зарубіжних країнах (наприклад Національного бюро аудиту в Швеції). Поряд з цим, такий підхід не вступає в протиріччя з діяльністю органів президентського та парламентського контролю.

Враховуючи специфіку внутрішньої контрольної діяльності, варто дотримуватися практики прямого підпорядкування підрозділів відомчого контролю безпосередньо заступникам міністрів - керівникам апаратів міністерств України й розповсюдити цю практику на всі центральні органи виконавчої влади.

З метою уніфікації контрольної діяльності органів виконавчої влади пропонується розробити науково-обґрунтовані стандарти державного контролю в Україні. Приміром, Комітетом з аудиторських стандартів Міжнародної організації вищих аудиторських установ (INTOSAI) запропоновані вже згадані вище стандарти державного контролю, які рекомендуються для застосування органами контролю різних країн у тій мірі, в якій вони сумісні з законодавством цих країн. Ці стандарти повинні сприяти реалізації ідеї уніфікації діяльності контрольних органів різних держав.

Заслужують на визнання слухними пропозиції українських вчених – фахівців у сфері державного управління та адміністративного права, зокрема О.Андрійко, Н.Нижник, О.Полінця та інших, щодо створення спеціального центрального органа виконавчої влади, який відіграватиме роль вищої аудиторської установи країни. Тим більше, що такі пропозиції відповідають світовій практиці. Тому, з метою координації діяльності

наявних контрольних органів усіх гілок влади та здійснення контролю в системі державного управління необхідно в майбутньому створити на центральному рівні відповідний орган державного контролю з функціями координації всієї контрольної діяльності в державі, закріпивши законодавчо його місце та роль у системі державних органів та чітко визначивши його повноваження.

Потребує системного впорядкування питання організації ефективного контролю у сфері діяльності органів місцевого самоврядування. Особливостями функціонування цих органів передбачається принаймні два види специфічного контролю – контроль за виконанням делегованих повноважень і громадський контроль. На сучасному етапі ці питання є предметом додаткового вивчення й наукового дослідження.

Переорієнтація функцій державного контролю в сфері реалізації управлінських рішень з каральної на допоміжну передбачає не стільки виявлення фактів порушень виконавської дисципліни органами виконавчої влади, скільки з'ясування причин виникнення цих порушень. Така парадигма зорієнтовує діяльність контролюючих органів на впровадження у практику елементів як адміністративного, так і функціонального аудиту, що дасть змогу з'ясувати недоліки в організації роботи державної установи або її взаємодії з іншими органами державної влади та сприяти їх усуненню.

Важливим елементом організації контролю виконавської дисципліни, який вже почав впроваджуватися, однак вимагає подальшого вдосконалення на основі задіяння інноваційних науково-обґрунтованих механізмів, виступає моніторинг міжвідомчого документообігу та розгляду органами державної влади звернень громадян, надання населенню управлінських послуг.

На сучасному етапі формування системи державного контролю в Україні актуалізується питання відкритості та прозорості, гласності в діяльності контролюючих органів. Відзначаючи незаперечну важливість цих демократичних механізмів державного управління, варто підкреслити, що надмірне захоплення широким розголошенням негативних результатів відомчих перевірок не сприятиме підвищенню авторитету державної влади. В цьому контексті, якісний аналіз матеріалів перевірок повинен виявляти насамперед позитивні тенденції в діяльності органів виконавчої влади та саме на них акцентувати увагу громадськості.

Підвищенню виконавської дисципліни в значній мірі сприяють не лише адміністративні заходи екстенсивного характеру на кшталт збільшення штатної чисельності працівників чи посилення контролю за їх роботою, а й заходи спрямовані на інтенсифікацію праці державних службовців. В числі таких заходів, насамперед, організація робочого місця і належне технічне забезпечення, дотримання умов гігієни праці та

відпочинку, нормування праці державних службовців. Зокрема, про необхідність розроблення реєстру державно-управлінських послуг та вдосконалення технічної бази органів державної влади неодноразово зазначалося у виступах та документах Президента України, Прем'єр-Міністра України, Міністра Кабінету Міністрів України, Начальника Голодержслужби України, інших відповідальних осіб держави. Вирішення цих питань, у свою чергу, сприятиме оптимізації штатної чисельності апаратів органів виконавчої влади, спроможних якісно, ефективно та своєчасно забезпечити виконання покладених на них повноважень. Поряд з тим, розроблення науково-обґрунтованих рекомендацій щодо нормативів технічного забезпечення, організації праці та оптимізації чисельності апаратів органів виконавчої влади на сучасному етапі потребує додаткових досліджень.

Необхідно поліпшити також загальне наукове забезпечення контрольної діяльності органів державної влади. З погляду системного підходу до здійснення наукового супроводу розвитку державного управління доцільно надати цим дослідженням програмно-цільовий характер.

Важливим аспектом формування ефективної системи державного контролю в Україні виступає кадрове забезпечення контролюючих органів. У зв'язку з цим у системі перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема у навчальному процесі Національної академії державного управління при Президентові України, її регіональних інститутів, інших навчальних закладів доцільно активно впроваджувати програми, спрямовані на ґрунтовне вивчення слухачами основ організації контрольної діяльності. Заслуговує на увагу питання про вдосконалення спеціальних навчальних програм для підготовки та підвищення кваліфікації працівників контролюючих органів.

Контроль є і буде залишатися однією з найважливіших функцій державного управління, яка потребує постійного вдосконалення у відповідності з вимогами часу і сприяє підвищенню ефективності роботи органів державної влади, що в свою чергу забезпечить прискорення темпів політичного та соціально-економічного розвитку країни. Для надання подальшому розвитку державного контролю в Україні науково-обґрунтованого характеру, забезпечення в ньому рис випереджаючого управління, доцільно:

1. Розробити науково-обґрунтовану Концепцію розвитку системи державного та громадського контролю в Україні.
2. Прискорити розроблення та прийняття Закону України "Про державний контроль у сфері діяльності органів виконавчої влади".
3. Затвердити цільову програму наукового забезпечення розвитку системи контролю діяльності органів державної влади та місцевого



самоврядування в Україні на 2005 – 2006 роки в якій зокрема передбачити: розроблення системи заходів адміністративного й функціонального аудиту, покликаного з'ясувати недоліки в організації роботи державної установи та її взаємодії з іншими органами державної влади, а також сприяти їх усуненню; системного моніторингу виконавської дисципліни; розроблення критеріїв оцінювання ефективності роботи та оптимізації штатної чисельності апаратів державних установ; кадрового забезпечення органів державного контролю тощо.

4. Здійснити пілотне обстеження в органах державної виконавчої влади на предмет дотримання культури праці, зокрема організації робочих місць державних службовців, їх технічного забезпечення у відповідності до стандартів гігієни праці та функціональних обов'язків та розробити науково-обґрунтовані рекомендації щодо організації праці в органах державної влади. Закріпити ці рекомендації відповідними нормативними актами.

В Україні вже подолано багато упереджень перехідного періоду державотворення. Свого, дуже важливого місця набули управлінські функції державного прогнозування та планування. Прийшов час надати належне місце у системі державного управління й функції державного контролю, що завжди органічно пов'язана з функцією державного планування та сприятиме більш ефективному досягненню визначених цілей розвитку України.

*Список використаних джерел:*

1. Бакуменко В.Д. Функція контролю як важлива складова державного управління //Акт. пробл. держ. управ.: Зб. наук. праць Укр. Академії держ. упр. при Президентові України: Одеський регіон. ін-т держ.упр. - 2002. - Вип. 11. - С. 8 - 31.
2. Контроль менеджменту в сучасному державному управлінні: Деякі порівняльні практики." - Вид-во ДФ УАДУ. - К.: 1999. – С.229-258.
3. Малиновський В. Зовнішній контроль у державному управлінні //Вісник УАДУ, 2000. №1. – С.46-57.
4. Медведчук В. Президентський контроль: теоретичні та практичні аспекти його організації //Президентський контроль: Всеукраїнський інформаційно-аналітичний, науково-методичний бюлетень Адміністрації Президента України, 2003. №1(1). – С.3-10.
5. Нижник Н.Р., Машков О.А., Мосов С.П. Контроль у сфері державного управління //Вісник УАДУ, 1998. № 2. – С.23-31.
6. Полінець О. Контроль в державному управлінні: сутність, види та форми його здійснення //Вісник УАДУ, 2000. № 2. – С.71-76.

## 6.5. Державне регулювання економіки в умовах переходу до ринку

*Постановка проблеми.* Завдання реформування економічного устрою перш за все передбачає існування конкретної мети перетворень, тобто пост реформаторської моделі функціонування економіки. Аналіз шляху та здобутків країн, що в недалекому минулому здійснювали економічні реформи, а також суспільне підґрунття, на якому базуються економічні перетворення в Україні, приводить до висновку щодо доцільності прийняття в якості кінцевої економічної моделі соціального ринкового господарства. Заслуговують на увагу характерні особливості виходу більшості країн з економічної кризи. Це, по-перше, опір на власні сили, традиції народу, врахування національної ментальності. По-друге, першочергова підтримка товаровиробничої сфери, зокрема, харчової та легкої промисловості, а також галузей, які забезпечують їх сировиною. По-третє, поряд зі створенням ринкових інститутів, запровадження інструментів державного регулювання за допомогою методів як прямого впливу на економіку згідно жорсткої управлінської вертикалі, так і гнучких важелів кредитно-грошової, податкової та антимонопольної політики. Серед інших особливостей заслуговують на увагу такі, як підтримка вітчизняного виробництва, залучення населення до продуктивної праці, широка турбота про формування та збереження висококваліфікованої робочої сили.

Неврахування цих особливостей при реформуванні економіки України, а також однобічне не виважене застосування основного принципу сучасних ринкових економістів («стільки ринку, скільки можливо, і стільки держави, скільки необхідно») тільки в першій його частині сприяло поглибленню економічної кризи в 1993 - 1994 роках.

*Основні елементи державної економічної політики в умовах ринку.* Нормальне функціонування ринкового господарства потребує додержання ряду важливих принципів. В першу чергу, це приватна власність на засоби виробництва, функціонування механізму вільного ціноутворення та дієва конкуренція. Приватна власність сприяє притоку капіталу в галузі, що забезпечують максимальне отримання прибутку та найбільш сприятливі перспективи. В умовах реального ринку ціни повинні мати можливість змінюватися, пристосовуватися до різних рівнів попиту та пропозицій. Вони, хоча і не слід виключати державного протекціонізму національному підприємництву, не повинні бути скривлені під впливом дотацій та інших маніпуляцій, так як тільки в цьому разі їх зростання буде сигналізувати про виникнення дефіциту, а їх падіння - про надмірне виробництво. Нові підприємства повинні мати вільний доступ до ринку. Важливим також є питання щодо вільного вибору місця розміщення

виробництва. В свою чергу, це визначається витратами на сировину та робочу силу, рівнем проценту та податків.

Центральним елементом ринкової економічної політики є сприяння конкуренції, головним призначенням якої є підтримання нормальних господарчих умов в економіці. Конкуренція виконує функцію забезпечення свободи економічних суб'єктів. Вона гарантує постійне пристосування виробництва благ до змін структури попиту та відповідну реакцію факторів виробництва. Інша функція конкуренції полягає в примушенні до науково-технічного прогресу та інноваційного бізнесу. Крім цього, конкуренція протидіє отриманню невірних та надвеликих доходів.

Без певних заходів з боку держави, що спрямовані на підтримку та забезпечення зазначених функцій, життєздатна конкуренція неможлива. Потрібні постійний контроль дотримання умов конкуренції та своєчасна захисна реакція на її обмеження. Такий контроль може здійснюватися за ринковими результатами (порівняння реальної та прогнозованої ринкової ситуації), на підставі поведінки економічних суб'єктів на ринку (спостереження за ціноутворенням та ситуацією в галузі виробництва і збуту), а також шляхом аналізу структури ринку (відслідковування посилення концентрації та злиття монопольного капіталу, прояву протидії проникненню нових фірм на ринок, тощо).

Головну роль в захисті конкуренції відіграють антимонопольні закони, які передбачають анти заходи на випадок колективних дій на ринку, змов, зливань та інших обмежень конкуренції.

Найважливішим елементом державної політики є підтримка стабільності, яка спрямована на боротьбу з інфляцією шляхом утримання зростання рівня цін, досягнення повної зайнятості та збалансованого платіжного балансу.

Підтримка стабільності передбачає такі заходи: виважену податкову політику, яка б не заважала економічному зростанню та поширенню інвестицій; послідовну бюджетну політику з розумним впливом на ринок капіталу та банківський процент; грошову політику, що сприяє кон'юнктурній політиці.

При правильному проведенні таких заходів забезпечується отримання доходу в умовах повної зайнятості. Але підтримка стабілізації стає проблематичною, коли в умовах відсутності оперативної інформації про її наслідки спостерігається перенасичення ефективного попиту і він перевищує можливості пропозицій, тобто коли політика стабілізації стає причиною інфляційного "прориву". Дуже небезпечно у боротьбі з інфляцією забути про виробництво, спад якого може стати катастрофічним, що відбулося в Україні в останні роки. Для постійного відслідковування економічної ситуації в країні, прогнозування можливих

наслідків та оперативного реагування на них необхідно запровадити систему економічного моніторингу.

Особливу роль в умовах ринку слід поділяти соціальній політиці, основною метою якої є підтримка соціально незахищених прошарків населення. Соціальна ринкова економіка відрізняється від раннього капіталізму (епохи вільного ринку) тим, що вона захищає тих, хто не витримує гонки конкуренції на ринку праці. Діє принцип більшого навантажування найбільш працездатних, щоб допомогти менш працездатним. Соціальна політика як політика перерозподілу доходів спрямована на коригування первинного розподілу доходів, що пов'язане з виробництвом, за допомогою системи трансфертних соціальних послуг та субсидій в поєднанні з необхідним для цього оподаткуванням. До прямих трансфертів, наприклад, відносяться допомога по безробіттю та неповній зайнятості, перерахування в фонди пенсійного та медичного страхування, допомога на отримання освіти, субсидії на сплату за житло. Перш за все, для цього використовуються інструменти податкової політики, зокрема, більш високі доходи обкладаються більшими податками, надаються пільги сім'ям, особливо багатодітним. В країнах з високим рівнем доходів громадянам з низьким рівнем доходів надається допомога для формування майна та накопичення достатку. Це може здійснюватися шляхом виплат за певними формами вкладів та договорами страхування, сприянням збереженням на будівництво та придбання нерухомого майна.

Відповідна корекція розподілу доходів здійснюється за допомогою соціально спрямованої бюджетної політики та участі держави в організації пенсійного забезпечення і страхування. Діє обов'язкове за законом страхування від захворювань, нещасних випадків, а також пенсійне страхування.

Передача частки доходів в умовах ринкового господарства повинна здійснюватися таким чином, щоб не загубити у працездатних верств населення стимулу до досягнення більш високих доходів.

В ринкових умовах є проблеми, які дуже важко піддаються вирішенню і потребують постійної участі держави. Найбільш характерною з них є проблема безробіття. Навіть в найбільш багатих розвинутих країнах вона існує. Є різні причини цього явища, зокрема, похилий вік, поганий стан здоров'я, обмеженість мобільності робочої сили, зменшення попиту або великі витрати на її, недостатній рівень підготовки виходячи з вимог виробництва, а також внаслідок структурних зрушень у світовій економіці. Для вирішення проблеми безробіття застосовується певний інструментарій. Це заходи, що стимулюють активізацію інвестиційної діяльності (рентабельність таких капіталовкладень повинна перевищувати рівень доходів від інших менш ризикових операцій), забезпечують конкурентоздатність виробників (більш ефективно використання устаткування запровадженням гнучкого графіку робочого часу, скорочення

невиробничих витрат, усунення бюрократичних перепон), а також заходи щодо підвищення кваліфікації робітників. Треба враховувати, що інвестиційні можливості держави обмежені, а нерозумне їх використання призводить до зростання державного боргу.

Значну частку усіх благ, що виробляє та отримує населення, складають суспільні блага. Оскільки ринковий механізм, як правило, не спрацьовує в цьому напрямку, функції забезпечення цими благами вимушена взяти на себе держава. Такі блага в більшості своїй виробляються у сферах інфраструктури (транспорт, енергетика, гідротехнічні споруди та водне господарство, освіта, наука, охорона здоров'я, споруди для відпочинку, спорту і культурних заходів, суспільне управління). Майже в усіх випадках, окрім національної оборони, дискутується питання щодо визначення благ суспільного користування та їх обсягів, які повинні надаватися державою. В першу чергу, це впливає з фінансового стану держави. Певну роль також відіграють історичні обставини, досвід та цінності уявлення населення. Взагалі вплив розвитку інфраструктури на ринкове господарство настільки великий, що потребує його надійного забезпечення. Тому інвестування інфраструктури майже виключно є прерогативою держави, причому вона послідовно створює її спочатку в окремих зонах і поступово поширює на всю територію.

Структура економіки є, перш за все, продуктом дії ринкового механізму, але в соціальному ринковому господарстві держава повинна турбуватися про її оновлення. Активна структурна політика передбачає соціально прийнятне пристосування до реальних змін тих галузей господарства, що потребують згортання та скорочення зайнятості, а також стимулювання позитивних структурних зрушень, які утворюються в умовах ринку. В деяких країнах структурна політика здійснюється специфічними методами промислової політики і концентрується здебільше на заохоченні технічного прогресу, а саме на підтримці інновацій в пріоритетних галузях.

Дотації, тобто фінансова допомога з боку держави, або податкові пільги, що надаються певним групам населення та підприємствам окремих галузей, взагалі не відповідають принципам ринкової економіки. Але при вирішенні соціальних питань держава часто звертається до них. Як правило, це призводить до консервації старих структур замість заохочення структурної перебудови. Найбільш характерним є приклад дотацій в сільське господарство. Аналогічна картина спостерігається в енергетичних галузях, зокрема, в вугільній промисловості. В той же час навряд чи можна вимагати ліквідувати всі податкові пільги. Вони, наприклад, необхідні для експортерів, щоб зайняти певні позиції на міжнародних ринках, для прямих інвестицій у виробництва, які здібні збільшити реалізацію, тощо.

***Соціальне ринкове господарство як реальна мета економічних перетворень.*** Соціальна ринкова економіка передбачає регулюючу роль

ринку. Вона базується на приватній власності, правових гарантіях, дієвій системі управління, впровадженні економічних стимулів, наявності контролюючих органів. В цих межах кожна країна може розвиватися згідно своїм традиціям. Ринкова економіка автоматично не породжує благополуччя та не гарантує від помилок. Вона потребує напруженої праці, гнучкості, нових ідей, постійного порівняння продуктивності праці з досягнутим рівнем в своїй країні та зовні.

Попит та пропозиції, вільне ціноутворення та конкуренція визначають положення на ринку. Соціальне ринкове господарство робить ставку на вільне підприємництво, вільний вибір споживчих товарів, на працю, на здібність підприємців та профспілок виробляти тарифні угоди щодо рівня відповідної оплати за працю. Ця система не покладається на здібність держави та її бюрократичних структур краще уявляти потреби учасників ринкових відносин, аніж самі підприємці та споживачі. При цьому держава слідкує за додержанням правил гри ринкових сил та відповідних умов для упорядкованої течії економічного життя.

В економічній системі, що створюється працею та спирається на працю, особливим захистом і гарантією повинні користуватися ті, хто втратив або має обмежену здібність до праці. Це пенсіонери, хворі люди, молодь, безробітні. Тому виникає необхідність двох складових ринкової економіки - вільного ринку та відповідальності держави. Поєднання цих двох цілей характерно для концепції соціальної ринкової економіки.

Один з найбільш характерних прикладів реалізації цієї концепції дає Федеративна Республіка Німеччина, в якій базова неоордоксальна ліберальна економічна політика була розширена внаслідок введення глобального регулювання. Так звана "політика господарського порядку" була доповнена концепцією політики впливу держави на господарчі процеси. Ще більший регулюючий вплив держави на соціальну політику спостерігається в Швеції, де 30% - 35% валового внутрішнього продукту спрямовується на соціальні потреби.

Головними цілями економічної політики в умовах соціального ринкового господарства є стабільність рівня цін, високий ступінь зайнятості та зовнішньоекономічна рівновага при постійному економічному зростанні.

***Функції та завдання державного регулювання для забезпечення умов переходу до ринку.*** В умовах ринкової економіки зберігається необхідність державного регулювання, але мета і функції його дещо змінюються. Головною підставою для державного втручання в економіку є ситуація, коли не спрацьовує ринковий механізм або проявляються його суттєві недоліки. Найбільш характерними її проявами є економічна криза та великий рівень безробіття. Необхідність державного втручання також виникає при досягненні певних результатів господарчої діяльності згідно цілей, що визначені суспільством (наприклад, міркування соціальної

справедливості, екологічного благополуччя, тощо). Ці цілі можуть охоплювати окремі проблеми або торкатися певних галузей економіки. Регулювання економічних процесів може здійснюватися встановленням загальних меж господарювання, а також за допомогою різних інструментів (прямих чи непрямих). В останньому випадку маємо втручання в процес прийняття господарчих рішень, що в принципі не відповідає ринковій ідеології і вимагає виваженого підходу у впровадженні.

При визначенні функцій і першочергових заходів державного регулювання доцільно розглядати три характерні етапи в становленні ринкової економіки. Це період переходу до ринкової економіки та забезпечення умов її функціонування, стан стабілізації, а також період економічного зростання, тобто нормального функціонування ринкової системи. Найбільш характерні функції державного регулювання економіки на першому з цих етапів приведені на малюнку .

До основних завдань держави в умовах соціальної ринкової економіки входять:

1) Забезпечення основних умов функціонування ринкової економіки шляхом фінансово-грошової та антимонопольної політики, а також заходами щодо підтримки конкуренції;

2) Доповнення системи ринкового регулювання економіки певними соціальними інститутами;

3) Внесення коректив в соціальне та податкове законодавство з метою захисту окремих верств населення.

Економічна політика та застосування її інструментів для зміни ситуації з точки зору досягнення певних економічних цілей здійснюється у формі господарчо-політичних рішень. Це можуть бути закони, нормативні та підзаконні акти, державні і регіональні програми, урядові доручення тощо.

Прийняття таких рішень ускладнюється рядом факторів. По-перше, на господарчу ситуацію впливають численні носії економічної політики і не гарантована узгодженість їх дій. По-друге, немає достовірної інформації про ситуацію. По-третє, вплив заходів, що проектуються, на господарську ситуацію не є гарантованим внаслідок неповного вивчення середовища. По-четверте, існуюче господарське та політичне оточення обмежує свободу дій при проведенні соціально-економічної політики.

Невпевненість у віддалених наслідках часто сприяє прийняттю конкретних господарсько-політичних рішень, які орієнтовані на певні суспільні групи. Але відсутність в таких випадках аналізу можливих наслідків цих рішень призводить до нескоординованого застосування різних інструментів в різних сферах соціально-економічної політики і не гарантує успіху.

Державне регулювання в нерозумних масштабах може привести до негативних наслідків. Як правило, зростання частки державних витрат в

ВВП супроводжується нагромадженням законів та інших нормативних і підзаконних актів, а також інституцій, які обмежують свободу прийняття рішень суб'єктами підприємництва. Тобто, стає можливою ситуація втримання готовності своїх громадян до ефективної праці. Спроби держави виправити недоліки ринку породжують свої проблеми. Вони повинні здійснюватися з великою обережністю, щоб не привести до неочікуваних наслідків підриву ефективності механізмів ринкового регулювання. Там, де державне втручання спроможне принести збиток, воно повинне бути обмеженим.

Завжди треба пам'ятати, що соціальне ринкове господарство повинне привести у відповідність соціальні побажання з економічними можливостями. Першочергову роль в цьому відіграє ефективність економіки держави.

Наскільки важлива роль держави та послідовність її дій під час реформування економіки засвідчує, наприклад, досвід Японії.

Відновлення економіки проводилося поетапно з поступовою зміною завдань та функцій державного регулювання, а саме:

- створення штабу економічної стабілізації та управління цінами з метою прямого державного контролю за економікою, створення державних концернів для раціонального розподілу найбільш дефіцитної продукції;
- введення значних дотацій до цін, що підтримувалися поки не спостерігалися помітні наслідки нарощування виробничого потенціалу та, в певній мірі, дефляційних заходів;
- запровадження в життя політики пріоритетного розвитку галузей, що відіграють ключову роль в забезпеченні загального розширення виробництва;
- підвищення продуктивності праці в існуючих галузях виробництва та посилення їх міжнародної конкурентоздатності;
- модернізація обладнання в базових галузях економіки (металургії, здобичі вугілля, виробництва електроенергії) та підвищення рівня управління в них; використання для цього кредитів урядових фінансових інститутів та податкових пільг;
- створення нових галузей та розробка п'ятирічних планів їх розвитку, на підставі яких розподілялися кредити, податкові пільги, спеціальні квоти імпортової нафти та валюти;
- скрупульозна формалізація програмно-цільових завдань та засобів їх вирішення на підставі реального аналізу дійсності;
- підвищення рівня промислової технології, цільове фінансування розробок спрямованих на створення нового технологічного укладу;
- централізований розподіл інвалюти на впровадження технологій в галузях промисловості, які є галузями порівняної переваги.



*Інструменти впливу на економічні процеси.* При найбільш узагальненому підході інструменти впливу на економічні процеси можна класифікувати як фінансові, інформаційно-консультативні та інструменти примушення. Засобами найбільш сильного втручання в економіку є інструменти примушення, зокрема, заборони, норми та дозволи. При сталому ринковому господарстві їх треба використовувати у виняткових випадках, бо вони не відповідають ринковому середовищу. Ці заходи, як правило, потребують великих витрат внаслідок необхідності вирішення організаційних проблем та проблем контролю.

Фінансові інструменти є найбільш поширеними засобами здійснення економічної політики, оскільки сумісні з ринковим господарством. Фінансова допомога (субсидії, пільгове оподаткування в різних формах) складає основу політики стимулювання, за допомогою якої здійснюється непрямий регулюючий вплив на прийняття рішень господарськими суб'єктами. До фінансових інструментів стимулювання також відносяться державні інвестиції в інфраструктуру. В екстремальних випадках витрати на інфраструктуру безпосередньо впливають на економічні рішення, внаслідок чого можуть приймати характер заходів примушення.

Інформаційно-консультативні заходи є найменше інтенсивними за ступенем втручання в економіку. В окремих випадках, що потребують поширення суспільної думки через засоби масової інформації, вони приймають особливе значення.

Інструментарій макроекономічного реформування досить широкий і не однозначний. В залежності від економічної ситуації потрібен певний механізм впливу і відповідний набір інструментів. Найбільш відомими інструментами впливу на економічні процеси є регулювання грошової маси та кредитів, валютне регулювання, бюджетна та податкова політика, ціноутворення, розміщення державних замовлень, антимонопольна політика, експортно-імпортна політика, іноземні позики та інвестиції, формування і впровадження державних і регіональних програм, структурна і промислова політика. Кожен з цих інструментів припускає подальшу деталізацію і, як правило, має різні складові в залежності від економічної ситуації і кінцевих завдань його застосування. Так, регулювання грошової маси може здійснюватися через банківський кредит, встановлення обов'язкової норми резерву для всіх банків та певної облікової ставки, стратегію відбіркового банківського проценту, тощо.

Регулювання цін може здійснюватися через встановлення граничних цін для обмеженої номенклатури товарів, митних тарифів на імпортні та експортні товари, ліцензування підвищення цін, встановлення закупівельних цін за держзамовленнями для створення державних та місцевих резервів, затвердження цін на найважливішу продукцію та послуги державних підприємств, дотацію та субсидії виробництву,

прямого встановлення підвищених норм рентабельності на продукцію, тощо.

Бюджетна політика передбачає формування доходної та витратної частин, вирішення проблеми дефіциту бюджету.

Регулювання кредитування може здійснюватися у формі підвищення і зниження процентних ставок, подовження чи скорочення строків повернення кредитів та процентів, надання пільгових кредитів, створення державних, змішаних та приватних фондів і компаній - гарантів повернення кредитів, створення державних централізованих фондів, наприклад, державного інноваційного фонду, і банків для прямого і непрямого фінансування національних і регіональних програм, надання державних гарантій іноземним кредиторам під пріоритетні проекти, відшкодування можливих збитків комерційним банкам внаслідок пільгового кредитування пріоритетних проектів тощо.

Широкий спектр засобів передбачає податкова політика. Серед них маємо регулювання процентних ставок на прибуток, зокрема, пільгове оподаткування пріоритетних та податковий прес на депресійні галузі економіки або окремі виробництва, застосування механізмів прискореної амортизації, введення інвестиційного податкового кредиту, звільнення продукції від непрямого оподаткування, строкове надання податкових пільг тощо. В свою чергу, є багато різноманітних варіантів пільгового оподаткування.

Активна експортно-імпортна політика включає такі заходи, як регулювання тарифів на імпорту продукцію та квоти її закупівель, фінансову та матеріальну підтримку вітчизняних експортерів, надання їм кредитних та податкових пільг, зокрема, щодо митного збору, забезпечення державних гарантій постачальникам продукції для пріоритетних виробництв і галузей економіки, а також страхування експортно-імпортних операцій.

Державне регулювання операцій з іноземною валютою може здійснюватися через раціональне використання інвалютних резервів, зокрема, на підтримку пріоритетних галузей економіки; послідовне введення внутрішньої, а потім і зовнішньої конвертованості національної валюти; обов'язковий продаж інвалютних засобів Центральному банку за встановленим курсом тощо.

Залучення іноземних кредитів та інвестицій може здійснюватися, перш за все, створенням відповідного сталого законодавства з інвестиційних питань, а також засобами державного гарантування повернення наданих кредитів та відповідних процентів; особливим контролем витрат кредитних ресурсів; встановленням квот на інвестиційну діяльність для спрямування їх на пріоритетні напрямки економічного розвитку; запровадженням обов'язкової конкурсної системи розміщення таких кредитів і інвестиційних проектів.

*Завдання державного регулювання економіки в умовах переходу України до ринку.* В Україні все більше зростає свідомість важливості і безальтернативності державного регулювання в умовах перехідної економіки до ринку, що була основним лейтмотивом Всеукраїнської наради економістів у вересні 1995 року. Певною мірою на це впливає ознайомлення з світовим досвідом, який свідчить, що в період становлення ринкових відносин державне втручання в економіку посилюється, а коли ринок запрацює і стабілізуватиметься, воно повинне бути мінімальним. Але ще в більшій мірі впливає розуміння необхідності використання власного досвіду та інтелектуальних ресурсів з урахуванням усталеного менталітету та традицій.

Україна зараз знаходиться в стадії просунення економіки до ринку. При цьому саме держава може відіграти особливу роль в переході до нових економічних відносин і стабілізації соціально-економічного стану. Потрібні нові інституції та чималий апарат управління. За умови досягнення стабілізації і ринку, що сам спрацює, зникне доцільність потужного регулювання, і, як наслідок, розвинутих владних структур та їх втручання.

Ще в жовтневій 1994 року доповіді Президента України про економічний курс країни визначається, що реалізації принципу керованого формування за участю держави сучасних ринкових механізмів надаватиметься пріоритетне значення і потрібна ефективна державна політика в цьому питанні, адже йдеться про основу вирішення практично всього комплексу існуючих економічних проблем, забезпечення економічного суверенітету держави.

Така політика потребує проведення радикальних інституційних змін. Передбачається здійснення швидкої, керованої державою, широкомасштабної приватизації з ефективним використанням методу корпоратизації, який утверджує приватну власність і в той же час зберігає колективні форми господарювання. Основним інструментом ефективного перетворення відносин власності має стати утвердження в Україні сучасного фондового ринку і ринку цінних паперів. Фондовий ринок, як і банківська система, - дві взаємопов'язані структури, які повинні стати локомотивом не лише економічних перетворень, а й відповідної перебудови відносин власності.

Разом з тим, і навіть в першу чергу, необхідно за будь-яких умов забезпечити стабілізацію фінансово-грошової системи, як основу утворення реальних стимулів виробництва, виведення економіки з кризи та її подальшої якісної перебудови. Вихід з фінансової кризи можливий лише на основі структурного реформування всієї фінансової системи країни. Серед широкого комплексу проблем такої реформи визначальною має стати докорінна перебудова податкової системи у напрямку її лібералізації, зменшення податкового пресу й утворення на цій основі

ефективних економічних механізмів стимулювання виробництва та підприємництва.

Фінансово-грошова стабілізація безпосередньо пов'язана з радикальним поглибленням банківської реформи. Необхідно зміцнити банківську систему країни. Мова йде про утвердження реальної дворівневої банківської структури із сильним автономним Національним банком і розгалуженою авторитетною, стабільною, конкурентоздатною системою комерційних банків. Нагальним питанням фінансово-грошової стабілізації є подолання платіжної кризи.

Особливо значимою є проблема радикальних змін в цілому у системі управління економікою. Наявна галузева структура управління економікою себе практично вичерпала. Потрібні принципово інші рішення. Зокрема, покладення на галузеві міністерства функцій координації та центрів науково-технічної, прогнозно-стратегічної і кадрової політики. Йдеться про дві принципові речі: перебудову організаційної структури виробництва, утвердження фінансово-промислових груп, холдингів, інших аналогічних структур та про децентралізацію управлінських функцій, передачу значного обсягу повноважень і відповідальності регіонам.

При цьому основним напрямом структурної політики держави є визначення пріоритетності наукомістких та високотехнологічних галузей нашої економіки, які в змозі зберегти промисловий та науково-технічний потенціал України, а також здійснення відповідної державної програми, зосередивши на її реалізації всі наявні економічні ресурси. Використовуючи економічні важелі, маємо забезпечити в Україні випереджаючий розвиток галузей із швидким оборотом капіталу, виробництво товарів широкого вжитку, найбільш пріоритетних галузей агропромислового комплексу.

Структурна політика враховуватиме і те, що Україна нині потребує інвестицій значно більших, ніж дають власні відтворювальні можливості національної економіки. З урахуванням цього передбачається здійснення активної і в той же час виваженої з боку держави політики залучення іноземних інвестицій.

Здійснення радикальних перетворень в економіці потребує глибоких змін і у зовнішній політиці держави. На найближчу перспективу ці перетворення запроваджуватимуться на вирішенні ряду завдань. Це, по-перше, забезпечення переходу до активної експортноорієнтованої стратегії економічного розвитку на базі цілеспрямованої реалізації експортного потенціалу України в пріоритетних галузях економіки, по-друге, послідовна лібералізація сфери зовнішньоекономічних зв'язків з ефективною регулюючою роллю держави при переважному використанні ринкових засобів, по-третє, послідовне наближення до вимог відповідних світових організацій (ГАТТ та інших), по-четверте, радикальна перебудова

діючої системи співробітництва з країнами колишнього СРСР на засадах взаємної вигоди та економічної доцільності.

Всі заходи радикальної перебудови економічної системи спрямовані на рішучу зміну ситуації в країні на краще, протидію катастрофічному падінню життєвого рівня населення, запобігання масовому безробіттю та прогресуючому розладу соціальної сфери. Основними акцентами соціальної політики в Україні визначені такі:

- підвищення кожним трудівником свого добробуту перш за все за рахунок особистого трудового внеску, ділової активності;
- здійснення реформи заробітної плати шляхом переходу від діючої моделі, що зорієнтована на низьку ціну робочої сили і високу частку безкоштовних соціальних послуг, до нової, яка передбачатиме високу ціну робочої сили і платне задоволення високооплачуваних категорій населення відповідними послугами;
- проведення пенсійної реформи, що забезпечуватиме справедливую систему пенсійних виплат з урахуванням трудового внеску особи, а також реалізація принципу адресної допомоги;
- передача через акції у приватне користування населенню державного майна, забезпечення на цій основі формування широкого прошарку працюючих власників, їх реальної участі у розподілі прибутків;
- сприяння державному захисту інтелектуального потенціалу суспільства, підтримка розвитку охорони здоров'я, освіти, науки і культури;
- перебудова житлової політики, перехід до всебічного розвитку іпотечного кредитування будівництва та купівлі житла, становлення ринку житла, нарощування житлового будівництва;
- перенесення основного обсягу соціальних витрат на місцевий та регіональний рівні.

Дуже важливим завданням за сучасних умов країни є запобігання значного зростання безробіття та пом'якшення наслідків цієї проблеми. Передбачається комплекс заходів з метою нагромадження необхідних фінансових ресурсів для здійснення відповідної допомоги по безробіттю, збереженню робочих місць в процесі роздержавлення та приватизації, стимулювання розвитку малих підприємств та індивідуальної трудової діяльності, запровадження системи громадських робіт, фахової перепідготовки та перекваліфікації осіб, які втратили роботу.

Невідкладної уваги потребує проблема пошуку ефективних механізмів істотного підвищення рівня керованості та менеджменту підприємств державної власності, а також забезпечення їх реальної інтеграції в систему ринкових відносин.

Держава покликана не лише жорстко регулювати, а й стимулювати діяльність приватного підприємництва, забезпечувати його випереджаючий розвиток.

Держава із сильними регулюючими функціями має стати однією з суттєвих ознак економічної моделі після кризового розвитку України. Наша мета - державно регульована, соціально спрямована ринкова економіка.

*Список використаних джерел:*

1. Доповідь Президента України на Всеукраїнській нараді економістів (14 вересня 1995 р.).
2. Бьовентер Е., Хампе Й. Основні знання з ринкової економіки. Пер. з нім. - М.: Республіка, 1993.
3. Тіттель Р. Соціальне ринкове господарство. /Під ред. Р.Хугле/ Пер. з нім. - Інститут німецької економіки, 1993.
4. Звіт Світового Банку “Важке завдання розвитку”, 1993.
5. Звіт Світового Банку “Інфраструктура і розвиток”, 1994.
6. Найдъонов В.С. та інші. Макроекономіка і основи державної політики. -К.: Національна академія управління, 1993.
7. Найдъонов В.С. та інші. Стратегія структурної перебудови економіки. - К.: Рада по вивченню продуктивних сил, 1994.

## **6.6. Формування державної економічної політики: методологічні аспекти**

Під державною економічною політикою будемо розуміти [1] дії урядових органів згідно з раніше прийнятими цілями, напрямками і принципами, які впливають на хід економічних процесів.

Таке визначення накладає певні обмеження. По-перше, державну економічну політику пов'язуємо не з кожною дією, що впливає на економіку, а тільки з дією через уповноважений урядовий орган. По-друге, не будь-яка поведінка урядових органів пов'язується з проведенням економічної політики. Це повинна бути свідомо і цілеспрямована дія, що відчутно впливає на хід економічних процесів. По-третє, не кожна дія урядових органів, що впливає на економіку, буде здійсненням економічної політики. Це повинна бути дія, спрямована на досягнення раніше прийнятих і виразно сформульованих цілей.

Наведене визначення є більш широким у порівнянні з традиційним розумінням економічної політики як використання певних інструментів для здійснення впливу на економіку з метою реалізації прийнятих рішень.

Широке визначення державної економічної політики включає також неформальні дії і такі з них, що не мають нічого спільного з використанням конкретних інструментів, наприклад, формування загального клімату для розвитку економіки.

Таке широке визначення державної економічної політики викликане розбіжністю у підходах різних економічних шкіл і враховує їх.

**Цілі та інструменти економічної політики.** Вироблення економічної політики залежить від конкретного бачення розвитку економіки або економічної стратегії, що містить довгострокові цілі і напрямки розвитку. У спрощеному вигляді можна визначити стратегію як проблему вибору “що робити”, у той час як економічна політика, що створюється на її основі, повинна вирішувати задачу “як цього досягнути”. При формуванні економічної політики виникає проблема вибору головних її цілей.

Головними цілями економічної політики, заснованої на впливі на економіку, як правило, є: зменшення інфляції; зменшення безробіття; досягнення рівноваги у бюджеті (витрати дорівнюють доходам); досягнення рівноваги платіжного балансу; корекція витрат бюджету згідно з критеріями соціальної справедливості.

Цілі державної економічної політики не повинні виникати тільки з поточних потреб і торкатися рішення короточасних задач стабілізації економіки. Вони повинні бути орієнтовані на перспективний розвиток економіки, складати етапи її реалізації.

З іншого боку, не завжди цілі державної економічної політики можуть бути простим відображенням стратегічних цілей. Вони повинні враховувати поточні і передбачені на перспективу дії економічної політики, а також внутрішні і зовнішні умови.

Такий підхід є характерним для політики, сформульованої з позицій “формування розвитку”. У такій політиці, окрім стабілізаційних цілей, мають місце також цілі для реалізації стратегії розвитку, що формулюються наступним чином:

- зміна економічної макроструктури (розвиток інформаційно-організаційних інфраструктур, збільшення сектору послуг, орієнтація економіки на збільшення експорту тощо);
- відкриття економіки, включення її у глобальний процес розвитку;
- інтеграція зі світовою економікою;
- підвищення рівня і якості життя населення.

Обмеження обрїю формулювання економічної політики призводить до того, що її цілі часто формулюються у процесуальних категоріях, що акцентують ініціювання, підтримання або інтенсифікацію якого-небудь процесу. Типовими цілями-процесами є: гальмування спаду економіки, перехід до стадії зростання, прискорення розвитку. Як приклад можна навести такі цілі: зорієнтувати економіку на зростання за рахунок зростання експорту; перейти від процесу зростання за рахунок зростання експорту до зростання за рахунок зростання внутрішнього попиту; підвищити якість життя населення, враховуючи соціальні і гуманітарні цінності.

У сформульованих цілях є атрибути процесів: йдеться тільки про таке зростання або розвиток економіки, якому притаманні окреслені характеристики. Можливо, що атрибутивний підхід є характерним для політики, заснованої на анти інтервенціоністській концепції. У цьому випадку цілями-атрибутами можуть бути: еластичність економіки; зовнішня і внутрішня конкурентоспроможність; стабільність розвитку; ліберальність економіки; приватизація; ефективність.

Інструментами є такі категорії (або змінні величини) економічної системи, на які держава може мати безпосередній вплив. Вибір інструментів залежить від сформульованої економічної політики. Проте у кожному випадку він повинен бути підпорядкований цілям політики.

Визначення цілей політики ще недостатньо для рішення проблеми вибору інструментів. Передусім повинні бути обрані принципи дій, способи та якісні риси шляхів досягнення цілей.

Як приклади принципів дії можна навести такі: підтримка ринкового механізму; акцентування персональної відповідальності економічних суб'єктів; акцентування гуманітарних цінностей; гармонізація зовнішньої економічної політики з закордонною політикою і політикою інших держав;



прийняття до уваги довгочасних перспектив розвитку; адаптація економічної політики; підтримка розвитку малих і середніх підприємств.

Підсумовуючи вищезгадане, можна зазначити, що формування економічної політики складається з наступного:

- визначення короточасних стабілізаційних цілей;
- узгодження довгочасних стратегічних цілей з конкретними цілями з урахуванням поточних умов;
- визначення засобів впливу на економіку;
- вибір інструментів для реалізації сформульованих цілей з урахуванням обраних засад впливу на економіку.

Зауважимо, що наведена схема є ідеальною. На практиці рідко має місце чіткий розподіл між окремими етапами формування політики, а іноді деякі з цих етапів можуть бути взагалі опущені.

**Складові державної економічної політики.** Державну економічну політику можна розглядати як сукупність окремих політик. Економічна політика може мати численні цілі. Підлеглий кожній з них склад інструментів і впливів назовемо складовою політикою.

Серед складових політик можна виділити термінальні (прості) політики, тобто такі, які не містять у собі інших політик, а також складні політики, які формуються з ряду термінальних політик. Прикладами термінальних політик є монетарна, фіскальна, валютного курсу, а складових політик - антиінфляційна, стабілізаційна, інвестиційна, структурна.

Під макроекономічною політикою (економічною політикою на макрорівні) будемо розуміти [1] певний склад термінальних політик, що впливають на всю економіку.

Мінімальний склад політик, які повинні бути прийняті навіть у найбільш чистій анти інтервенціоністській моделі політики, що передбачає досконалу конкуренцію і невтручання держави у економіку, містить фіскальну і монетарну. З урахуванням впливу держави на економіку, виділяються також політика обмінного курсу і політика цін та доходів.

Розбіжності, які виникають у різних теоретичних шкіл при формуванні макроекономічної політики, призводять до різного складу цілей і інструментів. Нижче у таблиці наведено приклад вибору цілей та інструментів при формуванні економічної політики залежно від школи - монетарної або кейнсіанської.

<i>Економічна політика</i>	<i>Головні цілі</i>	<i>Допоміжні цілі</i>	<i>Інструменти</i>
Кейнсіанська	Дохід, повна зайнятість	Пропозиція грошей	Процентна ставка
Монетарна	Ступінь інфляції	Зміни пропозиції грошей	Контроль монетарної бази

Зауважимо, що такий розподіл є певним спрощенням. На практиці завжди існують компроміси між двома цілями (прибуток - інфляція) і інструментами (процентна ставка - монетарна база), прикладом яких є теорія неокласичного синтезу.

Головними інструментами фіскальної політики є зміни видів і ставок податків, а також витрат бюджету. Ці інструменти можуть бути використані для реалізації як мінімум двох функцій: стабілізаційної та розподільчої.

У межах двох крайніх філософій (інтервенціоністської і монетарної) виникають два різних підходи до використання фіскальних інструментів. Перший, інтервенціоністський, має на меті безпосередній вплив на глобальний попит, і, як наслідок, на поведінку всієї економіки. Другий, монетарний підхід протиставляє першому постійні фіскальні правила.

З точки зору інтервенціоністів використання фіскальних інструментів для реалізації розподільчої функції спрямоване на досягнення наступних цілей: збільшення ефективності функціонування економіки; подолання несправедливості розподілу прибутків і захист найбільш економічно слабких прошарків населення.

Приведені дві цілі є суперечливими. Внаслідок цього формування фіскальних інструментів може проявляти риси певної непослідовності, а політика може бути підвладна циклічним коливанням.

При реалізації першої цілі є важливою не тільки перерозподільна функція фіскальних інструментів на рівні первинного прибутку, але і їх селективна роль, що впливає на підтримку обраних видів діяльності (продукція окремих секторів економіки, інвестиції, експорт). Це можливо не тільки шляхом податкових ставок, але і за допомогою безпосереднього субсидювання.

На думку монетаристів, ефективність не повинна бути нав'язаною. Справедливий розподіл забезпечить сам ринок. Тому фіскальна політика, на їх думку, повинна бути спрямованою на усунення помилок інтервенціоністів, а саме на уніфікацію податків і зменшення їх рівня, особливо у виробничому секторі, що повинне сприяти збільшенню активності економіки. Регулювання глобального попиту не приносить позитивного ефекту, вплив зосереджується на боці пропозиції економіки, обмеженні урядових витрат, а також пошуку постійних фіскальних правил.

Між тим, на думку монетаристів, політика цін і прибутків вважається несумісною з основами ринкової економіки. Проте слід підкреслити, що не існує досконалої конкуренції, ціни і зарплати часто встановлюються в умовах монопольної економіки. Тому навіть у економічній політиці з сильними монетарними акцентами можна знайти елементи політики цін і прибутків. Загалом можна зазначити, що політика цін і прибутків є частиною більш широкої антиінфляційної політики.

Головними інструментами політики цін і прибутків є: неформальні угоди (угоди між урядом та великими корпораціями і професійними спілками); визначення максимального рівня зростання зарплат і цін; безпосередній контроль зарплат і цін; заморожування зарплат і цін.

Звернемось до політики обмінного курсу. У державах, які належать до міжнародної монетарної системи, не повинно бути якого-небудь втручання у валютний курс. Проте на практиці плавання курсів є недосконалим механізмом валютного регулювання. Як правило уряд завжди впливає на валютний курс. Політика обмінного курсу полягає у тому, щоб встановити курс у бажаному діапазоні шляхом інтервенцій на валютному ринку.

У більш широкому розумінні макроекономічна політика розуміється як набір складових політик, спрямованих на вирішення конкретних загальноекономічних проблемних ситуацій.

Серед її складових політик можна назвати: політику створення нових робочих місць (політику зайнятості), структурну політику і політику зовнішньої торгівлі, а у загальноекономічному розумінні - стабілізаційну політику і політику економічного розвитку.

Політика зайнятості використовує такі засоби: дотація зарплат у приватному секторі; програма створення нових робочих місць як у державному, так і у приватному секторі; зменшення пропозиції робочої сили (зменшення робочого часу, зменшення пенсійного віку).

Головною метою структурної політики є створення вигідних умов для розвитку окремих галузей, зокрема збільшення їх ефективності і конкурентоспроможності. Ця політика реалізується за допомогою інструментів макроекономічної політики (в її вузькому розумінні) через їх селективний розподіл (розподільча функція фіскальної політики). Інструментами тут можуть бути урядові закупівлі та інвестиції, субсидії. Слід додати, що істотна роль у формуванні структурної політики належить мікроекономічній політиці.

Активна політика зовнішньої торгівлі виходить з тези про недосконалість правил вільної торгівлі. Виходячи з теорії порівняльних витрат, обмеження імпорту (протекціонізм) і субсидіювання експорту призводить до неефективного розподілення зовнішніх коштів. Більш високі мита на імпорт сприяють збільшенню цін для своїх внутрішніх споживачів, а також зменшують бажання внутрішніх виробників до збільшення конкурентоспроможності ринку. Проте на випадок, коли у торгівлі між двома державами домінує монополістична конкуренція, сучасна теорія міжнародної торгівлі схиляється до відкидання принципу порівняльних витрат. Держава-експортер одержує монополістичну ренту (що виникає внаслідок завищених відносно до рівноваги цін за умов досконалої конкуренції цін монополіста), яку платить держава-імпортер.

У зв'язку з цим є важливим, щоб уряд, наприклад за рахунок субсидій, підтримував експорт свого монополіста, створюючи йому умови для входження у зовнішні ринки, та обмежував імпорт, наприклад шляхом встановлення відповідних тарифів і квот щодо товарів закордонних монополістів. На практиці селективне субсидювання експорту, а також селективне обмеження імпорту разом з курсовою, монетарною і фіскальною політикою є важливими інструментами активної політики зовнішньої торгівлі.

**Стабілізаційна політика і політика розвитку економіки.** Стабілізаційна політика, яка покладена в основу реформування постсоціалістичних держав, зосереджена на декількох елементах і переслідує головним чином поліпшення фінансової (зовнішньої і внутрішньої) ситуації в економіці. Типовий пакет такої політики: ліберальна політика обмінного курсу; лібералізація торгівлі; лібералізація цін; антиінфляційна політика; фінансова лібералізація; приватизація.

Такий пакет має шанс на успіх після його реалізації у тому випадку, коли інтенсивність реакції суб'єктів економіки на інструменти, що застосовуються, буде досить високою. Разом з тим, зорієнтований на відкриту економіку надто високий валютний курс і політика зовнішньої торгівлі принесуть позитивний результат тільки тоді, коли матиме місце зростання експорту.

Найбільша небезпека для стабілізаційної політики може виникнути тоді, коли не створено умови для інвестицій у нові технології, а інвестори (приватні і закордонні) стримуються від інвестування до тих пір, поки не побачать стабілізацію економіки або стабільну економічну політику, про що може свідчити:

- стабільна монетарна і фіскальна політика, особливо невеликий дефіцит або навіть позитивне сальдо у бюджеті, а також реалістичний валютний курс;
- мікроекономічний механізм, який є передбаченим і не матиме змін у тривалій перспективі;
- відсутність такого перерозподілу прибутків, який може гальмувати стабілізаційну політику.

Елементами, що дестабілізують економічну політику, є: надто швидка зміна валютного курсу; потік прибутків за кордон в галузях-експортерах; надто значне зростання імпорту внаслідок лібералізації зовнішньої торгівлі; перебільшені очікування, пов'язані зі збільшенням ефективності експорту внаслідок приватизації.

Політика розвитку економіки складається головним чином з генерування імпульсів зростання засобами монетарної і фіскальної політики, а також шляхом спеціальних безпосередніх дій щодо реалізації програм або урядових інвестицій.

Часто політика розвитку економіки протиставляється стабілізаційній політиці. Нижче приводяться два різні погляди на макроекономічну політику [2].

Погляд 1. Спочатку стабілізація, потім розвиток. Якщо існує хоча б тінь сумніву, що розблокування внутрішнього попиту може призвести до дестабілізації, то слід від нього відмовитись, навіть якщо це виключає можливість розвитку економіки.

Погляд 2. Розблокування внутрішнього попиту забезпечить розвиток економіки. Навіть якщо це призведе до часткової тимчасової дестабілізації, то не слід цього боятись, оскільки пізніше почнеться зростання економіки, яке компенсує негативні ефекти можливої дестабілізації.

Якщо приймати ці погляди дослівно, без яких-небудь зауважень і нюансів, то вони можуть призвести до одного і того ж результату: виникнення спіралі нерівноваги, що штовхатиме економіку на рецесійно-дестабілізаційний шлях. Проявлення цієї нерівноваги є в обох випадках однаковими: інфляція і обмеження внутрішньої активності.

Для нейтралізації цього ефекту маємо у теорії просту модель: обмежувальна ціно-прибуткова політика після початкового цінового імпульсу ліквідує інфляцію при новому рівні рівноваги попиту і пропозиції; від того моменту (ідеальної стабілізації) може початись зростання, якому сприятиме низька номінальна (хоч і позитивна реальна) ставка проценту.

У дійсності інфляція може залишитись високою, впливаючи на процеси розвитку, ініціюючи подальше обмеження попиту, що призводить до подальшого обмеження внутрішньої активності і навіть до входу у спіраль дестабілізаційно-рецесійної нерівноваги. Відбувається це внаслідок декількох причин. По-перше, неможливість швидкого цінового і структурного пристосування перетворює початковий ціновий імпульс у відносно тривалу інфляцію. По-друге, ринковий механізм в умовах не до кінця сформованої структури завжди діє з затримками. Тому виникають великі затримки у врівноваженні попиту і пропозиції (що ще у більшому ступені збільшує ціни і сприяє ціновій інфляції), а також затримки у пристосуванні прибутків суб'єктів економіки до рівня їх внутрішньої активності.

Очевидно, що зниження внутрішньої активності при затримках у пристосуванні витрат бюджету до загальної інтенсивності економічних процесів сприяє бюджетній нерівновазі. Як наслідок може мати місце інфляція попиту (зарплата працюючих перевищує їх активність і ефективність). Природним засобом врівноваження бюджету стає фіскальна політика, що призводить до зростання інфляції. Це може призвести до спіралі нерівноваги, що спрямовує економіку на шлях дестабілізації і падіння обсягу виробництва.

У випадку вибору курсу на розвиток ідея полягає у наступному: розширення внутрішнього попиту переноситься автоматично на збільшення внутрішньої активності, що сприяє зменшенню інфляції і стимулює процеси розвитку економіки. Проте слід зауважити, що результатом розширення внутрішнього попиту внаслідок значного ослаблення обмеження прибутків є не зростання, а спад внутрішньої активності з усіма наслідками, що витікають з цього, - інфляційними, ціновими і бюджетними. Це означає вхід у таку ж саму по суті спіраль дестабілізації і спаду економіки з тією тільки різницею, що її рушійною силою є не обмеження попиту, а навпаки - надто слабка політика обмеження цін і прибутків.

На думку багатьох фахівців, зріла макроекономічна політика повинна об'єднувати елементи стабілізаційної політики, а також політики розвитку економіки. Існує думка [3], що слід ініціювати цикл, при якому наявні фінансові заощадження фінансуватимуть нові технології, які ведуть до зменшення витрат суб'єктів і збільшення попиту, що в свою чергу призведе до збільшення прибутку, який спільно з заощадженнями буде являтися джерелом нових інвестицій. Серед необхідних умов автор називає створення стабільного макроекономічного оточення, у якому фіскальна політика і обмеження зарплат повинні забезпечити низький рівень інфляції, та, як наслідок, низьку номінальну ставку проценту [3].

Проте існує два питання: як конкретно і де почати правильний цикл; звідки можна взяти початкові заощадження в обсязі, достатньому для ініціативи, що приносить швидкий ефект.

Перше з цих питань відноситься не тільки до проблематики створення умов для розвитку економіки держави. Друге питання стосується необхідності пошуку коштів для інвестицій. І тут не можна розраховувати на істотні інвестиції для України з зарубіжжя у найближчому майбутньому. Це означає, що кошти головним чином потрібно шукати усередині держави. А це вимагає економічного зростання. У зв'язку з цим необхідне збільшення внутрішнього попиту і коштів, що дозволить спрямувати їх у інвестиційні процеси.

*Список використаних джерел:*

1. Barteczko K., Bocian A., Modelowanie polityki makroekonomicznej, PWE, Warszawa, 1996.
2. Arrow K., Hahn F., General Competitive Analysis, Holden Day, 1971.
3. Gomulka S., Wyzwanie dla polityki gospodarczej krajow Europy wschodniej, "Gospodarka Narodowa", nr 7-8, 1992.
4. Бакуменко В. Д. Сучасні тенденції економічного розвитку.-К.: Центр розвитку і реконструкції економіки при Кабінеті Міністрів України, 1995.
5. Бакуменко В. Д. Державне регулювання економіки в умовах переходу до ринку.- Вісник УАДУ, вип.1,-К.: 1997.

## **6.7. Формування системи екологічних макроіндексів як засобу підвищення ефективності державного управління охороною навколишнього середовища**

*Постановка проблеми.* Проблема оптимізації людської діяльності щодо охорони навколишнього середовища та раціонального використання природних ресурсів вимагає від управлінських структур всіх рівнів перегляду методів та системи оцінок стану, тенденцій та умов зміни навколишнього середовища. Екологічні чинники стають все більш значними компонентами міжнародних відносин та національної політики кожної держави [1]. За цих умов екологічні показники перетворюються в необхідний інструмент визначення ефективності та якості діяльності, що спрямована на досягнення сталого соціально-економічного розвитку країн і їх окремих регіонів. Особливої актуальності набуває перехід від окремих показників стану екологічних систем і техногенних навантажень на навколишнє природне середовище до систем показників, призначених і адресованих не тільки фахівцям в галузі охорони навколишнього природного середовища і економіки природокористування, а і керівникам, які приймають рішення політичного та макроекономічного характеру [2].

*Мета.* З метою оцінки сучасного стану застосування екологічних показників авторами проаналізовані блоки державної екологічної звітності України, Росії, США, Німеччини, Швеції [3-7], екологічні показники, що використовуються ООН ( програмою UNEP щодо захисту навколишнього середовища) і Європейським агентством з навколишнього середовища [8-10], система екологічних індексів OECD [ 11 ], а також звітність в галузі природоохоронної діяльності всіх причетних до цього відомств України.

*Викладення основного матеріалу.* Систему екологічних показників загалом можна зобразити як піраміду. Її підвалини складають приблизно 2000 екологічних показників та індикаторів. Це окремі та агреговані показники, що характеризують стан певних екосистем або впливають на його зміну. Загальною рисою екологічних показників та індексів є те, що вони визначаються конкретними фізичними величинами [ 12 ], наприклад, кількістю тварин та рослин на квадратний кілометр, кількістю токсичних компонентів на прийнятій одиницю обсягу тощо. Такі показники та індикатори використовуються фахівцями у сфері природокористування або суміжній з нею.

Наступний рівень піраміди - це так звані екологічні індекси. Вже розроблено біля 130 таких індексів. Фахівці оцінюють потребу в них в межах 180-200 [ 7,11 ]. Це оцінки стану та техногенного навантаження на навколишнє середовище, оцінки динаміки змін в різних галузях (напрямах) природоохоронної діяльності та ресурсокористування. Серед рекомендованих ООН (UNEP) розділів (напрямків) статистики

навколишнього середовища такі: атмосфера, морське середовище (в т.ч. рибальство), внутрішні води (в т.ч. підземні), літосфера (в т.ч. землекористування, охорона та раціональне використання ґрунтів), земна біота (в т.ч. заповідники, мисливські угіддя, площі землі по видах рослинного покриву, облік диких тварин, біорізноманіття тощо), народонаселення та охорона здоров'я, населенні пункти (в т.ч. забудова, житловий фонд, сантехніка тощо), біопродуктивні системи (за винятком рибальства але з урахуванням земле влаштування, сільського господарства, лісового господарства, виробництва добрив та пестицидів, меліорації земель тощо), корисні копалини (в т.ч. здобич, запаси, витрати), енергетика (виробництво та споживання), транспорт, відпочинок і туризм, сприйняття якості навколишнього середовища (суб'єктивні оцінки), забруднення (в т.ч. відходи, їх утилізація, переробка та видалення), стихійні лиха (явища), загальна організація охорони навколишнього середовища.

Вершину піраміди екологічних показників і індексів складає система екологічних макроіндексів. За самим змістом цього поняття кількість макроіндексів в такій системі повинна бути незначною але достатньою виходячи з визначених критеріїв повноти.

Загальним для індексів та макроіндексів є те, що вони оцінюються відносними величинами і не містять ніяких фізичних характеристик. Як правило, це відхилення від певного рівня, що прийнятий за норму або початковий стан, які мають знак в залежності від напрямку змін. Ця властивість робить їх зручними для розуміння як фахівцями в галузі екології, так і керівниками всіх рівнів.

На сьогодні жодний з вищезазначених рівнів піраміди екологічних показників не встановився остаточно. Повнота, обґрунтованість та стабільність їх складу зменшуються при наближенні до вершини. Розроблення верхнього рівня, тобто макроіндексів, на сьогодні практично не завершено, хоча саме цей рівень визначає ефективність природоохоронної політики в цілому, оскільки адресований та зрозумілий управлінським ланкам, які приймають основні рішення. В умовах відсутності системи макроіндексів результати оцінки природоохоронної діяльності, що отримані використанням окремих показників, індикаторів і індексів, дають змогу при наявності "соціального замовлення" або відомчих інтересів шляхом певного добору таких показників скласти удавану картину благополуччя або навпаки повного провалу незалежно від реального стану просування в напрямку досягнення сталого екологічного розвитку. Саме в галузі економіки в країнах заходу давно створена система макроіндексів, яка є основним інструментом оцінки та прогнозування економічного стану країн світу.

Виходячи з досвіду створення та впровадження систем макроекономічних індексів можна сформулювати принципи відбору системи екологічних макроіндексів, а саме:



- виділення основних системо визначаючих компонент екологічних макросистем та визначення показників (макроіндексів), що характеризують їх стан;
- добір макроіндексів виходячи з наявності достатньо відпрацьованих методик їх отримання та накопиченого досвіду формування і інтерпретації;
- базування макроіндексів на яка змога більшій кількості інтегрованих ними показників нижчих рівнів вищезгаданої піраміди.

Досвід світової та вітчизняної екологічної статистики, спілкування з провідними фахівцями міністерств статистики України, Росії, статистичних служб західних країн вказує на необхідність і актуальність створення системи екологічних макроіндексів. В той же час поки немає загально визнаних доробок у цій сфері, хоча і робляться певні кроки в цьому напрямку. При розробці системи екологічних макроіндексів за відправну точку прийнято вважати розподіл загальної екологічної проблеми на дві основні макрокомпоненти: екологію людини та екологію середовища його проживання.

Система макроіндексів повинна містити показники, які дозволяють характеризувати та прогнозувати стан системи, а також передбачати заходи щодо попередження або пом'якшення конфліктів при її розбалансуванні. Системовизначаючими компонентами екологічної макросистеми є:

- людина фізична як складова частина біосфери, представник фауни, який потребує певних умов, що забезпечують його існування;
- людина соціальна, як людина розумна, чий потреби визначаються напрацьованим історико-етнокультурним досвідом розвитку цивілізації та соціальним рівнем;
- природні ландшафти, стійкість яких визначається регіональними фізико-географічними умовами та співвідношенням складових їх ландшафтних фацій (ліси, луги, болота, акваторії тощо), а також збереженням в достатній кількості флори та фауни, що принаймні їм;
- техногенні ландшафти, стійкість яких визначається в основному економічними чинниками, зокрема наявністю і режимами використання природних ресурсів регіону.

Всі ці компоненти, як правило, знаходяться у конфлікті між собою. Техногенні ландшафти руйнують природні не тільки шляхом забруднення ґрунтів, води та повітря, але і витискуючи окремі компоненти цих ландшафтів (знищуючи ліси, розорюючи луги, “регулюючи” ріки тощо), що порушує стійкість природних ландшафтів більше, ніж прямий вплив шкідливих викидів. Людина фізична потребує чистого повітря, а людина соціальна прагне до збільшення кількості особистих автомобілів, що вже зараз утворюють до 70% викидів в атмосферу.

Деякі конфлікти на протязі достатньо довгого часу не можуть бути вирішеними. Тому в межах реальності основна задача може бути сформульована як балансування екологічної макросистеми на межі припустимої інтенсивності конфліктів з метою забезпечення її стійкості як зараз, так і в найближчій перспективі.

Які ж показники пропонуються в якості макроіндексів стану системо визначаючих компонент екологічної макросистеми? Для людини фізичної найбільш придатний показник, що використовується біологами для оцінки якості популяцій тварин та спирається на показники нижчого рівня (приріст та смертність населення тощо).

Для оцінки стану людини соціальної можливе використання одного з широко відомих соціологами показників якості (рівня) життя. Це інтегрований показник забезпеченості “середньостатистичної людини” житлом, питною водою, побутовими вигодами, транспортом, медичним обслуговуванням тощо.

Для оцінки деградації природних ландшафтів можна використати один з коефіцієнтів біорізноманіття, наприклад, співвідношення кількості видів трав на квадратний метр в біосферному заповіднику та в аналогічній фації ландшафту даної території. В порядку альтернативи або доповнення можна також використати показник інтегральної біопродуктивності або нормованої продуктивності ендемічних для даної території видів флори та фауни.

Для виміру стійкості ландшафтів можна скористатися інтегрованим показником, що поєднує інформацію про відхилення від нормативних або рекомендованих співвідношень площин ландшафтоутворюючих фацій та співвідношення площин природних та техногенних (індустріальних) ландшафтів. Наприклад, вже зараз в Україні відхилення від рекомендованої норми залісованості та перевищення норми розорювання призвело до порушення водного балансу та загрози спустелювання. І це в регіоні такого чуда природи як славнозвістні українські чорноземи!

Для завершення системи екологічних макроіндексів потрібен ще один показник, який характеризує групу індустріальних ландшафтів. На думку авторів найбільш доцільним є використання коефіцієнту споживання енергії на квадратний кілометр території (країни, регіону, промислового району тощо). Така рекомендація виходить з того, що найбільш забруднені підприємства (за питомими обсягами викидів на одиницю обсягу та на одиницю вартості виробленої товарної продукції) одночасно є найбільш енергомісткими та ресурсоємними. Це підприємства гірничо-металургійного, гірничо-хімічного та гірничо-енергетичного профілю, що пов'язані зі здобиччю та першим переділом сировини. Схожість за цим показником поєднує близькі за станом екології та зовсім несхожі в усьому іншому країни.

Запропонований варіант системи екологічних макроіндексів, на думку авторів, дозволить критично віднестися до зростання індексу якості життя в ситуації, коли при цьому зростає індекс споживання енергії, оскільки останнє вказує на короткостроковість такого покращення. Якість життя за цих умов скоро почне катастрофічно падати внаслідок зростання компенсаційних витрат на ліквідацію шкоди здоров'ю населення та навколишньому середовищу.

При виборі показників для використання в якості макроіндексів дуже важливо застосувати ті з них, які мають найбільш короткий період реєстрації змін в реальному часі. Наприклад, індекс біопродуктивності ендемічних представників флори та фауни, характерних для даного ландшафту, слід контролювати на об'єктах (біологічних видах) з малим одно-дворічним періодом sukcesії (злаки, гризуни тощо).

Системи макроіндексів повинні використовуватися загальнодержавними та регіональними органами управління, в першу чергу, у тих сферах (напрямах), діяльність в яких не може бути оцінена за прямими результатами (здобич нафти, виробництво тракторів, обсяг експорту-імпорту, товарообіг тощо). Першочерговою сферою, в якій повинні застосовуватися макроіндекси для забезпечення контролю ефективності діяльності, є захист загальних інтересів суспільства. На даному рівні усвідомлення проблеми до цієї сфери слід віднести управлінську діяльність міністерств і відомств природоохоронного спрямування. В цілому ж створення та впровадження систем макроіндексів в різноманітних сферах управління може і повинне бути одним з основних напрямів удосконалення державної статистики.

***Список використаних джерел:***

1. Концепція та методи статистики навколишнього середовища. Статистика природного середовища. Технічна доповідь. - Методологічні дослідження.-Серія F N57.-ООН, Нью-Йорк, 1992.-156 ст.
2. Вимоги щодо даних для інтегрованого екологічного і економічного обліку //Міжурядова робоча група по удосконаленню екологічної статистики, Стокгольм, 6-10 лютого 1995 р., п'яте питання порядку деного.
3. Охорона навколишнього середовища та раціональне використання природних ресурсів України. Мінстат України, Київ, 1991.-192 ст.
4. Стан навколишнього середовища та природоохоронної діяльності на території колишнього СРСР - від Стокгольму до Ріо. Довідковий посібник (т.1,2). Мінприроди РФ.-М., 1994 (рос.).
5. Greenwood D.R., Kinsburi G.L., Cleland J.G. A Handbook of Key Federal Regulations and Criteria for Multimedia Environmental Control. EPA-600/7-79-222. U.S. Environmental Protection Agency, 1979.-601 p.
6. Річний звіт 1992/93 рр. Федеральне відомство з охорони навколишнього середовища. Стислий виклад. Umwelt Bundes Amt. -Берлін, ФРН, 1993.-74 ст.
7. A Swedish system of environmental indices //Statistical commission and economic commission for Europe. Conf. of European statisticians Eurostat. Joint ECE/ Eurostat Work Session, Bratislava, Slovakia, 20-23 Sept., 1993, Working paper № 16-44 p.

**Бакуменко В. Д. Науково-прикладні аспекти державного управління:  
Збірник вибраних наукових праць у 2 ч. – Частина 2**

---

---

8. Довідник з статистики навколишнього середовища. -Статистичні документи ООН, серія MN 75.-ООН, Нью-Йорк, 1984.-341 ст.
9. Environmental data report 1993-1994, Prepared for UNEP...,-London, 1994.-408 p.
10. Europe's environment. The Dobris Assessment.- European Environment Agency, Copenhagen, 1995.-616 p.
11. Environmental indicators. OECD Core set. - Paris Cedex 16, 1994.-160 p.
12. Статистичний словник. Статвидав.-М.,1995.-708 ст. (рос.).

## **6.8. Концептуальні засади діяльності в Зоні відчуження і безумовного (обов'язкового) відселення на території України**

В Концепції Чорнобильської зони відчуження на території України (затвердженій Колегією Мінчорнобиля України 13.04.95 р.) зазначено, що “у зв'язку зі складністю проблеми, можливими змінами у діючому законодавстві та нормативно-правових документах, прийняттям нових законодавчих актів, дана Концепція має періодично уточнюватись та коригуватись (не рідше як один раз на 5 років)”. На підставі даної норми з урахуванням суттєвих змін, що відбулися за час після прийняття цієї концепції в законодавчому і нормативно-правовому забезпеченні ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, в організації управління територіями, які зазнали радіоактивного забруднення, в підходах до вирішення проблеми об'єкту “Укриття” та долі ЧАЕС, Колегія МНС України прийняла рішення щодо розробки Концепції діяльності на території зони відчуження і зони безумовного (обов'язкового) відселення на території України (далі - Концепція).

Розробку Концепції здійснено колективом авторів Української Академії державного управління при Президентові України разом з основними виконавцями попередніх концепцій, зокрема фахівцями ДНЦ РНС НАН України, УкрНДІ сільськогосподарської радіології, Мінагропрому України, Адміністрації Зони відчуження і безумовного (обов'язкового) відселення МНС України, ДНЦ ДП”РАДЕК”, а також фахівцями НДІ радіаційного захисту АТН України та МГНТЦ “Інтелект”.

Попередня концепція, а також проект Концепції зони безумовного (обов'язкового) відселення в Житомирській і Київській областях вже не відповідають вимогам часу, зокрема: не враховують фактор реального об'єднання зони відчуження і зони безумовного (обов'язкового) відселення внаслідок передачі частки територій зони безумовного (обов'язкового) відселення, з яких проведено відселення населення, під управління Адміністрації зони відчуження і безумовного (обов'язкового) відселення; не відповідають підходам і вимогам Норм радіаційної безпеки України (РНБУ-97); не враховують рішення України про закриття ЧАЕС до 2000 року за технічною і фінансовою допомогою світового співтовариства (Великої Сімки).

В Концепції враховані як ці фактори, так і інші: сучасна нормативно-правова база, що регламентує діяльність в Зоні та засади її утримання, практичний досвід і отримані результати наукових досліджень за час після аварії на Чорнобильській АЕС, які оприлюднені в Національній доповіді України “10 років після аварії на Чорнобильській АЕС” (1996 р.), щорічних доповідях-звітах МНС та Мінекобезпеки України, колективній монографії “Чорнобильська катастрофа”, численних наукових звітах, публікаціях,

доповідях на міжнародних і вітчизняних нарадах, наукових конференціях, симпозіумах, семінарах, а також підходи і пропозиції до попередніх концепцій, серед авторів яких: В.І.Холоша, О.О.Бобильова, Т.В.Бурлак, О.В.Войцехович, В.С.Давидчук, Ю.П.Зайцев, Г.М.Коваль, П.І.Корчагін, В.І.Купний, А.А.Можар, О.І.Насвіт, Ю.О.Ольховик, Л.М.Попова, Л.Я.Табачний, Л.І.Францевич, В.М.Шестопалов, І.О.Яковлев та інші.

При підготовці Концепції також враховані зауваження і пропозиції, які надані: Мінагропромом України, Мінздравом України, Мінекономіки України, Мінекобезпеки України, Міненерго України, МНС України, Мініюстом України, Держкомгеології України, Держкомгідрометом України, Держводгоспом України, Держпожнаглядом МВС України, Центральною службою Укрінвестекспертизи, Національною Академією наук України, Академією аграрних наук України, Національною комісією по радіаційному захисту населення України (НКРЗНУ), Київською і Житомирською обласними державними адміністраціями, НДІ радіаційного захисту АТН України.

**Основні визначення та постановка завдань Концепції.** Зона відчуження і зона безумовного (обов'язкового) відселення на території України (далі за текстом - Зона) - частина території України, найбільш забруднена радіонуклідами внаслідок Чорнобильської катастрофи, з особливою формою управління, землі якої виведені з господарського обігу, віднесені до категорії радіаційно небезпечних земель і відмежовуються від суміжних територій. На таких землях неможливе подальше проживання населення, а одержання продукції і продуктів харчування, що відповідають допустимим рівням вмісту радіоактивних речовин, нерентабельне.

Відповідно до цього в Зону об'єднано дві окремі, визначені законодавством, території: Зона відчуження (ЗВ) та Зона безумовного (обов'язкового) відселення (ЗБВ), що різняться за ступенем радіоактивного забруднення, необхідністю здійснення певної діяльності в даний час та перспективами використання в майбутньому. Законом України "Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи" зону відчуження визначено як територію, з якої проведено евакуацію населення в 1986 році, а зону безумовного (обов'язкового) відселення - як територію, що зазнала інтенсивного забруднення довго живучими радіонуклідами, з щільністю забруднення ґрунту понад доаварійний рівень ізотопами цезію від  $15,0 \text{ Ки/км}^2$  ( $555 \text{ кБк/м}^2$ ) і вище, або стронцію від  $3,0 \text{ Ки/км}^2$  ( $111 \text{ кБк/м}^2$ ) і вище, або плутонію від  $0,1 \text{ Ки/км}^2$  ( $3,7 \text{ кБк/м}^2$ ) та вище, де розрахункова ефективна еквівалентна доза опромінення людини з урахуванням коефіцієнтів міграції радіонуклідів у рослини та інших факторів може перевищити  $5,0 \text{ мЗв}$  ( $0,5 \text{ бер}$ ) за рік понад дозу, яку вона одержувала у доаварійний період.

Завдання Концепції полягають у визначенні шляхів довгострокового утримання Зони і пріоритетів діяльності в ній за основними напрямками,

що забезпечують зниження рівня екологічного ризику та мінімізацію її впливу на радіоекологічну ситуацію та здоров'я населення України.

Концепція визначає систему організаційних, екологічних, медичних і науково-технічних принципів та пріоритетів виробничої, науково-технічної та іншої діяльності в Зоні з метою мінімізації екологічних та соціально-економічних наслідків Чорнобильської катастрофи, а також обґрунтування можливостей комплексної реабілітації території Зони.

Збереження розташованої у Зоні власності для наступного або поточного обмеженого використання, створення прийнятних умов для комплексної реабілітації Зони, також є завданням діяльності і управління на територіях Зони. На рис. 1 наведено дерево цілей і проблем діяльності на території Зони.

**Нормативно-правова база.** Нормативно-правову базу Концепції складають положення Конституції України щодо подолання наслідків Чорнобильської катастрофи, Закони України “Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи”, “Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи”, “Про власність”, “Про охорону навколишнього природного середовища”, “Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку”, “Про поведження з радіоактивними відходами”, “Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення”, “Про радіаційний захист людини”, Норми радіаційної безпеки України (НРБУ-97), а також інші закони і нормативно-правові акти України.

Концепція, в першу чергу, ґрунтується на положеннях Закону України “Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи”, який регулює питання поділу території на відповідні зони, режим їх використання та охорони, умови проживання та роботи населення, а також діяльність в цих зонах. Закон закріплює і гарантує забезпечення режиму використання та охорони вказаних територій з метою зменшення дії радіоактивного опромінення на здоров'я людини та на екологічні системи.

Концепція є складовою частиною розробки стратегії, спрямованої на подолання наслідків Чорнобильської катастрофи. Відповідно до цього, при її розробці враховані основні положення Концепції національної безпеки України, Концепції державного регулювання безпеки і управління ядерною галуззю в Україні, Концепції захисту населення України у зв'язку з Чорнобильською катастрофою, Концепції зняття з експлуатації Чорнобильської АЕС, Стратегії стабілізації стану об'єкта “Укриття”, Стратегії перетворення об'єкта “Укриття”, проекту Концепції поведження з радіоактивними відходами об'єкту “Укриття”, інших документів.

**Мета і принципи діяльності в Зоні та завдання щодо ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи.** Головною метою діяльності в Зоні, спрямованою на ліквідацію наслідків Чорнобильської катастрофи, є

мінімізація екологічної небезпеки Зони для населення України з наступним переведенням її в екологічно безпечний стан на всіх етапах утримання. Під екологічно безпечною системою розуміємо таку екологічну підсистему (складову частину природного кругообігу), стан якої виключає загрозу погіршення екологічних умов і виникнення небезпеки для здоров'я людей згідно з діючими нормативами.

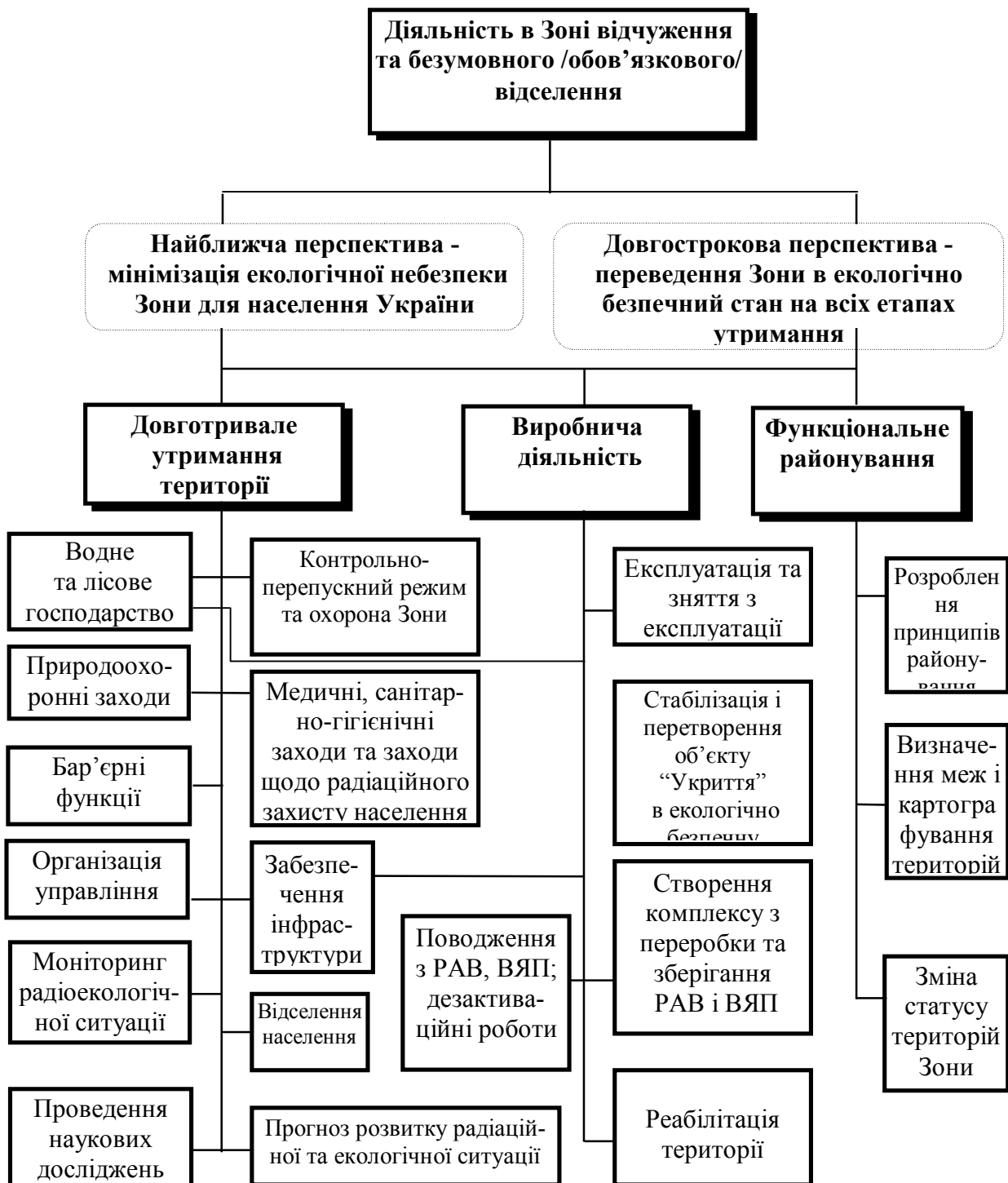


Рис. 1. Дерево цілей і проблем діяльності в Зоні



Вкладання коштів, трудових та матеріальних ресурсів у всяку діяльність на території Зони здійснюється за принципом пріоритетності, виходячи з економічних можливостей країни.

Основними напрямками діяльності в Зоні є:

- захист населення України від радіоактивного опромінення, джерела якого знаходяться в Зоні, а також радіаційний захист персоналу, що працює в Зоні, у відповідності з основними принципами, критеріями, нормативами і правилами НРБУ-97;
- переведення техногенних об'єктів, що містять радіоактивні матеріали, в контрольований стан;
- обмеження міграції радіонуклідів та зменшення впливу радіоактивного забруднення на навколишнє середовище шляхом ландшафтовідновлення, з пріоритетним використанням природних процесів самовідновлення;
- ведення радіоекологічного моніторингу навколишнього середовища в Зоні;
- забезпечення інфраструктури, необхідної для підтримання діяльності і перебування в Зоні, оскільки її сучасна інфраструктура не повною мірою відповідає виробничим і соціальним завданням, передбаченим Концепцією;
- проведення наукових досліджень;
- збереження пам'яток історії та культури, культових споруд і кладовищ.

Важливим завданням є визначення перспектив діяльності в Зоні, зокрема обґрунтування можливостей комплексної реабілітації забруднених територій згідно з визначеними критеріями.

Діяльність в Зоні має бути спрямована на мінімізацію екологічної небезпеки Зони для населення України з урахуванням екстремальних природних ситуацій, імовірних в умовах регіону, в тому обсязі, в якому це можливо і економічно виправдано.

В Зоні допускається виконання лише тих робіт, які не погіршують радіоекологічну обстановку, забезпечують підвищення рівня вивченості її природно-техногенного комплексу і не перешкоджають раціональному використанню території Зони в майбутньому. Обсяги радіаційно небезпечних робіт і чисельність персоналу Зони мають бути мінімально необхідними та обґрунтованими виходячи з принципу виправданості (НРБУ-97), за яким такі роботи не повинні здійснюватися, якщо шкода від них більша за користь.

Будь-яка діяльність у Зоні щодо покращення радіоекологічної обстановки має здійснюватися з максимальним використанням природних факторів і мінімальним втручанням у природне середовище.

Система радіаційного захисту, базуючись на діючих нормативних документах, має враховувати специфіку умов Зони. Заходи щодо

радіаційного захисту мають бути розраховані не лише на персонал Зони, а і на населення - до завершення його відселення із Зони. За умов наявності в зоні неконтрольованих (розосереджених) джерел радіації мінімізація доз зовнішнього і внутрішнього опромінення має забезпечуватися режимом жорстких обмежень і адміністративного контролю.

**Функціональне районування території Зони.** Для проведення діяльності, спрямованої на перетворення Зони в екологічно безпечну систему, необхідно здійснити функціональне районування її території відповідно до переважаючих видів діяльності в різних частинах Зони, перспектив повернення земель в народногосподарський обіг та цінності екосистем. Воно запроваджується з метою збереження природних багатств та раціонального використання їх у майбутньому з урахуванням:

- нерівномірності радіоактивного забруднення місцевості, розміщення пунктів тимчасової локалізації та поховання радіоактивних відходів;

- розміщення виробництв та елементів інфраструктури;

- розміщення запланованого комплексу з переробки і локалізації РАВ;

- різноманітності ландшафтних умов Зони, що впливають на баланс радіонуклідів і їх участь в природних процесах регіонального і локального рівня;

- потенційних можливостей виробничої діяльності, що відповідає екологічним умовам та вимогам;

- збереження наявних заповідних природних об'єктів;

- проведення заходів по реабілітації території;

- прогнозів зміни радіоекологічного стану території Зони.

Доцільним є розподіл території Зони на декілька функціональних частин (територій) у відповідності до стратегії її подальшого використання, а саме промислової, заповідної, першочергової реабілітації і загального режиму.

Промислова територія становить 80-100 км<sup>2</sup> і складається з двох частин, що відрізняються за щільністю та складом радіонуклідного забруднення й за характером діяльності. Перша частина - це власне територія відновлювальних робіт по ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи та запобіганню розповсюдженню радіонуклідів. Тут проводяться роботи по переведенню об'єкту "Укриття" в безпечний стан, переробці та зберіганню РАВ, експлуатації і виведенню ЧАЕС з експлуатації, захисту заплави р. Прип'ять від затоплення під час повеней, а також санітарні та протипожежні заходи в лісах. Друга частина - територія, на якій розташовані об'єкти інфраструктури, що забезпечують виробничу діяльність. Вона характеризується кращим радіаційним станом. На цих територіях передбачається запровадження різних регламентів щодо охорони праці та радіаційного захисту персоналу відповідно до НРБУ-97.

На забрудненій частині території запроваджується особливий санітарно-пропускний режим.

Заповідна територія включає об'єкти, що мають природоохоронний статус, а також ландшафти, характерні для Зони - основні типи лісів, болотисті і суходільні луки, перелоги та евакуйовані населені пункти. На цій території підтримується режим заповідності, який виключає порушення природного ходу самовідновлення екосистем шляхом обмеження перебування персоналу у відповідності до статусу заповідника.

Територія першочергової реабілітації охоплює ділянки, на яких до 2015 р. щільність радіоактивного забруднення радіоізотопами цезію і стронцію буде нижче значень, регламентованих Законом України “Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи”, ділянки території забруднення, які формально задовольняють вимогам вищезазначеного Закону, але незначно перевищують зазначені в ньому рівні забруднення, а також ділянки території з рівнями забруднення нижчими за зазначені у даному Законі, що раніше віднесені до Зони, використання яких може дати суспільно-економічний ефект у короткостроковий період. В межах цієї території передбачається проведення лісо відновлювальних заходів, а також заходів по її утриманню з урахуванням перспективи повернення в народногосподарський обіг. Деякі ділянки можуть використовуватися як науково-дослідні та інші полігони.

Територія загального режиму включає ділянки території Зони, які не підпадають під визначення вище перелічених територій. За своїм статусом це заказник, в якому передбачається проведення необхідних природоохоронних заходів, наукових досліджень, а також робіт, спрямованих на дотримання режиму Зони та збереження культурних цінностей.

**Характеристика виробничої діяльності в Зоні.** Основні види виробничої діяльності в Зоні пов'язані з:

- експлуатацією та зняттям з експлуатації ЧАЕС (передбачається спорудження необхідних об'єктів і проведення відповідних робіт);
- забезпеченням стабілізації стану об'єкту “Укриття” та перетворення його в екологічно безпечну систему;
- створенням комплексу виробництв з переробки та зберігання РАВ Зони;
- удосконаленням інфраструктури, яка забезпечує діяльність у Зоні;
- реалізацією інших напрямків виробничої діяльності в Зоні (в тому числі дезактивації), що не суперечать діючому законодавству України і цій Концепції.

За рішенням керівництва України передбачене виведення ЧАЕС з експлуатації до 2000 р. та її переведення в екологічно безпечну систему, зокрема: переведення енергоблоків в ядерно безпечний стан з виконанням

усього комплексу пов'язаних з цим етапом робіт, а також робіт, що забезпечували б надійну експлуатацію споруд і конструкцій в режимі консервації; вивантаження ядерного палива та його зберігання; тривала консервація і витримка основних споруд та елементів, що характеризуються високим рівнем забрудненості, з одночасним проведенням окремих демонтажних робіт на інших спорудах; проведення основних демонтажних робіт після 15-20 років витримки.

Перетворення об'єкту "Укриття" в екологічно безпечну систему передбачається здійснити в три етапи:

- досягнення стабілізації стану існуючого об'єкту, підвищення експлуатаційної надійності та довговічності конструкцій та систем, що забезпечують стабілізацію та контроль показників безпеки "Укриття";

- проведення підготовчих інженерних робіт, необхідних для реалізації технологій вилучення з об'єкту "Укриття" паливовмісних матеріалів на наступному етапі (включаючи створення додаткових захисних бар'єрів, що забезпечують необхідні умови для технічної діяльності на наступному етапі та безпеку персоналу, населення і довкілля);

- вилучення з об'єкту "Укриття" паливовмісних та інших радіоактивних матеріалів, їх кондиціонування та переведення в екологічно безпечний стан з подальшим зберіганням і похованням у сховищах радіоактивних відходів відповідно до діючих стандартів.

Стан існуючого об'єкту "Укриття" повинен бути стабілізований таким чином, щоб рівень безпеки споруди та її елементів забезпечував мінімізацію радіаційного впливу і дозволив перетворити Чорнобильський саркофаг в безпечну та стабільну систему відносно навколишнього середовища згідно з Планом здійснення заходів на об'єкті "Укриття", про який досягнуто домовленості між країнами Великої Сімки і Україною.

Об'єктами утворення та місцями зосередження радіоактивних відходів (РАВ) у Зоні є: об'єкт "Укриття"; Чорнобильська АЕС; лівобережна заплава; ставок-охолоджувач; спеціально обладнані пункти поховання РАВ; пункти тимчасової локалізації радіоактивних відходів; пункти спеціальної обробки транспортних засобів; виробництво, пов'язане з дезактивацією обладнання, матеріалів тощо.

Специфіка відходів у Зоні зумовлена їх великою кількістю, різноманітністю та активністю.

Стратегічним завданням щодо поводження з РАВ у Зоні є мінімізація шкідливого впливу об'єктів з РАВ на навколишнє середовище з їх приведенням у майбутньому в екологічно безпечний стан. Воно реалізується шляхом: розроблення схеми поводження з РАВ, що передбачає створення технологічного циклу з їх переробки та контрольованого збереження; створення єдиної системи обліку всіх радіоактивних відходів; ліквідації, перепоховання чи локалізації всіх

ПТЛРВ в ЗВ; вилучення високоактивних відходів з об'єкту “Укриття” та ПТЛРВ шляхом розподілу на ядерно небезпечні та ядернобезпечні; забезпечення контрольованого зберігання контейнерів з високоактивними відходами у сховищах поверхневого типу, оснащених системами перевантаження, контролю безпеки; тимчасового зберігання відпрацьованого ядерного палива ЧАЕС у сховищі відпрацьованого ядерного палива (СВЯП) та СВЯП-2 ЧАЕС, будівництво якого передбачається Програмою робіт щодо зняття з експлуатації ЧАЕС.

Для збирання, сортування, переробки, зберігання та поховання низько - і середньо активних відходів Зони, у тому числі об'єкту “Укриття”, доцільно продовжити роботи по спорудженню спеціального комплексу “Вектор” виходячи з принципу виправданості та економічних можливостей.

Переробка та зберігання промислових і побутових відходів, що утворюються в Зоні в процесі життєдіяльності персоналу, здійснюються відповідно до чинних нормативних документів.

**Довготривале утримання території Зони.** Довготривале утримання території Зони визначається у відповідності до принципів діяльності в ній, а також з урахуванням:

- невисоких рівнів радіоактивного забруднення окремих ділянок території Зони, які не перевищують рівнів забруднення прилеглих до неї територій;
- різниці в багаторічному балансі радіонуклідів на локальному рівні, тенденції деяких природних ареалів до самоочищення за рахунок виносу радіонуклідів і забруднення інших ареалів;
- формування розгалуженої сітки радіологічного моніторингу для збору інформації про можливі негативні процеси в Зоні, які можуть призвести до збільшення міграції радіонуклідів за її межі.

Довготривале утримання території Зони передбачає вирішення комплексу проблем, що стосується забезпечення природоохоронної та соціально-економічної діяльності, проживання або відселення мешканців населених пунктів, подальшої долі цих пунктів, забезпечення моніторингу навколишнього природного середовища та спеціального режиму і охорони Зони.

Передбачається здійснення заходів щодо охорони пам'яток природи і визначення об'єктів заповідної Зони.

Введення нових виробничих потужностей Зони та експлуатація існуючих повинні відбуватись відповідно до діючих нормативних актів, що передбачають здійснення природоохоронних заходів.

Екзогенні геологічні процеси, підтоплення, переосушення, деформація ґрунтів, що супроводжують ландшафтовідновлення, не підлягають коригуванню з боку людини, якщо вони не призводять до

збільшення виносу радіонуклідів із Зони і не заважають нормальній діяльності підприємств.

Необхідне проведення заходів по запобіганню виникнення та розповсюдження фіто-, зооепідемій.

Головним напрямом соціально-економічної діяльності є формування й удосконалення інфраструктури Зони відповідно до мети і завдань її утримання. Передбачається проведення таких заходів:

- підтримка експлуатаційної надійності об'єктів і мереж інфраструктури (залізничного, автомобільного, трубопровідного транспорту, засобів зв'язку, ліній електропередач і т.д.), що дозволить забезпечити довгострокове функціонування виробничого і науково-дослідного комплексу Зони;

- створення у майбутньому в м. Чорнобиль радіаційно чистої території шляхом повної дезактивації частини території міста з зосередженням в її межах усіх функцій адміністративного, науково-дослідного і соціально-економічного центру Зони;

- переведення осіб, які працюють у Зоні і проживають у вахтовому селищі (в/с) Зелений Мис, що не придатне для тривалого використання, до м. Чорнобиль;

- припинення в майбутньому всіх видів виробничої діяльності в м. Прип'ять з видаленням усіх служб і організацій з міста;

- обґрунтування та здійснення заходів з мінімізації екологічної безпеки ПТЛРВ шляхом їх ліквідації або спорудження інженерних бар'єрів для запобігання надходження радіонуклідів у навколишнє середовище;

- розробка і реалізація комплексної програми додаткових заходів соціального захисту осіб, які працюють в Зоні або виводяться з неї в результаті ліквідації підприємств, організацій чи їх підрозділів, а також за медичними показаннями;

- поетапна реабілітація земель сільськогосподарського призначення (колишніх сільськогосподарських угідь), для чого необхідна розробка критеріїв, методики і програми реабілітації. Це вимагатиме проведення спеціальних обстежень і оцінки ефективності рекомендованих заходів. До проведення робіт по реабілітації колишніх сільськогосподарських угідь їх слід утримувати в залуженому стані із заборонаю випасу худоби і заготівлі сіна;

- погоджене планування і реалізація напрямків соціально-економічного розвитку населених пунктів, розміщених поблизу Зони, з перспективними напрямками робіт в Зоні;

- інвентаризація матеріальних цінностей, які знаходяться в Зоні, визначення їх вартості та можливості застосування в народногосподарському обігу з урахуванням рівня радіоактивного забруднення.

Жителям населених пунктів території, що підлягає першочерговій реабілітації, повинні бути створені необхідні соціально-побутові умови у відповідності до діючого законодавства і нормативних актів. Слід враховувати, що переселення глибоко зачіпає, трансформує або руйнує всю систему життєзабезпечуючих факторів.

Доцільно провести систематичне обстеження та анкетне опитування сімей і переселити бажаючих. У випадку відмови доцільно запропонувати житло, що звільнилось в Зонах гарантованого добровільного відселення або посиленого радіоекологічного контролю. Переваги такого варіанту - економічні (немає необхідності будувати нове житло) і соціально-психологічні (людина залишилась жити у рідному краю).

Можливий переїзд декількох сімей або однаків з одного населеного пункту Зони в інший, де проживає більше сімей і менше дозові навантаження. Це дозволить сконцентрувати жителів, що залишилися в Зоні, у меншому числі населених пунктів та знизити витрати на доставку їм товарів першої необхідності. Нарешті, особам, які категорично не бажають покидати власні будинки в Зоні, повинен бути забезпечений підвіз хліба та інших товарів першої необхідності мінімум раз на тиждень, а також періодичний медичний і радіологічний контроль.

Подальшу долю міст Прип'ять і Чорнобиль-2 (руйнування, демонтаж чи консервацію для можливого використання в майбутньому) необхідно визначити після проведення додаткових досліджень з комплексним аналізом пропонованих рішень.

Заходи щодо радіаційного захисту персоналу і населення повинні адекватно відповідати радіаційній ситуації в Зоні на кожний даний момент та будуватися і здійснюватися стосовно практичної діяльності за принципами виправданості, не перевищення і оптимізації, проголошеними в НРБУ-97. Їх дієвість та економічна раціональність повинні бути забезпечені принципово новими системними засобами по здійсненню радіаційного контролю та радіаційного моніторингу стану здоров'я персоналу і жителів населених пунктів, які відмовилися від переселення, а також гігієнічного стану об'єктів інфраструктури на всіх етапах реалізації заходів пов'язаних з діяльністю в Зоні та її утриманню.

Заходи щодо радіаційного захисту персоналу і населення повинні бути спрямовані на обмеження дозового навантаження і включати: удосконалення організації радіаційного контролю персоналу і населення, а також середовища життєдіяльності - робочих місць, транспортних засобів, місць проживання та інших об'єктів; обов'язкове обґрунтування необхідності і можливості проведення робіт, їх чітку організацію, забезпечення висококваліфікованими кадрами; жорстке обмеження кількості персоналу та запланованого додаткового опромінення персоналу; визначення допустимих і контрольних рівнів за рекомендаціями і методиками НРБУ-97; дезактивацію окремих забруднених територій,

будівель та інших об'єктів; зменшення доз опромінення від медичних та діагностичних процедур, а також зниження рівнів природного та техногенного посиленого опромінення.

Головна мета санітарно-гігієнічних заходів - зменшення загального ризику втрати здоров'я персоналом і населенням Зони, включаючи його соціально-психологічний аспект.

Медичні та санітарно-гігієнічні заходи повинні носити комплексний та системний характер, бути спрямованими на реальну оцінку, цільову дію і прогноз, в тому числі віддалений, стану здоров'я персоналу і населення Зони, в особливості дітей. Пріоритетними повинні бути заходи, що носять превентивний характер.

У зв'язку зі складністю радіоекологічної обстановки в Зоні, головним чином, внаслідок наявності неконтрольованих (розосереджених) джерел іонізуючого випромінювання, необхідно регулярно проводити коригування і реконструкцію системи медичного, гігієнічного, епідеміологічного і радіаційного контролю та відповідних радіаційних, санітарно-гігієнічних і лікувально-профілактичних заходів з урахуванням нових наукових досягнень, а також соціальних чинників і політичних рішень. З цією метою необхідно розробити або доповнити відповідні нормативні акти і відомчі інструкції, урахувавши повною мірою особливості проведення робіт у Зоні.

Головною метою моніторингу Зони є загальна оцінка радіоекологічного стану територій, які постраждали в результаті аварії на Чорнобильській АЕС, з точки зору збереження здоров'я людей та попередження негативного впливу Зони на прилеглі території України.

Подальший розвиток системи моніторингу повинен відбуватися за рахунок оптимізації мережі спостережень, удосконалення методики пробо відбору та лабораторних аналізів, розширення видів об'єктів спостережень і використання параметрів, що дозволяють визначати масштаби міграції радіонуклідів у природному середовищі.

На основі результатів проведених та запланованих надалі аналогічних робіт планується розробка, та щорічний випуск радіоекологічного паспорту населених пунктів, розташованих на забруднених територіях, який буде розсилатись в державні та наукові установи.

Поєднання в рамках моніторингу вивчення розподілу радіоактивних забруднень, поведінки радіонуклідів у взаємопов'язаних середовищах і прогноз їх міграції дозволить розробляти і реалізовувати найбільш обґрунтовані управлінські рішення щодо поліпшення радіоекологічної обстановки як в Зоні, так і за її межами.

**Наукові дослідження в Зоні.** Територія Зони є унікальним науковим полігоном для вивчення впливу радіоактивного забруднення на рослинний і тваринний світ, а також людину.



Наукові дослідження в Зоні проводяться і координуються в рамках Національної програми ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи. Передбачається можливість проведення в Зоні науково-дослідних робіт в межах інших державних та національних програм за умови економічного та екологічного обґрунтування їх необхідності. Доцільно також розвивати міжнародне співробітництво з метою підвищення ефективності наукових досліджень в Зоні, спрямованих на мінімізацію наслідків Чорнобильської катастрофи.

В Зоні необхідно створити відповідну базу для проведення наукових досліджень. В умовах обмеженого фінансування Програмою наукових досліджень у Зоні повинні бути визначені пріоритети фундаментальних і прикладних науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт по всіх напрямках ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи із забезпеченням їх потрібними ресурсами.

**Реабілітація території.** Проблема реабілітації територій має вирішуватися відповідно до розвитку радіаційної та екологічної ситуації в Зоні в напрямку її покращення, а також економічних можливостей країни.

Реабілітація забруднених територій включає виконання ряду заходів, в результаті реалізації яких мають бути комплексно вирішені проблеми радіаційного, екологічного, медичного, соціально-економічного і правового захисту населення, яке проживає на вказаних територіях.

Відповідно до Концепції захисту населення України у зв'язку з Чорнобильською катастрофою умовою проживання населення без будь-яких обмежень способу життя і трудової діяльності є одержання додаткової за рахунок радіоактивного забруднення ефективної дози, що не перевищує 1 мЗв/рік.

Таким чином, до територій, що підлягають реабілітації, можуть бути віднесені такі, на яких є потенційні можливості в обмежені терміни організувати виробничу діяльність, що відповідає екологічним умовам і вимогам, при умові не перевищення встановлених для населення дозових обмежень і забезпечення нормальних умов проживання та життєдіяльності населення.

Пріоритетними напрямками діяльності на територіях, що підлягають реабілітації, є такі, що забезпечуватимуть нормальні умови проживання на них населення. В першу чергу це забезпечення чистими продуктами харчування та водою.

Найбільш реальна перспектива пов'язана з подальшим інтенсивним розвитком на реабілітованих територіях м'ясного скотарства і необхідністю планування та проведення попередніх робіт щодо створення умов для цього, серед яких виконання предметних наукових досліджень, розробка відповідної програми, виділення найбільш чистих ділянок території (колишніх сільгоспугідь) для залуження тощо.

Традиційні для Полісся галузі сільськогосподарського виробництва (хмільництво, льонарство, вівчарство, бджільництво) за радіологічними показниками територій реабілітації можуть бути відроджені, що поряд з розвитком місцевої переробної промисловості дозволить вирішити проблему працевлаштування, а також задовольнити інші соціально-економічні потреби населення.

**Визначення статусу територій Зони, де мешкає населення.** Встановлення і зміна статусу території, що зазнала радіоактивного забруднення, тобто віднесення її до певної зони, здійснюється з урахуванням щільності забруднення території довго живучими радіонуклідами і дозовими навантаження на населення відповідно до Закону України “Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи”.

Підставами для змін статусу цих територій мають бути чинні радіологічні критерії, ступінь і перспективи сільськогосподарського використання, географічне розташування.

Визначення статусу кожної території Зони, де мешкає населення, необхідно проводити виходячи з вищенаведених ознак з урахуванням радіологічної ситуації, її розвитку та впливу на стан здоров'я населення за такими принципами.

Для територій Зони, на яких параметри радіологічної ситуації з урахуванням даних останніх обстежень відповідають критеріям, визначеним діючими законодавчими та нормативними актами, у населених пунктах мешкає населення, а сільськогосподарські угіддя знаходяться в експлуатації, є доцільною зміна статусу (переведення до інших зон з меншим рівнем радіаційної небезпеки ніж ЗБВ).

Для територій Зони, на яких параметри радіологічної ситуації з урахуванням даних останніх обстежень відповідають критеріям, визначеним діючими законодавчими та нормативними актами, у населених пунктах проживає населення але сільськогосподарські угіддя виведені з експлуатації, для зміни статусу і переведення їх в інші зони з меншим рівнем радіаційної небезпеки ніж в ЗБВ є необхідним проведення комплексу робіт з рекультивації колишніх сільськогосподарських угідь, а також розробка програми землекористування на цих територіях.

Для територій Зони, на яких параметри радіологічної ситуації з урахуванням даних останніх обстежень не відповідають критеріям, визначеним діючими законодавчими та нормативними актами, у населених пунктах мешкає населення, а сільськогосподарські угіддя виведені з використання, є необхідним відселення жителів та збереження за даними територіями статусу радіаційно небезпечних земель, тобто їх віднесення до ЗВ або ЗБВ.

**Організація управління Зоною.** Управління Зоною після повного відселення жителів з населених пунктів, віднесених до цієї зони, та

припинення у зв'язку з цим у зазначених пунктах діяльності Рад здійснює Адміністрація Зони відчуження і зони безумовного (обов'язкового) відселення - спеціальний підрозділ МНС України, який має статус юридичної особи.

Для визначення необхідної науково-технічної і господарської політики відносно діяльності в Зоні при Адміністрації Зони створюються відповідні міжвідомчі науково-технічні і виробничі узгоджувальні та дорадчі (експертні) органи.

Для більш ефективного проведення всіх заходів на територіях Зони після повного відселення жителів з населених пунктів, Адміністрація Зони в разі необхідності може створювати свої підрозділи на місцях.

Рішення Адміністрації Зони є обов'язковими для виконання всіма підприємствами, установами і організаціями, розташованими або залученими до робіт у зазначених зонах, незалежно від форм власності та організаційно-правових форм.

Управління ЗБВ до повного відселення жителів з розташованих в ній населених пунктів здійснюється відповідними обласними Радами.

Всю господарську міжнародну діяльність в ЗВ визначає Кабінет Міністрів України, який також забезпечує населення інформацією про радіаційний стан Зони.

**Етапи та механізм реалізації Концепції.** Повна реалізація цілей та завдань Концепції не може бути досягнута в стислі строки. Їх виконання, з урахуванням пріоритетів діяльності в Зоні, зумовлюється технічними та економічними можливостями і передбачається в два етапи.

Перший етап - реалізація заходів, передбачених Національною програмою ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи та соціального захисту громадян, розроблення критеріїв функціонального районування території Зони, а також техніко-економічного обґрунтування першочергових заходів, реалізація яких необхідна протягом наступних 2-4 років.

Другий етап - реалізація розроблених на першому етапі заходів, розробка техніко-економічного обґрунтування і проектів заходів, реалізація яких необхідна протягом 8-10 років, а також виконання довгострокових заходів, спрямованих на здійснення основної мети даної Концепції.

Основними складовими механізму реалізації заходів, передбачених Концепцією, є його фінансове, правове, наукове та організаційне забезпечення.

Фінансування робіт для подолання наслідків Чорнобильської катастрофи здійснюється за рахунок державного бюджету України, а також інших фінансових надходжень. Планування і обсяги фінансування робіт в Зоні визначаються Кабінетом Міністрів України за поданням

Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи.

Більшість заходів, що передбачені Концепцією, тією чи іншою мірою, знайшли своє відображення в національних, державних та галузевих програмах, зокрема в Національній програмі ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи та соціального захисту громадян, Програмі соціально-економічного розвитку Полісся, Державній програмі поводження з радіоактивними відходами та інших.

З метою організаційного і фінансового забезпечення виконання робіт, пов'язаних з комплексним вирішенням проблем ЧАЕС, координації зусиль і дій окремих галузевих міністерств, відомств та їх підприємств, вироблення єдиної державної позиції з цього питання створена Урядова комісія з питань комплексного розв'язання проблем Чорнобильської АЕС.

В умовах економічного спаду і реформування економічних відносин в Україні для вирішення завдань перетворення Зони в екологічно безпечну територію особливе значення має залучення міжнародної фінансової, наукової, технічної та гуманітарної допомоги. З цією метою досягнуто домовленості між країнами Великої Сімки та Україною щодо здійснення заходів на об'єкті "Укриття" по перетворенню існуючого саркофагу на ЧАЕС в безпечну систему. Для її реалізації передбачено надання грантів Україні.

З метою розвитку міжнародних наукових досліджень з проблем ліквідації наслідків ядерних і радіаційних аварій, зняття ядерних об'єктів з експлуатації та екологічної реабілітації радіаційно забрудненого навколишнього середовища створено Чорнобильський центр з проблем ядерної безпеки, радіоактивних відходів та радіоекології.

Найважливішим фактором реалізації комплексу заходів, передбачених Концепцією, і зняття пост чорнобильських проявів соціальної напруги у суспільстві є систематичне удосконалення законодавчого і нормативного забезпечення діяльності в Зоні, а також приведення його у відповідність з економічними можливостями держави.

## БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК ВИБРАНИХ НАУКОВИХ ПРАЦЬ

### РОЗДІЛ 3.

1. Бакуменко В.Д. Реформа політичної системи України : необхідність та основні напрями реалізації / В.Д. Бакуменко, Ю.П.Сурмін. – Вісник Української Академії державного управління при Президентові України. – 2002. – № 4. – С. 208-218.
2. Бакуменко В.Д. Політична реформа в Україні: аналіз очікуваної зміни моделей виборів і форми правління / В.Д. Бакуменко, Ю.П.Сурмін. – Акт. пробл. держ. управ.: Зб. наук. праць Укр. Академії держ. упр. при Президентові України: Дніпропетровський регіон. ін-т держав. упр.– 2003. – Вип. 1 (11). – С. 204-211.
3. Бакуменко В.Д. Реформи державного управління : співвідношення понять /В.Д.Бакуменко, С.О.Кравченко. – Науковий вісник АМУ. Серія : Управління. – К.: ВПЦ АМУ, 2009.– вип. 2 (8) – С. 7-18.
4. Бакуменко В. Д. Характерні особливості та пріоритетні напрями удосконалення діяльності керівника в органах державної влади України / В. Д. Бакуменко, Ю. Г. Кальниш, О. П. Губа // Вісн. Держ. служби України. – 2004. – № 4. – С. 28-37.
5. Бакуменко В. Д. Проблемні аспекти становлення адміністративної культури в органах державної влади в Україні (за матеріалами експертного ослідження) / В. Д. Бакуменко, Ю. Г. Кальниш, О. П. Губа, Ю. Г. Кальниш, // Акт. пробл. держ. управ. : Зб. наук. праць Нац. академії держ. упр. при Президентові України: Одеський регіон. ін-т держав. упр.– 2004. – № 3 (19). – С. 4-12
6. Бакуменко В. Д. Базові моделі дослідження проблем удосконалення діяльності керівника в органах державної влади / В. Д. Бакуменко, О. П. Губа // Акт. пробл. держ. управ. : Зб. наук. праць Нац. академії держ. упр. при Президентові України: Дніпропетровський регіон. ін-т держав. упр.– 2004. – Вип. 2 (16). – С. 163-171.
7. Бакуменко В.Д. Впровадження сучасної методології державного управління в практичній діяльності державних службовців / В.Д. Бакуменко, С.О.Кравченко. – Акт. пробл. держ. управ.: Зб. наук. праць Укр. Академії держ. упр. при Презид. України: Одеський філіал. – 2002. – Вип. 10. – С. 10-18.
8. Бакуменко В. Д. Парадигмальний підхід до формування комплексних та професійних програм підготовки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування / В. Д. Бакуменко, О. П. Губа // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2004. – № 2. – С.133-141.

### РОЗДІЛ 4.

1. Бакуменко В. Д. Сучасні моделі-підходи управління суспільним розвитком / В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко, С. О. Борисевич // Науковий вісник Академії муніципального управління: Серія

- «Управління». Сучасні проблеми та підходи у муніципальному управлінні // За заг. ред. В. К. Присяжнюка, В. Д. Бакуменка. – К.: ВПЦ АМУ, 2007. – Вип. 1. – С.7-10.
2. Бакуменко В.Д. Истоки идеи национальных инновационных систем / В.Д. Бакуменко, О.М.Власенко. – Публичное управление, Академия гос. упр. Республики Армения, № 2, 2013. – С.10-20.
  3. Бакуменко В.Д. Державно-управлінська інноваційна діяльність в системі органів виконавчої влади: інноваційно-організаційні процеси лінійного типу / В.Д. Бакуменко, С.А.Попов. – Аналітика і влада [Текст] : журн. експерт.-аналіт. матеріалів і наук. пр./ Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України, Ін-т пробл. держ. упр. та місц. самоврядування. – К. : НАДУ, 2011. № 3 – С.16-23.
  4. Бакуменко В.Д. Інноваційні фільтри в науковому пізнанні суспільних процесів / В.Д. Бакуменко, О.М.Руденко. – Науковий вісник АМУ. Серія: Управління. – К.: ВПЦ АМУ, 2009.– вип. 2 (8) – С.19-26.

## **РОЗДІЛ 5.**

1. Бакуменко В.Д. Підхід до визначення паспортів спеціальностей шляхом системного аналізу державного управління / В.Д. Бакуменко. – Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія : Управління . – 2014. – Вип. 1. – С. 8-18.
2. Бакуменко В.Д. До методології формування словника-довідника з державного управління / В.Д. Бакуменко, Д.О.Безносенко, С.О.Кравченко, Л.Г.Штика. – Вісник Української Академії державного управління при Президентіві України. – 2002. – № 3. – С. 5 – 16.
3. Бакуменко В.Д. На допомогу здобувачу наукового ступеня / В.Д. Бакуменко.– Публічне управління: Теорія та практика / Збірник наукових праць. – Харків. – Вид-во ДокНаукДержУпр”. – Випуск 2, 2010 р. – С.5-10.
4. Бакуменко В. Д. Концептуальне забезпечення діяльності Інституту проблем державного управління та місцевого самоврядування УАДУ при Президентіві України / В. І. Луговой, В. Д. Бакуменко, В. М. Князев, Ю. П. Сурмін // Вісник Української Академії державного управління при Президентіві України. - 2003. – № 1. – С. 11 – 24.
5. Бакуменко В.Д. Тенденції дисертаційних досліджень з державного управління в контексті дотримання вимог ВАК України / В.Д. Бакуменко
6. Бакуменко В. Д. Інституалізація та тенденції захистів дисертацій у галузі науки "Державне управління" / В. Д. Бакуменко В.Д. // Теорія та практика державного управління : Зб. Наук. праць. – Вип.. 2 (21). – Х.: ХарРІДУ НАДУ «Магістр», 2008. – С. 3-10.
7. Бакуменко В. Д. Динаміка дисертаційних досліджень механізмів державного управління за видами суспільної діяльності (2003-2007 рр.) / В. Д. Бакуменко, В.М. Башкатов // Науковий вісник АМУ. Серія : Управління. – К.: ВПЦ АМУ, 2008.– вип. 2 (4) – С. 7-19.
8. Бакуменко В.Д. Основні тенденції дисертаційних досліджень механізмів державного управління в Україні за напрямками та видами суспільної діяльності / В.Д. Бакуменко, В.М. Башкатов // Наукові розвідки з

- державного та муніципального управління. – К.: ВПЦ АМУ, 2012. – вип. 2. – С. 5-14.
9. Бакуменко В.Д. Аналіз стану та виявлення проблемних питань дисертаційних розвідок за спеціальністю 25.00.03 – «державна служба» / В.Д.Бакуменко. – Наукові розвідки з державного та муніципального управління. – К.: ВПЦ АМУ, 2011.– вип. 2. – С. 5-9
  10. Бакуменко В.Д. Статистика та динаміка захистів дисертаційних робіт у галузі науки «Державне управління» в Академії муніципального управління (2008 – 2012 роки) / В.К.Присяжнюк, В.Д. Бакуменко. – Науковий вісник АМУ. Серія: Управління. – К.: ВПЦ АМУ, 2013.– вип. 2. – С.8-15.

## **РОЗДІЛ 6.**

1. Бакуменко В.Д. Творчий звіт з робіт у галузі наук «державне управління» у 2002 – 2011 роках /В.Д.Бакуменко. – Науковий вісник АМУ. Серія: Управління. – К.: ВПЦ АМУ, 2012.– вип. 1 (19) – С. 6–13.
2. Бакуменко В. Д. Державно–управлінські аспекти розвитку процесу євроатлантичної інтеграції України / В. Д. Бакуменко, Л. М. Гогіна, Ю. Г. Іванченко та ін. // Збірник наук. праць "Актуальні проблеми євроатлантичної інтеграції. Серія: Дослідження і розробки у сфері євроатлантичної інтеграції України ", вип. 5, Євроатлантикінформ, 2005. – С. 87–104.
3. Бакуменко В. Д. Виявлення комплексу проблем державного управління процесами європейської та євроатлантичної інтеграції України / В. Д. Бакуменко, Д. О. Безносенко, С. А. Криворучко, О. С. Шевченко // Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України. – 2006. – № 1.
4. Бакуменко В. Д. Принципи та завдання вдосконалення функції контролю у системі державного управління в Україні / Н. Р. Нижник, В. Д. Бакуменко, Ю. Г. Кальниш // Президентський контроль. – 2004. – № 3. – С. 10–16.
5. Бакуменко В.Д. Державне регулювання економіки в умовах переходу до ринку / В.Д.Бакуменко // Вісн. УАДУ. – 1997. – № 1. – С. 68 – 81.
6. Бакуменко В.Д. Формування державної економічної політики: методологічні аспекти / В.Д.Бакуменко, В.М.Белецький. – Вісн. УАДУ. – 1998. – № 3. – С. 107-113.
7. Бакуменко В.Д. Формування системи екологічних макроіндексів як засобу підвищення ефективності державного управління охороною навколишнього середовища / В.Д.Бакуменко, Б.О. Горлицький. – Вісн. УАДУ. – 1997. – № 2. – С. 59-64.
8. Бакуменко В.Д. Концептуальні засади діяльності в Зоні відчуження і безумовного (обов'язкового) відселення на території України / В.Д.Бакуменко, В.І.Холоша, Ю.О.Іванов, М.І.Проскура, В.В.Скворцов. – Вісн. УАДУ. – 1998. – № 3. – С. 228-242.

НАУКОВЕ ВИДАННЯ

Бакуменко Валерій Данилович

**ЗБІРНИК ВИБРАНИХ НАУКОВИХ  
ПРАЦЬ**

**ЧАСТИНА 2**

**НАУКОВО-ПРИКЛАДНІ АСПЕКТИ  
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

*В авторській редакції*

Підписано до друку: 22.07.2015 р. Формат 60x84 1/16.

Обл. вид. арк.: 17,62, Ум. друк. арк.: 68,1.

Тираж 300 пр. Зам. № 117.

Академія муніципального управління

вул. І.Кудрі, 33, м. Київ, 01042

тел./факс: (044) 529-04-09

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 3930 від 06.12.2010 р.