

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ
Дніпропетровський регіональний інститут
державного управління

МЕТОДОЛОГІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Навчальний посібник

Дніпро
ДРІДУ НАДУ
2018

УДК 35:001.8

М 54

Рекомендовано до друку Вченою радою

*Дніпропетровського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України
(протокол 09/220 від 6 грудня 2018 р.)*

Рецензенти:

Н. А. Липовська, д-р наук з держ. упр., проф., завідувач кафедри державного управління та місцевого самоврядування Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України;

О. П. Борисенко, д-р наук з держ. упр., доц., професор кафедри публічного управління та митного адміністрування Університету митної справи та фінансів, м. Дніпро

Методологія публічного управління : навч. посіб. / уклад.
М 54 І. В. Шпекторенко. – Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2018. – 120 с.

ISBN 978-617-7139-37-8

У навчальному посібнику вміщено матеріали, що розкривають основні положення дисципліни «Методологія публічного управління».

Видання підготовлене для здобувачів вищої освіти за програмами підготовки галузі знань «Публічне управління та адміністрування», також може бути корисним для практичних працівників – державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, науковців, що займаються дослідженнями проблем у сфері публічного адміністрування

УДК 35:001.8

© Шпекторенко І. В., укладання, 2018

© ДРІДУ НАДУ, 2018

© ГРАНІ, макет, 2018

ISBN 978-617-7139-37-8

ЗМІСТ

Тема 1. Основні теорії управління суспільством	4
1.1. Джерела ідей управління суспільством і країною. Формування та розвиток теорій управління суспільством і країною	4
1.2. Основні теорії та школи управління суспільством і країною другої половини ХХ ст. Японський варіант людських стосунків. Соціально-інженерний та гуманітарний підходи	22
1.3. Публічне управління в контексті неокласичної теорії. Концепція раціонального вибору та «новий менеджери́зм»	25
Тема 2. Публічна сфера – єдність економічної, соціальної та політичної сфер	34
2.1. Взаємозв'язок економічної науки, соціології та політології. Співвідношення економіки та політичної економії	34
2.2. Особливості поведінки людей в економічній та політичній сферах. Соціальна сфера: публічне адміністрування та людина; публічне адміністрування та колектив; публічне адміністрування та суспільство	34
2.3. Дія ринкових принципів у політичній сфері. Публічна сфера і публічна політика	35
Тема 3. Поняття методології публічного управління в сучасній науці	37
3.1. Огляд літератури з питань сутності та значення методології в системі наук	37
3.2. Теоретичні уявлення про методологію публічного управління	45
3.3. Закономірності публічного управління	58
3.4. Принципи публічного управління та адміністрування	63
Тема 4. Становлення і розвиток методології публічного управління в Україні	76
4.1. Етапи та умови становлення методології публічного управління в Україні	76
4.2. Розвиток методології публічного управління в сучасній Україні	88
Тема 5. Напрями розвитку методології публічного управління в Україні	100
5.1. Реалізація методології публічного управління в умовах реформування публічної адміністрації в Україні	100
5.2. Поширені підходи в публічному управлінні та адмініструванні	105
5.3. Основні напрями вдосконалення методології публічного управління в Україні	111
Список використаних джерел	115
Список рекомендованої літератури	119

Тема 1. Основні теорії управління суспільством

1.1. Джерела ідей управління суспільством і країною. Формування та розвиток теорій управління суспільством і країною.

1.2. Основні теорії та школи управління суспільством і країною другої половини ХХ ст. Японський варіант людських стосунків. Соціально-інженерний та гуманітарний підходи.

1.3. Публічне управління в контексті неокласичної теорії. Концепція раціонального вибору та «новий менеджеризм».

1.1. Джерела ідей управління суспільством і країною. Формування та розвиток теорій управління суспільством і країною

На сучасному етапі розвитку науки управління державою перш за все оформляються дві взаємозалежні дисципліни:

– вивчення публічної адміністрації (public administration), тобто сукупності органів публічного управління, норм, що регулюють їх діяльність, та практики її здійснення;

– вивчення публічних політик або публічного управління (public policy), тобто управлінських процесів від моменту виникнення проблеми до отримання результату управлінського впливу.

Спочатку обидві дисципліни мають переважно прикладний (а отже, обмежений національним досвідом) характер, лише пізніше поповнюючи – за потребою – солідним шаром теоретичних досліджень. Серед провідних дисциплін публічно-управлінського циклу з'являються такі, як теорія (публічних, державних) організацій, теорія прийняття рішень, спеціальні дисципліни, пов'язані з управлінською діяльністю в окремих сферах і т. д.

Суспільство – це впорядкований спосіб співіснування великих сукупностей людей. Щоб зрозуміти, як функціонує і розвивається суспільство, необхідно знати його будову в цілому, тобто його структуру.

Зазвичай, виділяють три основні сектори у структурі суспільства:

1. Публічний сектор – включає державні установи та установи місцевого самоврядування, інші установи, які можна віднести до зазначеного сектору.

2. Приватний сектор – охоплює приватні підприємства.

3. Некомерційний сектор – передбачає охоплення організацій та об'єднання громадян, які не задіяні в перших двох секторах.

Зазначимо, що співвідношення управління й адміністрування в публічному адмініструванні потрібно розглядати в органічній єдності (табл. 1.1) [52].

Таблиця 1.1 Співвідношення визначень «управління» й «адміністрування»

Поняття	Широке розуміння	Вузьке розуміння
Управління	Системи типів відносин і явищ управління в неживій, живій природі та суспільстві	Технологія організації об'єкта управління задля досягнення мети, визначеної суб'єктом управління
Адміністрування	Адміністративно-державне управління: теорія та практика соціально-політичного менеджменту, політика управління суспільно-економічним життям у чітко структурованому вигляді	Розробка концепцій і вироблення стратегічних цілей, які відповідають певній організаційній політиці

Науковці продовжують сперечатись, яке з понять ширше, проте зазвичай до ширшої категорії відносять управління, а адміністрування в публічному адмініструванні розглядають як функціональну ланку. Розглядаючи управління й адміністрування в контексті категорії «публічність», виокремлюють мовну специфіку, коли «public administration» перекладають як державне управління, ототожнюючи ці поняття, що відповідає європейському підходу до визначення. Тоді як у США розрізняли поняття державного і публічного управління, інколи виділяючи в окрему категорію «публічне адміністрування», що відповідає американському підходу.

На практиці поняття «публічне управління» часто ототожнюють з державним управлінням, яке охоплює три виміри: саме поняття управління (governance), менеджмент (management) і адміністрування (administration), яке фокусується на процедурі і контролі правильного виконання розпоряджень. У країні з демократичним устроєм і розвинутою ринковою економікою загальноприйнятим термінологічним поєднанням для позначення організаційно-виконавської діяльності держави є англomовний термін «public administration» – «публічне адміністрування».

Попри те що в різних країнах державне управління має істотні особливості, можна констатувати світову тенденцію в універсалізації загальних принципів і підходів у сфері державного управління (утім, це питання дискусійне). В основному можна вести мову про поширення моделей державного управління, вироблених у розвинених країнах, на решту світу. Проте адаптація цих моделей відбувається нерівномірно, у багатьох країнах правляча верхівка зацікавлена в збереженні статус-кво, оскільки на ньому базується їх стабільне положення і пов'язані з цим економічні і статусні привілеї. Встановлюючи співвідношен-

ня базових понять дисципліни відповідно до аналізу їх сутності, варто зазначити, що категорія «публічне» ширша за категорію «державне», тоді як поняття «адміністрування» значно вужче, ніж «управління».

Джерела ідей управління суспільством і країною сягають часів Платона, Сократа та ін. Так, Арістотель вважав, що держава підпорядковує все громадське життя. Фома Аквінський вважав, що владі потрібно підкорюватись, оскільки вона встановлена Богом та несе людям добро, він відстоював ідеї теократичного устрою держави.

У XVII ст. Гуго Гроцій, Томас Гоббс, Джон Локк, Бенедикт Спіноза та ін. обґрунтовують теорії суспільної угоди та природного права, державне та суспільне управління набувають раціонального пояснення. Томас Гоббс обґрунтовує необхідність саме наукового управління на державному рівні та в суспільстві, відстоюється рівність людей перед законом, справедливість відзначається як критерій ефективності управління суспільством. Набуває розвитку новоєвропейський етап державного управління, коли відбувається становлення розвитку правової держави з одночасним розмежуванням політики та економіки. Перші спроби наукового обґрунтування державного управління здійснили камералісти Німеччини і Австрії.

Поширюються теоретичні розробки адміністративно-державного управління Вудро Вільсона (1887 р.), введення ним теорії «адміністративної ефективності», а також прагнення синтезувати бюрократію з принципами й інститутами демократії. У США з кінця XIX ст. значно поширилася поширення ідея відокремлення управління від політики. В. Вільсон відзначав способи поліпшення діяльності уряду з метою зменшення трудомісткості та упорядкування його організації, спільно із Франком Гуднау намагався розробити наприкінці XIX – початку XX ст. дієву модель бюрократії для демократичного суспільства, проте відомою стає модель «ідеальної бюрократії» (бюрократичної організації) Макса Вебера.

Загальновідомі принципи ідеальної бюрократичної організації управління, запропоновані видатним німецьким ученим М. Вебером, а саме: діяльність організації поділяється на елементарні операції; формалізуються завдання та обов'язки кожної ланки; залучаються фахівці-експерти на умовах повної відповідальності за ефективне і результативне виконання завдань; організація будується за принципом ієрархії; діяльність організації регулюється системою правил та стандартів, які забезпечують одноманітність виконання кожного завдання виконавцями; функціонування організації відповідно до раціональних стандартів виключає можливість втручання особистих міркувань та емоцій; служба в бюрократичній організації засновується на відповідності кваліфікації займаній посаді; службовці захищені від немотивованого звільнення; існує система просування по службі за умов певної вис-

луги та успішної діяльності. Більшість із вищезазначених принципів і сьогодні не втратили своєї актуальності, будучи базовими для системи управління персоналом, зокрема на публічному рівні.

Представники школи наукового (класичного) менеджменту: Леслі Уайт, Фредерік Тейлор, Джеймс Муні, подружжя Френк і Ліліан Гілберт, Гарінгтон Емерсон, Генрі Форд вважали, що система публічного адміністрування повинна бути орієнтованою на досягнення поставленої мети з максимальною ефективністю за мінімальних витрат. Для них було характерним визнання існування найтіснішого зв'язку між теорією публічного адміністрування і наукою управління приватними підприємствами.

У 1916 р. Анрі Файоль сформулював «Теорію адміністрації» (заклав основоположні принципи управління школи «наукового менеджменту»). Він стверджував, що запропоновані положення й настанови є універсальними і можуть застосовуватися майже в усіх сферах суспільного життя: економіці, системі публічного адміністрування, армії і т. д. А. Файоль стверджував, що управляти – означає передбачати, організувати, розпоряджатися, координувати і контролювати.

Останнім часом в економічній теорії публічного управління – «неокласичній економіці» («економічному раціоналізмі») – домінує така теорія, що визнає необхідність і користь взаємопроникнення ринку і публічного сектору. Це сприяє можливості використання економічних методів та інструментів у публічній сфері. Набувають поширення ідеї «постбюрократичної організації», яка передбачає відмову від традиційної ієрархічної структури управління на користь горизонтальних відносин партнерства, кооперації, ринкового обміну у сфері управління, переходу від «логіки установи» до «логіки обслуговування», розвитку «нового державного менеджменту». Концепція отримує назву «новий менеджеризм», розвивається «державне підприємство».

Основним методом отримання знань про публічне управління на сьогодні є метод спроб і помилок. Зразки і моделі поведінки у сфері публічного управління є продуктом колективного мислення корпусу правителів і чиновників різних країн. Тобто основні принципи і поняття в цій сфері знання мають умовний, договірний характер. Часто доводиться чути, що державне управління в різних країнах має специфічні особливості, обумовлені культурними чинниками. Крім того, державне управління перебуває в жорсткій залежності від політичних і юридичних процедур. Дійсно відмінності великі. Проте звичайна спостережливість може свідчити про схожість моделей державного управління не лише в сучасному світі, але й упродовж усієї історії людства. Особливості, безумовно, мають місце. Але за ними ховаються загальні риси. Державне управління еволюціонує в одному напрямі – його публічності.

Публічне управління змінюється слідом за перетвореннями, які відбуваються в суспільстві.

Сучасні теорії публічного управління містять універсальні принципи, застосовні для будь-яких держав. Спостерігається тенденція до конвергенції державних систем і моделей управління. В основному зразком для наслідування служить досвід англосаксонських країн. Проте причини запозичень у публічному та державному управлінні слід шукати в процесах глобалізації.

Нині цілісною системою є не окрема країна, а світова спільнота в цілому. Процеси, що відбуваються на світовому рівні, негайно відображаються на розвитку багатьох країн. На це мають зважати не лише уряди держав, які активно виступають на міжнародній арені, але і країни, які стикаються з численними внутрішніми проблемами внаслідок змін у міжнародній політиці.

У теорії публічного управління зазвичай виділяють чотири основні традиції:

1. Англосаксонська (концепція мінімальної держави).
2. Германська (органіцизм). Органіцизм – популярний в XIX ст. напрям у натуралістичній соціології, започаткований відомим англійським філософом та соціологом Гербертом Спенсером. В його основі лежала ідея пошуку аналогії, а в деяких науковців і повного ототожнення (органіцизм) суспільства з організмом людини. Представники органістичної школи в соціології пояснювали соціальне життя біологічними закономірностями, виявляючи спільні загальні закономірності розвитку природи та суспільства.
3. Французька (бонапартизм або наполеонізм).
4. Скандинавська (поєднання англосаксонської і германської традицій).

Германську і французьку моделі прийнято в сукупності іменувати континентальною європейською моделлю. В англосаксонській моделі юридично поняття «держави» як юридична особа або публічно-правове утворення відсутня. Юридичне значення має «уряд» або окремі урядові установи. Держава розглядається як угода між членами суспільства. Стосунки між державою і суспільством характеризуються системою переговорів і угод, великою гнучкістю і свободою.

У французькій традиції держава розглядається як єдине і неподільне утворення, яка проникає в усі сфери громадського життя. Детально розділяються повноваження між секторами і рівнями державного управління.

Традиційно як базова теорія державного управління розглядався постулат про те, що державні органи і служби покликані дотримуватися і реалізовувати програми і політику, які встановлюються законодавчими органами влади, главою держави і урядом (концепція нейтральної

компетенції). За такого підходу держоргани офіційно позбавлені самостійності і фактично не можуть ставити цілі і завдання своєї діяльності. У США цієї моделі дотримувався Вудро Вільсон, один із батьків науки про державне адміністрування. Завдяки такому підходу в США з кінця XIX ст. поширилася ідея відділення управління від політики.

Нині існують два конкуруючі підходи до організації держави:

1. Централізований підхід (A state – centric approach).
2. Децентралізований підхід (A Decentered Theory of Governance або Decentering Governance).

Отже, можна говорити про дві конкуруючі парадигми: бюрократичну і менеджеріальну. І в одній, і в іншій є свої прибічники і супротивники. Проте останнім часом у сферу публічного та державного управління і державної служби все більше проникають ідеї менеджеризму, відповідно до яких у громадський сектор переносяться методи управління, вироблені корпораціями.

Державне (публічне) адміністрування (Public Administration) поступається місцем державному (публічному) менеджменту (Public Management). Відповідно бюрократизм у теорії (але не на практиці) відступає на другий план. Зазвичай менеджеризм визначають як сукупність чотирьох компонентів:

- 1) орієнтація на результати й ефективність при здійсненні державними службовцями державної діяльності;
- 2) застосування інструментів і технологій сучасного менеджменту;
- 3) розгляд державних службовців як менеджерів, укладення з ними відповідних контрактів;
- 4) поширення на держслужбу моральної проблеми «принципал-агент» і наявність у зв'язку з цим агентських витрат.

У рамках концепції менеджеризму в публічне управління проникають методи управління, вироблені в приватному бізнесі. До таких методів слід віднести розгляд діяльності держави як процес надання послуг населенню, освоєння в державному управлінні таких нових для нього сфер, як регіональний і муніципальний маркетинг (маркетинг землі, маркетинг житла, маркетинг зон господарської забудови, маркетинг інвестицій, туристичний маркетинг), інновативність, командні технології менеджменту, вимір досягнень (performance management), реінжиніринг бізнес-процесів у державних установах (періодичний перегляд функцій і сталих способів вирішення завдань), «нова звітність». Менеджеріальні методи ґрунтуються на децентралізації і делегуванні відповідальності незалежним агентам.

Причина успіху в розвитку практики менеджменту полягає в тому, що прогрес управління економічними організаціями стимулювався вигодами, які отримували від удосконалень підприємці, власники і менеджери. На відміну від приватного сектору, у сфері державного управ-

ління інтереси суспільства, в цілях якого здійснюється управління, і державних службовців не збігаються. Як правило, чиновники і службовці повинні безкорисливо працювати на благо суспільства, результат їх зусиль не сприяє поліпшенню їх особистого добробуту, що є безпосередньою метою комерційних організацій. Тому і технології управління тут розвиваються повільнішими темпами. Комерційний сектор майже завжди проявляє більшу активність, ніж громадський.

Однією з концепцій державного управління, що отримала широку популярність з початку 90-х рр. XX ст. в Росії, є переважно економічне сприйняття державного управління. Тобто з точки зору вартісної парадигми, пануючим виявляється утилітаризм – споживче сприйняття. Проте в середовищі багатьох учених такий підхід зустрічає люту критику. Економіка має тільки один критерій – вартісний. Кенет Мейєр (Kenneth J. Meier) висловив побоювання, що особлива пристрась до економіки піднімає і віднімає у державного управління усе багатство цінностей. Домінування в державному управлінні псевдоекономістів може привести, на його думку, до сумного майбутнього, і тому К. Мейєр навіть пропонує вести проти економістів, що засіли в теорії державного управління, справжню партизанську війну (природно, науковими методами).

Розставляння пріоритетів у державному управлінні може ґрунтуватися на різних системах цінностей, які розділяє правляча еліта. Останнім часом у практиці державного управління переважає тенденція розгляду основних державних завдань через призму економічної діяльності, включення ринкових механізмів в управління громадськими справами. Вважається, що економічна сфера є найбільш важливою. У зв'язку з подібними поглядами державні установи піддаються комерціалізації, перекладаються на самофінансування і наділяються широкими повноваженнями щодо надання платних послуг. Навіть за установами освіти і охорони здоров'я закріплюється лише обов'язковий мінімум послуг, як правило низької якості. Більш високий стандарт обслуговування доступний тільки за умови оплати.

При цьому треба враховувати ряд чинників. По-перше, діяльність держави, відповідно до громадського договору, фінансується населенням через систему оподаткування. По-друге, цілі і завдання держави в основному пов'язані з некомерційним сектором. Більше того, громадські інтереси, які повинні перебувати в центрі уваги держави, як правило пов'язані з «провалами» ринкової економіки, а тому, за визначенням, повинні реалізовуватися на безкоштовній основі.

Економічна парадигма державного управління натрапляє на внутрішню суперечність, оскільки з точки зору сучасної економічної теорії втручання держави має бути мінімізованим, усі основні функції повинні по можливості виконуватися на конкурентних началах, ре-

гулюватися переважно ринковими силами. Більше того, держава розглядається або як «п'яте колесо», або як «бандит з великої дороги». Ні те, ні інше не робить йому честі. Державне управління, здійснюване на ринкових принципах, взагалі не може розглядатися серйозно, оскільки через своє монопольне положення і владні повноваження впровадження в державне управління комерційних принципів приховує в собі величезні небезпеки зловживання на користь осіб, наділених владою, що неодноразово траплялося в історії. Проте для здійснення своєї різноманітної діяльності держава потребує величезних коштів, що обчислюються трильйонами доларів. Для того щоб сформувати такі масштабні фонди, держава зацікавлена в стабільній економічній ситуації і зростанні національної економіки. Для цього необхідно задіяти увесь арсенал макроекономічного регулювання: валютний і торговий баланс, рівень інфляції, процентну ставку, курс національної грошової одиниці, золотовалютні резерви, податки і багато іншого. Проте ці технічні питання навряд чи варто ставити основним завданням і стверджувати як головне завдання державного управління. Усвідомлюючи всю важливість економіки, вимагається вказати і на інші завдання, які стоять перед державним управлінням.

Крім того, необхідно зазначити, що економіку держава повинна більшою мірою розглядати через призму добробуту громадян. Проте ця ідеальна мета, як правило, підміняється валовими показниками, що не враховують якості і рівень життя окремих категорій і основної маси населення, при цьому випускаються з уваги можливості соціальної мобільності, такі гострі питання, як безробіття, неефективний розподіл ресурсів, особливо трудових, застосування знань і талантів людей.

У ринковій економіці велика частка людей працює не за професією, через інформаційну асиметрію кращі робочі місця отримують не здібні і підготовлені, а ті, хто має особисті зв'язки. При цьому суспільство несе величезні втрати. Принципова недосконалість ринку праці – один з постулатів неоінституціоналізму, пануючого нині напряму економічної теорії.

Концепція держави загального добробуту (welfare state) із системою соціального забезпечення, безкоштовним навчанням тощо була популярна починаючи з другої половини ХХ ст., але останнім часом її рідко згадують.

Її розвиток був частково обумовлений загрозою комунізму й економічними кризами, що не раз приголомшували світову економіку. Кейнсіанська традиція є одним з основних виразників цього підходу.

Концепція мінімальної держави (The minimal state), вважаю, знайома будь-якому економістові. Суть її проста – якомога менше державного втручання в економіку і приватне життя. Останні дослідження примушують сумніватися в справедливості подібного підходу. Усе

залежить від форм державного втручання і його наслідків. Водночас співвідношення особистого, громадського і державного залишається досі предметом довгих і наполегливих міркувань і дискусій. Безумовно, вирішення цієї проблеми має найсерйозніше значення для кожної людини. Присутність держави відчувається постійно. Особливо в бізнесі.

Кожен повинен підкорятися законам і встановленим державою правилам (заповнювати податкові декларації, вести податковий бухгалтерський облік, сплачувати податки, брати участь у виборах і т. д.). Концепція мінімальної держави відповідає ліберальній ідеології і тенденціям демократизації. Ця концепція виходить з припущення, що приватний сектор здатний надати велику частину громадських послуг. Інструменти вже стали звичними: дерегулювання, роздержавлення і приватизація.

Концепція ефективної держави. Ефективність означає розвиток і підтримку механізмів виявлення та інтеграції громадських переваг, орієнтацію на цілі, що розділяються суспільством, і здатність їх досягнення. Ефективна влада усвідомлює обмеженість своїх можливостей і готова делегувати свої повноваження агентам, здатним реалізувати їх з більшою віддачею, ніж центр.

Теорія громадського вибору, сформульована в економічній теорії в рамках неінституціональної парадигми, зводиться до гіпотези, що люди використовують державні установи у власних цілях, використовуючи при цьому різні способи і методи, у тому числі нелегальні й аморальні. У рамках цієї теорії розглядаються механізми і наслідки таких громадських явищ, як лобювання, опортуністична поведінка державних службовців, зловживання посадовими повноваженнями, корупційна поведінка. Вибори, згідно з цією теорією ґрунтуються не на таких політичних програмах, які сприяють задоволенню громадських інтересів, а на таких, які сприяють зростанню престижу і рейтингу «раціональних політиків» і підвищують шанси отримати перемогу на чергових виборах. Прибічники теорії громадського вибору розглядають політичний ринок по аналогії з товарним. Держава – це арена конкуренції людей за вплив на ухвалення рішень, за доступ до розподілу ресурсів, за місця в ієрархічних сходах.

Концепція корпоративного управління (Corporate governance) зародилася в менеджменті стосовно проблем управління корпораціями (чи, по-українськи, акціонерними товариствами). Вона охоплює широке коло проблем, таких як стосунки між власниками (акціонерами) і менеджментом, радою директорів та іншими носіями корпоративних інтересів (shareholders). Стосовно державного управління проекція цієї концепції зачіпає цілий ряд найважливіших проблем, пов'язаних із стосунками народу або суспільства (акціонерів) і органами управління

(boards), які повинні діяти в інтересах народу. У рамках цього напряму виробляються рішення в сфері спостереження, контролю, оцінки діяльності, підзвітності керівників. Основний зміст концепції – узгодження інтересів керованих і таких, що управляють.

Концепція нового державного менеджменту (New public management). Зміни, що відбуваються в суспільстві, зумовлюють переверот у підходах до організації державної машини, змінюють цілі і завдання державного управління. Багато вчених вважає за краще говорити про зміну парадигми, у рамках якої держава і державне управління починає розглядатися абсолютно з іншої, не відомої раніше позиції. Якщо раніше вважалося, що з основних питань, які стосуються предмета державного управління, досягнутий консенсус у науковому середовищі, то тепер наявність такої згоди з приводу ключових постулатів все частіше ставиться під сумнів. Новий державний менеджмент приходиться на зміну традиційної бюрократичної моделі управління державою.

Треба зазначити, що концепція нового державного менеджменту (НДМ) сприймається неоднозначно. У неї є люті супротивники. Так, у 1984 р. був прийнятий так званий Блекбургський маніфест («Blacksburg Manifesto»), який затверджує важливість публічної філософії і в ряді первинних цінностей проголошує такі поняття, як загальне благо, громадський інтерес, відповідальність і професіоналізм державних службовців. Підкреслюється важливість практики цивільних організацій і дотримання демократичних цінностей. Крім того, новий державний менеджмент виявляється безсилим у вирішенні досить великого кола найважливіших державних завдань і політичного контролю населення за діями уряду. Йдеться про забезпечення не лише економічної ефективності, але і справедливості в діяльності держави. Не до кінця вдалося розв'язати і проблему відкритості і професіоналізму державної служби.

Близькою за змістом є концепція «Governance». Governance – це таке управління, яке відповідає вимогам відкритого, демократичного і справедливого суспільства. Часто також говорять про Good governance. Термін з'явився в 1997 р. у рамках Програми розвитку ООН. Всесвітній банк використовує цю концепцію при наданні позик країнам третього світу. Управління будується на основі принципів розділення влади, народовладдя, виборності і змінюваності вищих посадовців, підзвітності інститутів виконавчої влади, верховенства закону, політичного плюралізму і транспарентності, партисипативності, незалежності засобів масової інформації, має демократичний характер.

Концепція держави як соціокібернетичної системи (Socio-cybernetic system) звертає увагу на те, що світ змінюється в бік ускладнення (complexity). Суспільство стає з кожним роком усе більш склад-

ним і динамічним, різнобічним за своєю природою. Для управління таким суспільством сталі інститути і структури стають непридатними. В уряді все частіше відбуваються дисфункції і збої.

Дж. Кооіман говорить про три основні концепції соціополітичного управління: governing, governance and governability (важко адекватно перекласти це на українську мову). Висновок теорії полягає в тому, щоб перманентно проводити реорганізацію, налагоджувати взаємодію між різними учасниками державно-громадських стосунків, встановлювати баланс соціальних сил і соціальних інтересів на основі взаємної довіри і взаєморозуміння.

Концепція політичних мереж (Networked government). У рамках цього підходу проводилися також дослідження стосовно самоорганізації і вироблена концепція «управління без уряду» Self – organising network. Загалом мережева концепція вироблена в соціології та економіці. Зокрема, в економічній науці в межах неоінституціоналізму визнається, що ринкові агенти діють не незалежно і довільно, а в рамках стійких мереж. Тобто вони контактують на постійній основі з одними і тими самими контрагентами. Інформація, ресурси також виробляються в рамках мережевої структури. Величезну роль виконують особисті і неформальні контакти. Зв'язки – це дійсно цінний ресурс у реальному світі. Хоча вони підривають звичні погляди на ефективність ринків, створюють додаткові бар'єри, але вони існують і чинять величезний вплив на економічні процеси, тому їх не можна ігнорувати. Те саме стосується публічного і державного управління.

Чиновники діють не на користь абстрактного суспільства. Вони оточені конкретними людьми, деякі з яких впливають на них. З деякими вони перебувають у дружніх або інших стосунках. Усе це впливає на рішення, що приймаються, і політику, що проводиться. Наприклад, видача субсидій, грантів та ін. не позбавлена упередженості. Але є і хороші моменти

(в усякому разі, так стверджують теоретики). Мережі мають значну автономію від держави, але ними можна управляти, спрямовуючи їх в потрібне русло. Мережі є альтернативою ринковому механізму і ієрархії.

У державі мережі можуть виражатися різними поняттями: еліти, діаспори, корпоративні, професійні групи і т. д.

Вплив концепції інформаційного суспільства і прогрес у розвитку інформаційних технологій сприяли формуванню концепції віртуальної держави. Згідно з нею велика частина взаємодій з урядовими органами може відбуватися на високотехнологічній основі із застосуванням можливостей комп'ютерної техніки. Тобто точкою взаємодій стає урядовий портал. Механізм зв'язку – електронний документообіг і електронна пошта. Використовуються технології g2g, g2b, g2c, g2e, a2a, a2b, a2c,

a2e, a2g. Таким чином, у рамках сучасного державного менеджменту відбувається пошук нових підходів і засобів підвищення ефективності управління, відповідно до зростання запитів з боку суспільства.

Це далеко не повний перелік підходів до державного управління. Більше того, про кожний з них можна говорити довго, вдаючись до деталей і визначаючи наслідки і практичні висновки.

І. І. Черленяк виділяє інші підходи до управління [47].

Структурний підхід до управління організацією. Основи структурного підходу були розроблені в рамках класичної теорії менеджменту. Структурний підхід відповідає на питання: «Хто робить?», тобто хто (який підрозділ) має за характером професійної спеціалізації вирішувати деяке виробниче завдання. Він базується на принципі домінування ролі різних типів організаційної структури при вирішенні завдань організації. Зокрема, на підприємствах та в установах управління діяльністю здійснюється за структурними складниками відповідним чином легалізованими та формалізованими: управління, департаменти, відділи, бюро, цехи, і т. д. Взаємодія в таких організаціях домінантно відбувається через посадових осіб – начальників цехів, відділів, управлінь, департаментів, бюро та структурних підрозділів більш високого рівня. Недоліками структурного підходу, як правило, є такі:

а) при розподілі технологічних завдань деяких робіт на окремі виробничі дії вони можуть технічно відповідати різним, слабо координованим у діях підрозділам організації;

б) утрудненим є цілісний опис технології виконання роботи. Необхідність закріплення за кожною структурою тільки тих завдань, що відповідають її спеціалізації призводить до фрагментації опису технології виконання роботи та втрачається цільна картина можливості вдосконалення технології;

в) відсутність конкретного відповідального за кінцевий результат, відсутність у деякого колективу «однодумців» зацікавленості в кінцевому результаті;

г) відсутність орієнтації на кінцевий продукт та потреби конкретних груп споживачів;

д) відсутність проміжних форм існування продукту в процесі його підготовки до випуску, відсутність внутрішніх споживачів продукту, а отже відсутність системи критеріїв об'єктивної внутрішньої оцінки;

е) великі витрати на передачу результатів між підрозділами. Вони порівняні за обсягами з обсягом самої проробленої підрозділом роботи;

ж) великі внутрішньогосподарські витрати, неефективний управлінський облік;

и) автоматизація управління має уривчастий характер (групується суто за підрозділами).

Функціональний підхід до управління організацією. Функціональ-

ний підхід теж був започаткований роботами представників класичної теорії менеджменту та доповнений і поглиблений роботами представників неокласичної теорії та сучасної ситуаційної теорії управління. Функціональний підхід відповідає на питання: «Що робити?». У функціональному підході на основі попереднього досвіду, на основі аналогів або певних теоретичних стандартів встановлюється певний вихідний набір типових функцій, які деталізуються та пов'язуються з конкретним підприємством, установою, з його підрозділами, службами, бюро та відділами. Ідея функціонального підходу полягає у визначенні меж між підрозділами за принципом функціональних сфер. Якщо мета організації в довгостроковій перспективі вибрана правильно, розподіл завдань для досягнення мети якісно конкретизований у вигляді дерева чітко означених цілей, то результатом функціонального підходу може бути створення оптимальної організаційної структури в розумінні гармонії будови, наділених структурам функціональних інструментів та визначених для структур функціональних завдань.

Структурно-функціональний підхід до управління організацією. Оскільки функції повинні виконувати або елементи організації, або групи елементів, об'єднані в деякі підрозділи, то для виконання складних завдань елементи необхідно об'єднувати в деякі структури. Так виникає структурно-функціональний підхід, який неминуче переймає деяку частину недоліків структурного підходу. Структурно-функціональна схема була і є основою побудов технік організації та організаційних технологій, як класичної, неокласичної, так і сучасної ситуаційної теорії менеджменту.

Найбільш поширеною є така функціонально-структурна модель, яка базується на універсальному (в межах даного типу організацій) розподілі службових обов'язків між службами, відділами, цехами, бригадами із закріпленням за ними певних встановлених правилами діяльності організації чітко визначених функцій (операцій, виробничих дій). Бюрократична модель є різновидом функціонально-структурної моделі. Головним недоліком структур бюрократичного типу є те, що функції закріплюються за підрозділами жорстко регламентованим бюрократичним способом на довгі часові періоди так, що за основний час своєї чинності функції вже є застарілими частково або повністю. Вони стають неадекватними зміненню обставинам чи модифікованим цілям. Окрім того, через домінування важливості власне структури природним є велика доля витрат на підтримання статусів структур (велика доля витрат на бюрократичний апарат, який як правило сам встановлює частку витрат).

Загалом головні недоліки функціонального підходу ті самі, що і структурного, вони лише не так чітко виділені, більш розмиті за сукупністю функцій. До того ж існують ситуації, коли деякі допоміжні

формально функції раптово стають основними, поступово підмінюючи початковий смисл існування деякого підрозділу або служби.

Процесний підхід до управління організацією. «Простий» процесний підхід бере початок з класичної теорії організації – аж від робіт А. Файоля. Процесний підхід відповідає на питання «Як діяти?». Його не можна кваліфікувати як повну протилежність функціональному підходу, оскільки процеси та функції не можуть існувати одне незалежно від іншого. Основна відмінність процесного підходу від функціонального та структурного в тому, що він орієнтований не на функції, не на організаційну структуру, а насамперед на процеси створення проміжних або кінцевих форм продукту (продукції або послуг, які є цінністю для зовнішніх або внутрішніх споживачів). При цьому система управління організації (підприємства, компанії, концерну, міністерства) орієнтується як на управління кожним продуктивним процесом зокрема, так і на взаємодію продуктивних процесів в організації як цілого. При процесному підході повинна бути передбачена система оцінки якості кожного продуктивного процесу як окремо, тобто автономно, так і в розмірах організації як цілого, причому для всієї сукупності продуктивних процесів.

Процесний підхід передбачає мінімальний рівень накопичення ресурсів. Зменшення масштабів накопичення ресурсів «на запас» зменшує масштаб впливу розпорядника-сторожа ресурсів – номенклатурних функціонерів (чиновництва, бюрократії). Власне процесний підхід пропонує до застосування ресурсозберігаючу технологію, яка потребує створення запасів ресурсів саме на забезпечення актуальних у відповідний період процесів.

Основними якостями процесної організації «виробництва» є:

- скорочення необхідного для проходження відрізка старт-фініш процесного циклу рівнів прийняття важливих для «долі» циклу управлінських та виробничих рішень та розв'язків;
- широке делегування повноважень та відповідальності виконавцям: менеджерам і технічним спеціалістам;
- сполучення принципу цільового управління з груповим способом організації праці;
- підвищена увага до якості створюваної потужностями організації продукції;
- застосування інновацій, автоматизації, інформатизації, інтегральної спеціалізації.

З точки зору змісту оптимізаційної процедури, змістом і функціонального, і процесного підходів є одночасне підлаштування в процесі адаптації до змінюваних умов також і організаційних субструктур та належних їм інструментів цієї ж адаптації. Тільки функціональний підхід орієнтується на пріоритетність розподілу функціональних сфер, а

процесний підхід – на створення найкращого способу взаємодії в рамках деякої структури, що повинна забезпечити якість певного циклічного процесу, якість управління чітко визначеним продуктом – результатом виконання виробничого циклу.

Проектний підхід до управління організацією. Проектний підхід виник в рамках так званої нової школи управління, яка була започаткована американськими дослідниками при розробці завдань управління складними військовими та промисловими програмами. Проектний підхід оформився як самодостатній феномен у рамках сучасної ситуаційної теорії організації. Проектний підхід відповідає на питання: «Які дії необхідні для досягнення майбутнього бажаного кінцевого комплексного стану?». Вважається, що проектний підхід має першочергове застосування для науково-дослідних, будівельних, консалтингових компаній. Сама постановка завдань про необхідність прив'язки деякого конструктивного образу (будови, пристрою, машини) до умов навколишнього середовища в певній конкретно визначеній точці простору з особливими (спеціальними) умовами пропонує форму проекту. Ми вважаємо, що для складних систем, тобто для розв'язання завдань управління складними системами та складними процесами, проектний підхід в тій чи іншій мірі треба застосовувати постійно.

Головною ідеєю побудови проектної організаційної структури є не шлях компонування структури та інструментів для забезпечення виконання певних функцій або відтворення певних процесів, а шлях створення та підтримки проекту. Проектом вважається певна композиція структур, ресурсів, засобів для створення та (або) впровадження в практику чогось нового: продукту, послуги, будівництва нового об'єкта, розробки нового засобу, пристрою, машини, створення нової технології. Діяльність організації (підприємства, установи) розглядають у деяких випадках повністю як сукупність проектів, що виконуються або готуються до виконання. Кожен проект повинен мати фіксований стартовий та фінішні моменти, розбиття на етапи. Кожен проект повинен передбачливо бути забезпеченим фінансовими, трудовими, технічними, технологічними, інформаційними, правовими та іншими ресурсами. Як правило ресурсами розпоряджається керівник проекту. Він же повинен нести за них персональну відповідальність. Управління проектом включає визначення цілей, формування відповідної цілям структури (можливо навіть з поділом на етапи та внесенням відповідних змін після виконання етапу), планування та організацію робіт, порядок координації між виконавцями та порядок звітності за своєчасність та якість виконання етапів проекту. Після завершення виконання проекту увага переміщується на нове завдання. Компоненти проекту: співробітники, ресурси, інструменти, техніка, технології можуть бути використані в новому проекті, а можуть бути розкомплектовані.

За формою структура управління та координації при проектному підході може відповідати бригадній крос-функціональній формі або дивізійній формі. При дивізійній формі кожний дивізіон створюється під конкретний проект, він існує не постійно, а лише на час виконання проекту.

Перевагами управління за проектами є:

- велика гнучкість підходу при композиції структур та завдань;
- скорочення кількості управлінців та рівнів делегування повноважень;
- чіткість у визначенні форм персональної відповідальності;
- зміна організаційних інтересів, стимулів, мотивацій у порівнянні з усталеними традиційними стандартами.

Техніка адаптивного управління. Концепція адаптивних систем управління стосовно соціальних систем на сьогодні ще є дещо формалізованим підходом, але деякі ідеї цього підходу є важливими для розуміння процесів оптимізації. Концепція адаптивного управління бере свій початок із таких галузей науки та техніки, як кібернетика та її технічні застосування. Адаптація в кібернетиці – це накопичення та використання інформації для досягнення оптимального за певними критеріями стану системи або поведінки системи при частковій невизначеності початкових умов у змінних зовнішніх умовах. Відповідно, адаптивною вважають систему, яка може успішно пристосовуватися до зміни внутрішніх та зовнішніх умов. Поряд із поняттям адаптивної системи існує поняття управління з адаптацією або поняття адаптивного управління. Під ним розуміють такий тип управління в системі з апріорно неповною інформацією про процес, за допомогою якого здійснюється управління, коли по мірі накопичення інформації про цей процес змінюються параметри управління з метою покращення якості роботи системи. Таке значення терміна «адаптація» виникло саме під впливом прикладних аспектів розвитку методів управління технічними пристроями. Концепція адаптивного управління полягає в такому. Знання про об'єкт та середовище, в якому цей об'єкт функціонує, погано означені. Відома лише належність їх до деяких заданих класів. Заданою є мета управління, яка повинна визначати бажану поведінку об'єкта. Необхідно знайти алгоритм управління (який для складних технічних систем називають найчастіше адаптивним регулятором), що здатен забезпечити досягнення цілей за скінчений час для кожного об'єкта і умов його функціонування, які належать до заданого класу.

На відміну від технічних систем, для соціальних систем, зокрема, для досліджуваних нами типів соціогуманітарних організацій, необхідно не тільки вміти контролювати та міняти параметри управління, потрібно мати такі засоби втручання в управління та діяльність системи, які міняють інструменти, механізми, ресурси керованого об'єкта.

У загальному випадку адаптивною системою управління об'єктом називають таку систему, в якій в результаті внутрішніх та зовнішніх властивостей об'єкта відбуваються зміни структури та параметрів регулятора управління з метою забезпечити стабільність функціонування об'єкта. Якість управління реальними об'єктами, як свідчить практика, як правило залежить від ступеня використання адаптивного механізму незалежно від природи керованого об'єкта. Конкретні механізми роботи адаптивного регулятора залежать від конструкції об'єкта та мети його діяльності. Водночас існують загальні закономірності адаптивного управління, які одночасно є необхідними умовами вибору (формування, забезпечення) «базових» станів оптимальності систем управління та керованих об'єктів.

1. Принцип необхідної різноманітності стверджує, що різноманітність керуючої системи не може бути меншою за різноманітність керованої системи. На відміну від адаптивних систем управління, не адаптивні системи управління можуть управляти тільки кількома якістьми керованих систем, тобто тими, які закладені в систему на стадії її створення (проектування). У процесі діяльності адаптивної системи управління чим більшою є зміна її параметрів структури та функціонування, тим більше зростає міра її різноманітності. Відбувається самоорганізація необхідної різноманітності як компактна форма складності.

2. Принцип дуальності управління стверджує, що взаємодії, які управляють, мають дуальний характер. З одного боку, управляючі впливи мають служити управлінню та формуванню поведінки та якостей об'єкта. З іншого боку, ці управляючі взаємодії повинні служити для вивчення властивостей об'єкта та закономірностей його поведінки для створення нових можливостей управлінського впливу. Тобто структура та можливості дії управлінських впливів повинні змінюватися відповідно до зміни параметрів системи об'єкта управління.

3. Принцип зворотного зв'язку стверджує необхідність підтримання якості не тільки прямих впливів керуючого впливу на керований об'єкт, але і врахування потреб керованого об'єкта та тенденцій зміни в структурі, функціональних характеристиках, енергетично-ресурсному забезпеченні керованого об'єкта.

Управління процесами в організаціях пов'язано з необхідністю прийняття рішень в умовах невизначеності та імовірнісної природи параметрів процесів та характеристик вхідних потоків. Труднощі прогнозування станів зовнішнього середовища та характеристик зовнішніх вхідних потоків можна враховувати створенням деяких механізмів адаптивної зміни і структури організації і параметрів регулювання виробничих (продуктивних) та організаційних процесів відповідно до зміни обставин та характеристик потоків. З цієї метою потрібно будувати гнучкі структури та гнучкі методи регулювання процесів та

функцій. Така організація може називатися адаптивною. Адаптивна організація є випадком адаптивних систем.

Адаптивні системи та адаптивні моделі на сучасному етапі часто розглядаються та використовуються в техніці, дещо рідше в економіці. Їх побудова та коректування найчастіше здійснюється за допомогою ітеративних методів.

При дослідженні технічних систем, незважаючи на відмінність характеристик та розмінностей фізичної системи і системи управління, часто вдається відобразити зв'язки між ними в достатньо добре формалізованій математико-логічній системі понять та залежностей.

В економічних дослідженнях вважається, що одним із найважливіших факторів, який обумовлює використання адаптивних моделей, є мінливість зовнішнього середовища. Складність, погана визначеність та мінливість (швидкозмінність) економічних систем не дозволяє використати повною мірою ідентифікаційні підходи, розроблені для технічних завдань.

У стандартній постановці економічних системах завдання оптимального управління вирішується за допомогою розділення системи управління на дві частини, а процесу управління на два етапи:

1) будується планова траєкторія розвитку економічної системи;

2) визначається управляючий вплив. Ці етапи називаються «планування» та «регулювання». Планування розглядається як визначення оптимальної траєкторії розвитку соціально-економічної системи на конкретний період часу, а регулювання – визначення оптимальних управляючих впливів, спрямованих на викорінення дестабілізуючих впливів випадкових чинників, що намагаються відхилити розвиток соціально-економічної системи від оптимальної програмної траєкторії.

В «адаптивній» постановці завдання оптимального управління вирішується уже в чотири етапи. До того ж, змінюються і сам зміст усіх етапів. Власне етапи переростають з етапів діяльності в моделі-етапи процесів. Моделі-етапи означають, що вид розвитку та вид взаємодії з іншими моделями та зовнішніми потоками відбувається модельно узгоджено. Розглядаються, зазвичай, такі моделі-етапи: модель планування (регулювання), імітаційна модель формування процесу, внутрішній (імітаційний) адаптер, зовнішній (об'єктний) адаптер.

Зовнішній адаптер на основі характеристик об'єкта і зовнішнього середовища вибирає тип та характеристики завдання планування, і також вибирає імітаційну модель запланованого виробничого (економічного) процесу. Тим самим покладає початок структурної адаптації системи управління. Далі, за результатами виконання планів попередніх періодів і врахування досвіду відгуку на впливи-збурення, адаптер налаштовує параметри в моделі планування (регулювання) та в імітаційних моделях об'єкта, середовища та системи регулювання. На основі

цих часткових імітаційних моделей будується загальна імітаційна модель, за якою реалізується план. Якщо план з урахуванням можливостей його реалізації є прийнятним, то він приймається до виконання. В іншому випадку включається внутрішній адаптер, який, використовуючи результати імітаційного процесу та процесу звірки, налаштовує параметри моделі планування і моделі регулювання. Робота схеми адаптивного управління починається спочатку, стартуючи від проблеми перерахунку «плану» (виробничого та управлінського завдання) при нових параметрах. Таким чином, бачимо, що така схема адаптивного управління близька за своєю структурою до схеми системної оптимізації. Описані вище підходи менеджменту є, власне, інструментами досягнення певних цілей при побудові та вдосконаленні організацій, їх діяльності, формуванні передумов досягнення результатів та цілей. У цьому розумінні вони є інструментами і процесу оптимізації.

1.2. Основні теорії та школи управління суспільством і країною другої половини ХХ ст. Японський варіант людських стосунків. Соціально-інженерний та гуманітарний підходи

Наукові теорії та школи публічного управління ХХ ст.

Класична школа (Анрі Файоль, Леслі Уайт, Ліндалл Урвік, Джеймс Муні, Теодоре Вулзі). Напряму у теорії адміністративно-державного управління, представники якого концентрували увагу на вивченні організаційних структур, їх ієрархії, взаємодії інформаційних потоків, статусу службовців різних рівнів, нормативного врегулювання всіх аспектів діяльності органу управління.

Школа людських стосунків (Мері Паркер Фоллет, Абрахам Маслоу, Елтон Мейо, Уоррен Мерфі). Напряму у теорії адміністративно-державного управління. Представники аналізували психологічні чинники, що викликають задоволеність працівників своєю працею, оскільки в низці експериментів вдалося досягти підвищення продуктивності праці за рахунок поліпшення психологічного клімату та посилення мотивації. В європейських країнах державне управління ґрунтується на традиціях статутного права, яке вводить його в площину юридичної науки і практики. Державне управління в європейському підході – це підгалузь права. Особливістю є орієнтація на законодавство та погляди французьких і німецьких науковців та практиків.

У Франції одним із перших вжив термін «державне управління» Александр Франсуа Вів'єн. Він протиставив науку державного управління адміністративному праву, виділив її з останнього, що стало новим підходом на той час. За німецького підходу завдання і функції державного управління також впливають із правових норм. Отже, державне управління – явище універсальне і притаманне всім країнам, однак

його розуміння в різних країнах є неоднаковим і різняться між собою.

Школа «суспільного вибору» (Public Choice) (англійська) (Фредерік Таллок, Ентоні Даунс, Вільям Нісканен та ін.). Створена під сильним впливом мікроекономічних підходів. Так поняття «суспільний вибір» пояснюється тим, що кожен індивід прагне з мінімальними витратами придбати максимально якісний товар, тому те, яку політику, програму, партію обирає більшість незалежних один від одного індивідів, і є результатом суспільного вибору. Прагнули обмежити вплив бюрократії на політику шляхом підвищення конкурентного тиску на сферу громадського управління і тим самим досягти посилення позицій громадян (і політики).

Школа «соціології організацій» (sociologie des organisations) (французька) (Мішель Крозьє, Жан-Клод Теніг, Ерхард Фрідбер та ін.). Базується на уявленні про державне управління як про взаємодію конкуруючих груп, кожна з яких прагне отримати, зазвичай за рахунок інших, додаткові ресурси (владу, бюджетні кошти, незалежність від вищих органів та ін.). З цією метою кожна група (місцеві еліти, політичні, вищі державні чиновники, службовці низових ланок, працівники галузевих міністерств і т. д.) реалізує певні стратегії. Стратегії можуть повторюватися, взаємодіяти і таким чином формувати особливі «системи дії», тобто сутність державного управління. Аналіз цих систем дозволяє не тільки зрозуміти, як реально функціонує державне управління, але і модернізувати його з урахуванням колективних інтересів, мотивацій і структурних характеристик певних груп і організацій.

«Когнітивний підхід» (французька) (Б. Жобер, Пауль Мюллер). Основний зміст державного управління визначається системами уявлень різних учасників процесу. Яка політика буде проводитися державою, як вона буде здійснюватися – усе це залежить від того, як ініціатори та виконавці уявляють собі пов'язані з нею проблеми. Отже, головним завданням є вивчення структури уявлень, їх формування та зміна. Представники напряму вводять такі поняття, як «управлінські парадигми», «системи переконань», «референціали», покликані структурувати вивчення уявлень, сприяти складанню «ментальних карт» державного, а то й публічного управління.

Окремо розглядають особливий підхід у публічному управлінні до інститутів та їх ролі в державному управлінні, що має назву – «інституціоналізм» та «неоінституціоналізм». У межах цього підходу сутність інституту трактують по-різному, проте умовно розглядають його з трьох сторін, виокремлюючи такі види: соціальні інститути (соціальний аспект); органи управління та їх повноваження (організаційний аспект) та правові інститути (юридичний аспект). Кількість різних підходів, концепцій та дослідницьких схем, пов'язаних з публічним управлінням, достатньо велика, проте подані теорії та школи можна

віднести до найбільш відомих і впливових.

Японський варіант використання теорії людських стосунків пов'язаний із колективістським методом, який полягає в такому: формуванні у працівників почуття «єдиної родини», нерозривному зв'язку з трудовим колективом, гармонійних відносинах між працівниками, керівництва з підлеглими, акцентуванні уваги на покращенні стосунків у колективі, постійній підтримці колективного духу. Пропагують ідею оптимізації управлінських та політичних рішень з використанням спеціальних технічних прийомів, використовуючи особливі практичні навички управлінців.

Науковці мають різні підходи до розуміння публічного адміністрування. Так, О. М. Ястремська Л. О. Мажник виділяють структурно-функціональний, системний, психологічний, соціально-інженерний, гуманітарний підходи [52]. На сьогодні, оскільки єдина думка щодо поняття «публічне адміністрування» між науковцями та практиками не сформована, існує певна кількість методологічних підходів, проте основними лишаються два – соціально-інженерний та гуманітарний.

Соціально-інженерний підхід. Одним із провідних представників вважається американський дослідник Джон Кейден. Для нього є характерним органічне поєднання урахування як суто управлінських, так і культурно-історичних чинників і настанов, оскільки адміністративна субкультура, на його думку, є продуктом не лише економічних, але й етичних та інших соціокультурних чинників. У її сферу входять не лише питання суто організаційних змін, але також і чинники, що визначають політичний, економічний та соціальний розвиток.

Дж. Кейден вважає, що якість управління вимірюється як кількісними, так і якісними характеристиками, які визначаються вимогами адміністративної системи, її ресурсами, ступенем задоволеності клієнтури досягнутими результатами та кількістю витрат і дисфункцій, породжених її діяльністю. Як відзначає Дж. Кейден, нерідко погане управління зводило нанівець прогрес, досягнутий у сфері політики, технології, соціальних ідей і культури. А підвищення рівня і якості управління, на його думку, передбачає усунення перешкод для діяльності управлінського апарату з боку середовища, здійснення структурних змін, зміни в індивідуальних або групових настановах.

Джерелом гуманітарного підходу є теорія людських відносин. Прихильники дотримуються тієї думки, що в сучасному швидкозмінному світі бюрократизація владних структур, у багато разів підсилююча негнучкість та інертність механізмів ухвалення і реалізації політичних рішень, має як наслідок зниження ефективності та дієздатності цих структур. Вони виявляються нездатними достатньо оперативно реагувати на нові проблеми та потреби й ухвалювати відповідні рішення.

Прихильники гуманітарного підходу одностайні в критиці існуючих форм і методів публічного адміністрування. Як негативні чинники вони відзначають тенденції сучасних бюрократичних організацій до гігантизму, боротьба за сфери впливу, завелика централізація системи публічного адміністрування. За такого стану речей, згідно з їхньою точкою зору, особливо важливим є додання самостійного значення людським чинникам в управлінні, його гуманізації.

1.3. Публічне управління в контексті неокласичної теорії. Концепція раціонального вибору та «новий менеджеризм»

Технології менеджменту в публічному управлінні та адмініструванні. Під менеджментом прийнято розуміти управління організацією з метою досягнення її цілей. Сучасний менеджмент характеризується спрямуванням на підвищення ефективності, результативності, стандартизацію та уніфікацію роботи організації, збільшення кількості та покращення якості вироблення нею товарів та послуг.

Публічне управління та адміністрування є практичним організуючим, регулюючим, координуючим та контролюючим впливом органів публічної влади і управління на різні сфери, галузі та інші види суспільних відносин з метою досягнення поставлених цілей. Його характерними особливостями є більша за менеджмент масштабність управлінської діяльності та монополія на формування правового поля в країні. Менеджмент у класичному його розумінні використовується в публічному управлінні та адмініструванні на рівні конкретних організацій (органів влади та управління, публічних підприємств) для забезпечення їх ефективної роботи.

Як свідчить світова практика, тенденція реформування публічного управління та адміністрування з метою підвищення його ефективності і дієздатності значно активізується в сучасних умовах суспільного розвитку. У публічному управлінні сформувалася тенденція використання в ньому методів та технологій, притаманних менеджменту. У зв'язку із цим у XX ст. у багатьох країнах світу модель традиційного публічного управління та адмініструванні зазнала змін і трансформувалася в нову парадигму – менеджеризм, або «новий публічний менеджмент», яка стала продовженням попередньої тенденції переосмислення публічно-управлінської діяльності, відомої з 1960–1970-х рр. під назвою «публічний менеджмент».

За визначенням американського вченого Д. Бостона, основними ознаками «нового публічного менеджменту», є такі:

- наголошення не на формулюванні публічної політики, а на управлінні, управлінських навичках;
- перехід від контролю за вкладеними ресурсами і бюрократични-

ми процедурами й правилами до використання індикаторів кількісної оцінки кінцевих результатів і показників продуктивності;

- спрощення управлінського контролю в поєднанні з розвитком нових механізмів моніторингу та підзвітності;

- спрощення складних бюрократичних процедур, зокрема розмежування комерційних і некомерційних функцій, консультативних та імплементаційних послуг;

- віддавання переваги контрактуванню і конкурентності в наданні громадських послуг;

- копіювання певних управлінських методів приватного сектору, зокрема підписання короткотермінових трудових угод та угод, що залежать від результатів виконаної роботи, розробка стратегічних планів і прийняття комплексного плану завдань організації, впровадження системи оплати, що залежить від результатів роботи;

- розвиток управлінських інформаційних систем і більша турбота щодо підтримання репутації організації;

- переважання матеріальних стимулів;

- наголос на скороченні витрат, управлінського штату й підвищенні ефективності роботи.

У широкому розумінні технологія є засобом перетворення ресурсів на бажаний результат діяльності й, стосовно публічного управління та адміністрування, охоплює методи і техніку отримання його результатів, насамперед управлінських рішень різного спрямування.

Управлінська технологія розглядається як суттєвий елемент управлінської діяльності, різновид соціальних технологій, які розвиваються шляхом типізації управлінських ситуацій, виділення найбільш характерних процедур та операцій. Як приклад сучасних управлінських технологій реалізації відносин між органами влади та управління, а також надання послуг громадянам в умовах розбудови інформаційного суспільства можна зазначити технології «електронного уряду» та «сидного вікна».

Е. Смирнов запропонував управлінські технології поділяти на два основні види: технології цільового управління та технології процесного управління, кожний з яких поєднує декілька підвидів управлінських технологій. Вибір певної технології цільового управління фактично визначає вибір певного набору технологій процесного управління.

Серед технологій цільового управління маємо:

- ініціативно-цільову, яка не містить визначення строків, методів та засобів досягнення цілей і не гарантує досягнення цілей;

- програмно-цільову з визначенням строків, методів та засобів досягнення цілей, проміжним контролем, яка гарантує досягнення цілей;

- регламентну з визначенням методів і засобів досягнення цілей, можливих ресурсних обмежень, жорстким контролем, яка гарантує до-

сягнення цілей, але не гарантує, в які строки.

У сучасному публічному управлінні та адмініструванні в основному використовуються програмно-цільові технології. Такі технології є найбільш поширеним засобом реалізації публічної політики, оскільки пов'язують її цілі (плани, проекти) з ресурсами за допомогою цільових програм. Останні розробляється для ефективного вирішення завдань у галузі публічного, економічного, екологічного, соціального і культурного розвитку відповідно до визначених цілей.

На рівні держави з її владними повноваженнями програмно-цільові технології надають можливість централізації, більшої обґрунтованості та контролю використання ресурсів для стабілізації і розвитку соціально-економічних процесів, координації діяльності органів публічної влади для пріоритетного розв'язання певних проблем, подолання наслідків економічної кризи та попередження такої ситуації в майбутньому.

Програмно-цільові технології передбачають такі етапи і дії:

- структурування проблем на обраному рівні управління, тобто її розклад на підпроблеми;
- визначення конкретних заходів щодо реалізації підпроблем, що дає змогу сформулювати програму;
- оцінку пріоритетності і послідовності програмних заходів, а також поділ ресурсів між ними;
- розроблення механізму управління виконанням програми;
- використання на різних етапах реалізації програми широкого спектра сучасних аналітичних і проектних засобів, зокрема економіко-математичного моделювання, економічного прогнозування, мережових засобів планування і управління, фінансового аналізу та інвестиційного проектування, програмного аналізу.

Розробка відповідних публічних, галузевих, регіональних, територіальних цільових програм базується на низці вихідних положень, найважливішими серед яких є:

- визначення публічних, регіональних, галузевих, територіальних пріоритетів щодо суспільних проблем як основи для практичних дій системи публічного управління та місцевого самоврядування (з урахуванням сценаріїв-прогнозів перебігу внутрішніх та міжнародних подій);
- виділення «точок зростання» – видів діяльності, дій, процесів, технологій, які можуть забезпечити країні, регіону, галузі, території найбільш швидкий або стійкий успіх (результати, досягнення, визнання) в межах наявних та реально доступних ресурсів у відповідних сферах діяльності;
- визначення переліку та графіку впровадження програм і проектів, спрямованих на підтримку «точок зростання» та створення

або підтримку відповідних «центрів зростання» – структур, діяльність яких виявляється найефективнішою і які спроможні взяти на себе лідерство в конкретних напрямках;

- запровадження цілеспрямованої політики пріоритетного розвитку з адекватним забезпеченням ресурсами; підвищенням рівня промислової технології; модернізацією обладнання; підвищенням продуктивності праці; першочерговим використанням цільового фінансування, кредитів урядових фінансових інститутів, податкових пільг, спеціальних квот імпортованих енергоносіїв та валюти; підвищенням рівня управління в них; систематичним публічним контролем за використанням ресурсів;

- подолання неузгодженості в процесі розробки програм і проектів між різними рівнями управління, окремими елементами, засобами, методами управління, яка становить загрозу втрати ефективності використання ресурсів.

До особливостей формування цільових програм слід віднести: підпорядкування їх певній системі (вибір, виходячи з публічних, галузевих, регіональних, територіальних цілей; взаємодія з іншими програмами); спрямування на кінцевий результат; розгляд програм як цілісного об'єкта і процесу управління; створення відповідної системи управління та механізмів забезпечення; дотримання певної їх структури, що складається з низки впорядкованих програмних завдань.

Особливе місце серед публічних та регіональних програм займають програми економічного і соціального розвитку. Вони являють собою документи, в яких визначаються цілі та пріоритети економічного і соціального розвитку, засоби та шляхи їх досягнення, формується взаємоузгоджена і комплексна система заходів органів законодавчої і виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, спрямованих на ефективне розв'язання проблем економічного і соціального розвитку, досягнення стабільного економічного зростання, а також характеризуються очікувані зміни в стані економіки та соціальної сфери.

Серед технологій процесного управління маємо технології:

- за результатами, коли відається пріоритет цілям над прогнозуванням і плануванням;

- на базі потреб та інтересів, коли на перше місце висувається пріоритет міжособистісних відносин;

- шляхом постійних вказівок та перевірок з пріоритетом контролю та жорсткого управління персоналом;

- у виняткових випадках з пріоритетом професіоналізму та добре відпрацьованих методів і засобів;

- на базі штучного інтелекту, коли пріоритет надається сучас-

ним економіко-математичним та інформаційним комп'ютерним технологіям;

– на базі активізації діяльності персоналу з пріоритетом стимулювання праці.

У публічному управлінні та адмініструванні в основному використовуються технології процесного управління за результатами; шляхом постійних вказівок та перевірок і на базі штучного інтелекту (системи підтримки рішень).

У сучасній науці та практиці управління широко використовується модель менеджменту (процесний підхід в управлінні), запропонована американськими вченими М. Месконом, М. Альбертом і Ф. Хедоурі. Ця модель містить чітку послідовність управлінських функцій, серед яких планування, організація, мотивація, контроль, а також процеси прийняття управлінських рішень та комунікацію, що пов'язують зазначені функції між собою. Відповідно до цієї моделі при розгляді технологій менеджменту в публічному управлінні слід звернутися до технологій планування, організації, мотивації, контролю, прийняття управлінських рішень та комунікації.

Питання розвитку технологій прийняття управлінських рішень у публічному управлінні вже були висвітлені. Тому розглянемо інші технології менеджменту, які широко використовуються в публічному управлінні та адмініструванні.

В управлінській діяльності значний обсяг роботи відводиться плануванню. Особливу важливість планування зазначав американський вчений Пітер Друкер, який пропонував інвестувати час у планування, щоб скоротити час, необхідний для контролю. У плануванні прийнято виділяти такі три основні складові частини: прогнозування, власне планування та проектування.

Професійно проведене прогнозування дає змогу визначити перспективи і виділити найважливіші напрями та етапи розвитку проблеми, сформулювати реально досяжні головну та основні цілі на певний період часу, розробити можливі сценарії дій та концепції їх досягнення. Основними засобами аналітичної роботи на цій стадії є моделювання із застосуванням сучасних інформаційних технологій та комп'ютерної техніки, а також колективна фахова експертиза.

Власне планування дає змогу визначити комплекс завдань для реалізації головної та основних цілей. Це досягається структуруванням проблеми на основі визначення пріоритетних видів і напрямів діяльності, робіт, завдань або, інакше кажучи, побудовою «дерева цілей» до рівня завдань. При визначенні останніх доцільно максимально застосовувати їх типізацію, що дає змогу спростити подальше проектування шляхом уніфікації проектів та технологій, необхідних для їх реалізації.

Структурування проблеми спочатку здійснюється стосовно основної діяльності, а його результатом є визначення основних завдань. Після цього необхідно здійснити «суперпозицію» (проекцію) управлінської та забезпечуючої діяльності на основну діяльність та виділити допоміжні завдання, які разом утворюють механізм реалізації проблеми. Саме на цій стадії при вирішенні проблем публічного рівня йдеться про перелік програмно-цільових завдань (програм, проєктів), планування нормотворчості, визначення пріоритетних наукових досліджень, підготовку бюджетних пропозицій тощо. Основним засобом аналітичної роботи на цій стадії є індивідуальна та колективна фахові експертизи.

На стадії проектування кожне основне та відповідні допоміжні завдання розглядаються як проєкти, в межах яких здійснюється подальша структуризація завдань та прив'язка необхідних ресурсів. При виборі проєктів, як правило, застосовується конкурсна система. Основними засобами аналітичної роботи на цій стадії є структурно-функціональний та функціонально-вартісний аналіз, індивідуальна та колективна фахові експертизи.

Управлінська функція «організація» охоплює проблеми створення організаційних структур, налагодження раціональних організаційних відносин, зокрема субординацію та координацію дій ланок управління, а також управління персоналом у системі публічного управління. Особливості її застосування в публічному управлінні пов'язані з масштабністю організаційних структур та організаційних відносин, а також з реалізацією їх публічними службовцями, що пов'язано з певними особливостями кадрового добору та проходження служби.

Перетворення призначень держави у дії забезпечується шляхом створення певних органів влади для виконання визначених функцій держави та надання їм відповідних повноважень. Організаційна структура управління – це форма організації системи управління, що визначає сукупність її стійких зв'язків, забезпечує цілісність і стабільність, тобто збереження основних властивостей при різних внутрішніх і зовнішніх зв'язках. Зовнішнім відображенням організаційної структури управління є склад, співвідношення, розміщення і взаємозв'язок окремих підсистем організації. Організаційна структура управління спрямована, насамперед, на встановлення чітких взаємозв'язків між окремими підрозділами організації, розподіл між ними прав і обов'язків.

У структурі управління кожною організацією виділяються такі елементи: ланки, рівні управління та зв'язки – горизонтальні й вертикальні. До ланок управління належать структурні підрозділи, а також окремі службовці, які виконують відповідні функції управління або їх частину. Під рівнем управління розуміють сукупність ланок управління, що займають певний ступінь у системі управління організацією.

Організаційні відносини – це відносини координації й субординації. Відносини координації – це відносини управлінських ланок або людей по горизонталі. Управлінські ланки і люди належать тут до одного рівня управління. Відносини субординації являють собою відносини між вищими і нижчими рівнями системи управління, між керівниками і керованими, між тими, хто ухвалює рішення, і тими, хто ці рішення виконує.

Можна навести такі загальні принципи раціональної структури управління, які забезпечують оперативність і гнучкість у її роботі: відповідність ланок управління його функціям; мінімізацію кількості шаблів (ланок) в ієрархії управління; зосередження на кожному шаблі всіх необхідних функцій управління; концентрацію функціональних ланок у функціональних вузлах; чітке виділення участі кожної функціональної ланки в єдиному процесі управління; усунення дублювання функцій; мінімізацію потоків команд з кожної ланки управління.

Через чітке визначення та розподіл завдань, їх розмежування, усвідомлення обов'язків та особистої відповідальності кожен керівник і службовець створює організаційні передумови для повного використання трудового й управлінського потенціалу організацій.

Управління персоналом охоплює всі дії, пов'язані з роботою з кадрами організації. Воно базується на принципі раціонального підбору, розстановки та використання кадрів. До напрацювань теорії та практики управління персоналом належить виділення основних категорій керівників організації, зокрема керівників вищої, середньої та низової ланок. На публічному рівні актуальність проблем управління персоналом виявляється під час формування та розвитку системи публічної служби, основною метою якої є підвищення ефективності функціонування публічної влади й публічного управління, а також поєднання відповідальності за обіймання публічної посади із соціально-економічними гарантіями публічної служби.

Особливості застосування функції мотивації в публічному управлінні та адмініструванні пов'язані з певними обмеженнями в діяльності управлінців на політичних посадах та публічних службовців. Водночас, саме з цією функцією пов'язуються найбільші сподівання щодо попередження корупційних дій у публічному управлінні та адмініструванні шляхом забезпечення високої заробітної плати, спеціальних пенсій, високого рівня соціальних послуг тощо. Функція мотивації спрямована на підвищення ефективності процесу публічного управління за рахунок, з одного боку, стимулювання зацікавленості персоналу до праці, а, з другого, врахування найкращим чином розумових можливостей працівників.

Функція контролю є елементом зворотного зв'язку в процесі управління, який дозволяє своєчасно відреагувати на будь-які відхи-

лення від запланованого шляху досягнення поставлених цілей розвитку держави, її регіонів та окремих територій, основних напрямів і видів її діяльності. Класичний процес контролю складається із встановлення стандартів (цілей, що піддаються вимірюванню), оцінювання фактично досягнутих результатів та, у разі їх суттєвого відхилення від встановлених стандартів, проведення коригування цілей та планів щодо їх досягнення.

За визначенням американських учених М. Мескона, М. Альберта та Ф. Хедоурі, контроль – це процес забезпечення досягнення організацією своїх цілей. Цілі, плани та структура будь-якої організації, зокрема й держави, її органів управління безпосередньо пов'язані з її місією, що визначає напрями діяльності. Щоб контроль був ефективним, він має бути чітко скоординованим із плануванням.

Різновидом контролю, який охоплює всі етапи управлінської діяльності – плани, процедури й практичні дії, необхідні управлінням для досягнення завдань організації, – є контроль менеджменту. Останній часто ототожнюється з терміном «внутрішній контроль» та містить методи і засоби контролю, які допомагають формуванню планів, складанню бюджетів, реалізації всіх функцій управління, обліку та аудиту й забезпечують постійний зворотний зв'язок із керівництвом організації. Система такого контролю охоплює дії керівництва, технології, методи, процедури та інші засоби, що забезпечують досягнення основних завдань організації.

Для ефективного функціонування контроль менеджменту має відповідати трьом основним критеріям: бути належним (належний контроль у належному місці пропорційно до ризику виникнення порушень); послідовно здійснюватися згідно з планом (застосування всіма відповідними службовцями та за будь-яких умов); бути економічно виправданим (витрати на здійснення контролю не повинні перевищувати отримані результати).

Ще одна управлінська функція – комунікація, класифікується М. Месконом, М. Альбертом та Ф. Хедоурі як процес, що пов'язує інші функції менеджменту між собою. Ця функція пов'язана з передачею інформації. У публічному управлінні та адмініструванні вона забезпечує цілеспрямовану взаємодію органів публічної влади та управління між собою, а також з органами місцевого самоврядування та громадськістю.

Г. Атаманчук виділив низку актуальних напрямів удосконалення управлінських технологій публічного управління та адміністрування, а саме:

- надання належної організованості, необхідної регламентації та ефективності розвитку міжгалузевих, міжтериторіальних, проблемних цільових програм різного рівня;

- розроблення в межах публічного апарату науково обґрунтованих технологій прийняття і реалізації управлінських рішень;
- розвиток технологій для організаційних форм управлінської діяльності;
- розроблення технологій зворотних зв'язків в управлінських процесах.

Питання для самоконтролю:

1. Визначте джерела ідей управління суспільством і країною.
2. Які чинники обумовили розвиток теорій управління суспільством і країною у XVII – XX ст.?
3. Визначте співвідношення управління та адміністрування.
4. Які концепції державного управління XX ст. вам відомі? У чому полягає їх зміст?
5. Дайте оцінку основних теорій та шкіл управління суспільством і країною другої половини XX ст.
6. У чому полягає головний зміст соціально-інженерного та гуманітарного підходів у публічному управлінні?
7. У чому полягає історична обумовленість появи «нового менеджризму» в публічному управлінні XX – XXI ст.?

Тема 2. Публічна сфера – єдність економічної, соціальної та політичної сфер

2.1. Взаємозв'язок економічної науки, соціології та політології. Співвідношення економіки та політичної економії.

2.2. Особливості поведінки людей в економічній та політичній сферах. Соціальна сфера: публічне адміністрування та людина; публічне адміністрування та колектив; публічне адміністрування та суспільство.

2.3. Дія ринкових принципів у політичній сфері. Публічна сфера і публічна політика.

2.1. Взаємозв'язок економічної науки, соціології та політології. Співвідношення економіки та політичної економії

Публічна сфера становить інтегровану структуру, що поєднує в собі три основні складові частини, а саме: соціальну, економічну та політичну. Тому доцільно розглянути вплив відповідних наукових дисциплін на публічне адміністрування та їх органічне поєднання [52].

Публічне адміністрування втілює в собі взаємодію держави та суспільства, а також взаємодію з різними елементами соціальної системи, тому провідне місце займає соціальний аспект. Аналіз методології управління суспільством слід розпочинати з класичного етапу розвитку соціології, який відзначено XIX – початком XX ст. Розквітає соціологія одночасно із зародженням капіталізму в Європі.

Як відомо, публічне адміністрування визначається як наука соціально-економічної та політико-юридичної сфер. Публічне адміністрування становить багатоаспектне поняття, яке включає в себе перелік складових частин та становить різноманітний комплексний об'єкт, який вивчається багатьма науковими дисциплінами: теорією управління суспільством, теорією держави і права, адміністративного права, політологією, соціологією, соціологією управління, конфліктологією тощо. Наприклад, політологія розглядає сутність і закономірності політичної діяльності держави. Політична соціологія вивчає соціальні основи державних інститутів і соціальну обумовленість принципів, форм і методів їх функціонування. Юридичні науки досліджують правові аспекти функціонування публічної, державної влади. Соціологія управління дає змогу виявити універсальність саморегуляції соціальної системи.

2.2. Особливості поведінки людей в економічній та політичній сферах. Соціальна сфера: публічне адміністрування та людина; публічне адміністрування та колектив; публічне адміністрування та суспільство

Основна відмінність поведінки людини в економічній сфері – наявність можливості отримання економічної вигоди, тобто певної винагороди

(фінансової або матеріальної), у той час як політична сфера не передбачає отримання прямих вигід, а лише опосередкованих за рахунок соціально вигідних законопроектів та проведення ефективних соціально-економічних реформ, лобіювання тощо. Так в економічній сфері суттєву роль відіграє раціональний вибір, оснований на економічних розрахунках, у той час як у політичній сфері перевага надається тактичним діям, умінню вести переговори і т. д., тобто більший орієнтир на соціально-психологічний аспект вибору.

Соціальна сфера узагальнено становить складну структуру, яка уособлює потреби кожної людини, певного соціального колективу та в підсумку виражає інтереси всього суспільства. Публічне адміністрування забезпечує створення умов для задоволення потреб людини в суспільстві (зазвичай відповідають ієрархії А. Маслоу); для колективів – забезпечення можливості вільно здійснювати комерційну, творчу та інші види діяльності відповідно до встановлених норм законодавства. Загалом публічне адміністрування сприяє створенню умов для сталого розвитку всіх сфер діяльності суспільства в цілому, забезпечення безпеки, умов конкурентного середовища.

Умовно соціальну сферу або суспільство, розглядаючи в межах публічного адміністрування, можна поділити на чотири блоки за двома базовими ознаками, а саме:

- відповідно до приналежності до певної складової частини суспільства – приватний та публічний;

- відповідно до можливості заробляти кошти в процесі функціонування – суб'єкти, що за своєю сутністю можуть заробляти і такі, що не несуть певної вигоди (комерційні та некомерційні).

2.3. Дія ринкових принципів у політичній сфері. Публічна сфера і публічна політика

Останнім часом стає тенденцією поширення дії принципів економіки на більшість сфер суспільного життя, що відповідає концепції раціонального вибору в соціальних науках. Дія ринкових принципів, зокрема, розглядається в політичній сфері у працях таких учених: Джеймса Макгілла Бьюкенена, Ентоні Даунса, Фредеріка Тейлора, Йозефа Алоїза Шумпетера та ін. Умовно суб'єктами господарювання є політичні діячі, чи то безпосередньо діючі представники органів влади, парламент та депутати, чи то просто члени партії та інші суб'єкти політичної сфери. Дія ринкових принципів у політичній сфері проявляється так:

- принцип ринкової конкуренції у сфері економіки передбачає, що представники політичної сфери (публічної політики, члени політичних партій) переслідують власні інтереси з метою обрання їх на політичні

посади, як засіб досягнення бажаного використовують виборчий процес, під час якого умовним товаром є передвиборні програми;

– принцип свободи підприємництва за аналогією забезпечує політичним структурам певні права: можливості за власною ініціативою утворювати об'єднання, самостійно організовувати їх діяльність, вільно приймати політичні рішення згідно зі встановленими нормами закону, наприклад щодо кандидатур на політичні посади тощо;

– принцип соціального партнерства належить до базових, він визначає будь-яку розвинуту ринкову економіку як соціально орієнтовану, а тому як партнери мають виступати політичні та громадські діячі – представники суспільства, чиї потреби покликані задовольняти тощо.

Отже, прийнято вважати, що в політичній сфері людина приймає рішення, керуючись відповідно такими ж принципами, що й в економічній сфері. Публічна сфера, як зазначалось раніше, – єдність політичної, економічної та соціальної сфер, представляє слабо структуровані зв'язки між ними.

Таким чином, складна взаємна інтеграція політики та економіки в суспільстві активно позначається також на соціальних процесах публічного управління, зокрема публічного адміністрування.

Питання для самоконтролю:

1. Поясніть взаємозв'язок економічної науки, соціології, політології з публічним управлінням.
2. Розкрийте особливості поведінки людей в економічній та політичній сферах суспільства.
3. У чому полягають особливості публічного управління соціальною сферою у сучасних індустріальних суспільствах?
4. У чому полягає дія ринкових принципів у політичній та публічно-управлінській сферах?
5. Що таке публічна сфера суспільства і яке місце в ній посідає публічна політика?

Тема 3. Поняття методології публічного управління в сучасній науці

- 3.1. Огляд літератури з питань сутності та значення методології в системі наук.
- 3.2. Теоретичні уявлення про методологію публічного управління.
- 3.3. Закономірності публічного управління.
- 3.4. Принципи публічного управління та адміністрування.

3.1. Огляд літератури з питань сутності та значення методології у системі наук

Система різноманітних наук у сучасний період рухає суспільство до появи ще більш різноманітних форм та засобів наукового пізнання дійсності. Це дозволяє поглянути на нові виклики та проблеми через призму теоретико-методологічних принципів побудови кожної із галузей наукових знань. Тому дослідження питання методології має першочергове значення на шляху вирішення поставлених актуальних наукових завдань та проблем.

Сучасні наукові дослідження за будь-яким напрямом потребують активного пошуку нових методів, які вбиратимуть у себе всі переваги попередніх засобів пізнання та одночасно можуть вивести на отримання якісно нових знань. При цьому нові знання або навіть відкриття, як правило, виникають на перехресті різних наук. Публічне та державне управління також вбирає в себе знання багатьох інших наукових галузей і фактично виникає на їх перехресті [4].

Слід погодитися з думкою, що публічне управління як галузь науки має інтегрувати в собі найкращі досягнення сучасної методології.

Дослідники схиляються до думки, що коли вживають слово «методологія», то завжди мають на увазі саме методологію діяльності. Зокрема, методологія, яка трактується в широкому розумінні, є вченням про структуру, логічну організацію, методи і засоби діяльності. У такому розумінні методологія утворює необхідний компонент будь-якої діяльності, оскільки така діяльність стає предметом усвідомлення, навчання і раціоналізації. Тобто окрема методологія існує для кожного виду діяльності.

Таким чином, вводячи поняття методології, ми фактично розрізняємо два типи знання – знання про світ і знання про знання (або, точніше, про пізнання). Перше вказує на те, що пізнається, друге – яким чином здобувається знання про світ [51, с. 41-42].

Оскільки методологія і діяльність взаємопов'язані, розглянемо основні підходи до розуміння останньої. Так, у філософському тлумачному словнику діяльність трактується як специфічно людська форма

активного ставлення до навколишнього світу, змістом якої є цілеспрямована зміна і перетворення. Будь-яка діяльність включає в себе мету, засіб, результат і сам процес діяльності, відповідно невід'ємною характеристикою діяльності є її усвідомленість [50, с. 67]. Основою діяльності є свідомо сформульована мета, але основа самої мети лежить поза межами діяльності, у сфері людських мотивів, ідеалів і цінностей. Сучасний науково-технічний розвиток усе більше демонструє, що не тільки діяльність у сфері мистецтва чи моралі, а й наукова, пізнавальна діяльність отримує свій зміст кінцевою мірою залежно від її моральної орієнтованості, від її впливу на людське існування. Водночас залежність самої діяльності від інших соціальних факторів полягає в тому, що в різних культурах вона займає суттєво різне місце, виступаючи в ролі найвищого сенсу людського буття або на правах необхідної [6].

Відомо, що людська діяльність – це багатоструктурне явище, послання пізнання, оцінки і практики. Слід ураховувати, що її пізнавальний аспект полягає в отриманні або використанні знання про об'єкт шляхом застосування до нього методів пізнання. Що стосується оціночної діяльності, то вона забезпечує необхідну для будь-якої свідомої дії з об'єктом оцінку суті згідно з деякою шкалою оцінювання. Практична ж складова орієнтована на предметно-практичне перетворення об'єкта відповідно до існуючих знань та оцінок [45]. Дослідники зазначають, що при соціоінженерному підході до вивчення діяльності спостерігається більш детальний її поділ на пізнавальну, аналітичну, прогностичну, навчальну, моделюючу, конструюючу, діагностичну, оціночну, контролюючу, управлінську, виробничу і споживчу складові частини. Оскільки діяльність являє собою взаємодію суб'єкта і об'єкта, то відповідно до типу взаємодії можна виділити суб'єкт-об'єктний і суб'єкт-суб'єктний її різновиди. Нарешті, істотний відбиток на діяльність накладає сам об'єкт, завдяки чому виділяються такі її різновиди, як інституційна, процесуальна, інноваційна, а також формування і розвитку відносин, спільноти, цінностей, норм, систем і власне діяльність [50, с. 150].

При цьому кожному виду діяльності відповідає своя методологія. Виділення різновидів методології відповідно до різновидів діяльності дозволило дослідникам її структурувати у вигляді схеми матриці, яка може використовуватися для діагностики розвитку реальної методології того чи іншого виду діяльності. При цьому дослідники зазначають, що на сьогодні існує великий перелік видів діяльності, які, на їх думку, слабо забезпечені методологічно. Серед таких вони відзначають, передусім, аналітичну діяльність, діагностику, проектування. Існують значні складності у формуванні методології цінностей і процесів, особливо перехідних і кризових. Динаміка суспільних процесів вимагає також подальшого вдосконалення методології публічного управління в

умовах глобалізації.

В. В. Копейчиков під методологією розумів сукупність певних теоретичних принципів, логічних прийомів і конкретних способів дослідження предмета науки; вказують, що це наука про методи; розуміють її як систему певних теорій, принципів, законів і категорій, які відображають процес пізнання [19, с. 10].

Беручи до уваги цю позицію та враховуючи сучасний рівень розробки цього питання, можна сказати, що методологія – це:

- система підходів, принципів, способів (методів) наукового дослідження;

- теорія про їхнє використання при вивченні публічно-правової дійсності.

У першому значенні методологія науки розглядається як сукупність пізнавального інструменту (методологічні підходи, принципи, методи тощо), як філософська дисципліна, яка вивчає цей інструментарій і умови його продуктивного застосування. Таке розуміння відображає суть методології науки, але не охоплює різновиди методологічного дослідження і через це може розглядатися як вузьке поняття.

У широкому розумінні методологія науки являє собою філософську дисципліну про генезис, будову і функціонування наукового знання, його трансформацію в пізнавальний інструментарій, тобто в науковий метод. Як справедливо зазначається, змістова сторона методології відображає вибірково діяльність суб'єкта пізнання, який виділяє з усього масиву знань те або інше учення та визначає його ідеї і принципи, створюючи таким чином основу конкретної наукової теорії, її предмета та відповідних методів.

Формальний аспект методології наукової діяльності має свій прояв в апологетичній діяльності пізнання, тобто будь-яка нова наукова теорія після свого виникнення повинна «оборонятися», доводити свою істинність та переваги перед іншими теоріями. Як правило, це проходить шляхом пошуку доказів на користь зроблених нею висновків і створення на їх основі нового наукового знання. Звідси випливає, що теорія може розглядатися і як система знань, і як початковий пункт наукової діяльності [8].

Варто зазначити, що сучасна методологія уникає крайніх оцінок методологічних програм або абсолютизації будь-якої з них, що мало місце в минулому. Багатьма дослідниками обґрунтовується методологічний плюралізм (тобто різні методологічні підходи). У сучасній науці склалася багаторівнева концепція методологічної теорії.

Розвиток методології – одна зі сторін розвитку пізнання в цілому. Спочатку методологія ґрунтувалася на знаннях, які диктувала геометрія як наука, де містилися нормативні вказівки для вивчення реальному світу. Потім методологія виступала як комплекс правил для вивчення

Всесвіту і перейшла у сферу філософії. Платон і Арістотель розглядали методологію як логічну універсальну систему, засіб істинного пізнання. Тривалий час проблеми методології не посідали належного місця в науці через механістичність або релігійність тих чи інших поглядів на світ. Слід також додати, що методологія взагалі довгий час розглядалася дослівно лише як вчення про методи діяльності (метод і «логос» – учення). Таке розуміння методології обмежувало її предмет аналізом методів.

Таке розуміння методології мало свої історичні підстави: в умовах класового суспільства, розподілу праці на розумову й фізичну (за К. Марксом) відносно невелика група людей «розумової праці» задавала цілі діяльності, а решта робочих «фізичної праці» повинні були ці цілі виконувати, реалізовувати. Так склалася класична для того часу психологічна схема діяльності: мета – мотив – спосіб – результат. Мета задавалася людині ніби «ззовні» – учневі в школі вчителем, робітникові на заводі начальником і под.; мотив або «нав'язувався» людині також ззовні, або вона повинна була сама собі його сформулювати (наприклад, мотив заробити гроші, щоб прогодувати себе і свою сім'ю). Таким чином, для більшої частини людей для вільного прояву своїх сил, для творчості залишався лише один спосіб: синонім – метод. Звідси й існуюче вузьке розуміння методології [34].

Отже, необхідно визначитись із походженням терміна «методологія».

Методологія (від грец. *methodos* – шлях дослідження чи пізнання; *logos* – вчення) – це систематизована сукупність підходів, способів, методів, прийомів та процедур, що застосовуються в процесі наукового пізнання та практичної діяльності для досягнення різних цілей, отримання істинних знань.

Стверджують також, що методологія – це галузь теоретичних знань, уявлень про сутність, форми, закони, порядок та умови застосування підходів, способів, методів, прийомів і процедур у процесі наукового пізнання та практичної діяльності [50, с. 188].

Методологія охоплює три підсистеми:

1) методологію науки (вчення про систему способів організації і здійснення наукового пізнання, а також побудови систем наукових знань):

- змістову;
- формальну;

2) методологію наукового дослідження (систему способів наукового дослідження певних об'єктів):

- філософську;
- загальнонаукову;
- конкретнонаукову;

3) методологію практичної діяльності (систему способів організації та здійснення практичної діяльності):

- загальнопрактичну;
- конкретнопрактичну [15, с. 344].

До найважливіших цілісних різновидів методології, що сформувались у процесі історичного розвитку, відносять такі:

1. Консервативна методологія – сформувалася, як видно, раніше від усіх інших різновидів. Вона орієнтована на збереження і зміцнення держави.

2. Утопічна методологія – спирається на ідею ідеальної держави і її втілення в практику. При цьому допускаються будь-які жертви заради торжества цієї ідеальної держави.

3. Еклектична методологія – припускає методологічні запозичення й інші види діяльності людини, наприклад виробництва, торгівлі та ін.

4. Діалектична методологія – відстоює ідею розвитку держави: поява, становлення і відмирання.

5. Раціоналістична методологія – передбачає всебічну раціоналізацію держави і управління нею.

6. Позитивістська методологія – передбачає операціоналізацію управлінської діяльності та її орієнтацію на реальний ефект.

7. Модерністська методологія – розглядає державу й публічне управління як явище, що постійно поновлюється.

8. Системна методологія – ґрунтується на системних уявленнях про державу і управління.

9. Кібернетична методологія – орієнтована на розгляд управління державою з формальних позицій, шляхом застосування кількісних моделей на основі кібернетичної науки.

10. Постмодерністську методологію – формується на основних постулатах філософії постмодернізму, що заперечує традиції модернізму, закладені в європейській методологічній традиції Декартом, Спінозою, Кантом, Гегелем і Марксом. В основі методології лежать ідеї дискурсу влади і її деконструкції. Мова йде про радикальне переосмислення і зміну влади, звільнення її від європейської логістики й антигуманності. Постмодернізм спирається на такі фактори формування держави, як «національна ідея», «колективний страх» та ін., надає перевагу процесам самоорганізації, спонтанного становлення невідворотних катастрофічних змін, акцентує увагу на синергетичних процесах, заперечує системність [26, с. 15 – 16].

Методологія є як рефлексією відносно змісту та спрямованості будь-якого виду діяльності, метою якої є не лише раціоналізація діяльності, але й вияв її людських мотивів, її моральних та ціннісних регуляторів, тобто вона є основою наукової діяльності. Тому необхідно

розрізняти власне методологію наукової діяльності і методологічні основи пізнавальної та практичної діяльності. Методологія слугує основою аналізу загальних характеристик пізнавальної діяльності, які втілюються у конкретних ситуаціях, у певних сферах пізнання та історико-культурних умовах.

Методологія також являє собою співвідношення знання і діяльності. Знання з'являються унаслідок діяльності суб'єкта, а діяльність суб'єкта визначається знанням. Методологію цікавлять знання як результат, необхідна умова та засіб різних форм та видів наукової діяльності [20, с. 23].

Методологія тісно пов'язана з теоретичними знаннями, які слугують основою її розвитку й водночас самі розвиваються за допомогою нових методологічних засобів. Відповідно до цього, концепції, закономірності, моделі й теорії у публічному управлінні не лише виконують функції опису, пояснення, а також передбачення виникнення, існування і розвитку певних публічно-управлінських явищ. Вони виконують також методологічні функції, а саме надають наукову обґрунтованість практиці публічного управління та є як теоретичною основою методології публічного управління. Методологія ставить перед собою завдання з'ясувати умови перетворення позитивних наукових знань про дійсність у методі подальшого пізнання цієї реальності, виявити ефективність і межі його продуктивного застосування. Важливим і принциповим для методології є обґрунтування положення про метод як систему, його складність і багатогранність змісту, що включає в себе знання різноякісних характеристик і множинність рівнів – від принципів філософського значення до безпосередніх наукових знань про конкретний об'єкт. Це зумовлює закономірність розгортання методу в систему в процесі його теоретичного й практичного функціонування [50, с. 189].

Друга грань загального підходу до тлумачення поняття «методологія» заслуговує на особливу увагу, оскільки будь-який найдосконаліший або просто такий, що має право на існування поруч з іншими, метод наукового дослідження може бути дискредитований, якщо відсутня теорія його використання. Приклад тому – невміле, однобічне використання методу діалектичного матеріалізму у радянський період державного управління [38].

З огляду на те, що метою науки є пізнання законів розвитку природи і суспільства, їх впливу на предмети та явища, їх властивості та відношення, що здійснюються за допомогою логічного та абстрактного мислення, особливе значення приділяється методології наукових досліджень як формі організації науково-пізнавальної діяльності. Дослідженню методології наукових досліджень присвячена значна кількість робіт, і відповідно даються її визначення. Зокрема, методологія – це

вчення про структуру, логіку організації, методи та способи діяльності в різних галузях науки, її теорії та практики. Відповідно до навчального процесу у вищій школі методологію розуміють: як сукупність принципів, способів, методів та форм наукового пізнання; методологія як вчення про основи пізнання аналізує та оцінює філософські, світоглядні позиції, на які дослідник спирається у процесі наукового пізнання; методологія як вчення про способи та прийоми дослідження розглядає суттєві характеристики конкретних методів пізнання, що становлять загальний напрям дослідження. До таких методів слід віднести прийоми та способи емпіричного та теоретичного етапів дослідження. Тому значення методології наукового пізнання полягає в тому, що вона дозволяє систематизувати увесь обсяг наукового знання й створити умови для розроблення подальших, ефективних напрямів дослідження.

Головним завданням методології наукового пізнання є синтез нагромаджених наукових знань, що дає змогу забезпечити використання досягнень розвитку науки у практичних цілях [25, с. 24].

Згідно зі словником-довідником «Методологія державного управління», методологія державного управління – це система способів організації та здійснення пізнавальної й практичної діяльності у сфері державного управління, що включає підсистему способів дослідження (понять, принципів, підходів, методів, методик, процедур, технологій тощо) державно-управлінської діяльності [11, с. 87]. В. В. Цветков розглядав методологію державного управління як багаторівневу споруду, на верхніх поверхах якої розміщується філософська методологія, далі – загальнонаукова методологія, а на найнижчих поверхах – методологія галузевих видів науки. Зазначимо, що ця ієрархія має системний характер, оскільки всі її поверхи утворюють цілісний методологічний організм, притаманний і публічному управлінню як більш широкому явищу порівняно з державним управлінням. При цьому галузеву методологію мають постійно підтримувати філософська і загальнонаукова методології [48, с. 190]. В. П. Кохановський трактує поняття методології як таке, що має два основних значення: система визначених способів і прийомів, застосовуваних у тій або іншій сфері діяльності (у науці, політиці, мистецтві і под.); вчення про цю систему, загальна теорія методу, теорія в дії [21, с. 170].

Методологія – це спосіб, засіб зв'язку науки і практики. У філософії існує думка, що великого поширення для визначення метатеоретичної та науково-дослідницької діяльності набуло поняття «стиль мислення», яке за змістом близьке до поняття «парадигма». Провідною рисою і тенденцією сучасного етапу розвитку наукового пізнання є його гуманізація. Мається на увазі не лише гуманістична переорієнтація використання наукових досягнень, а насамперед перебудова методологічних основ науки, стилю мислення, архетипу наукового пізнання.

Одним із головних завдань гуманізації наукового пізнання є формування нового гуманістичного стилю мислення. Саме він є сполучною ланкою між основними методологічними принципами наукового пізнання і загальними ідеями, які виражають сутність того чи іншого світогляду, що є в ньому найважливішим і самоцінним. Серед найважливіших ідей, що визначають методологічні основи гуманістичної орієнтації сучасного наукового пізнання, виділяють два основоположення: по-перше, ідею культури як міри розвитку людини; по-друге, ідею єдиної науки про людину. [46, с. 277].

Сучасна методологічна ситуація у суспільствознавстві України та інших пострадянських країн, яка характеризується переходом від уніфікованої, єдино дозволеної, «одержавленої» методології до різноманітних методологічних засад, парадигм, підходів.

Держава у своїй діяльності стикається не тільки з пізнаними та реалізованими закономірностями буття, але й багатьма випадковостями. Ці випадковості виникають раптово й тому потребують реагування держави. У швидкій боротьбі з негативними випадковостями держава не встигає всесторонньо та глибоко їх пізнати й тому вимушена діяти «навздогад», методами проб і помилок, і далеко не завжди успішно. Тому саме ці дії мають характер випадковостей. У таких випадках може бути використана синергетика [17, с. 66 – 68].

Звідси випливає, що на розвиток методології науки про публічне управління значно впливає на розвиток загальної науки методології як основи науково-пізнавальної, практично-перетворювальної та навчально-виховної діяльності. Методологія є наукою про систему принципів, способів організації і забезпечення теоретичного й практичного компонентів діяльності владно-управлінської системи. Вона є формою філософського осмислення принципів організації і регуляції пізнавальної діяльності, виокремлення в ній умов, структури, принципів і змісту знання, а також шляхів, що ведуть до нього. На цьому етапі відбувається швидке зростання методологічних досліджень, що обумовлено революційними змінами в соціальній практиці, науці, техніці та інших сферах життя.

З цією метою пропонуються такі шляхи подальшого розвитку методології наукового пізнання:

1. **Раціональність.** Існує у вигляді багатьох множинних замкнених відокремлених форм. При формуванні концепції сучасної раціональності необхідно зберегти її універсальність. Взаємозумовленість людини і світу є основою раціональності.

2. **Об'єктивність.** Збільшення суб'єктивності сучасної науки зменшує її об'єктивність, але така суб'єктивність має об'єктивну основу, оскільки виражає підходи людства. Об'єктивність закладена у самій природі науки [7, с. 131 – 132].

Предметом наукового дослідження може стати тільки об'єктивно фіксоване, повторюване явище. І саме через це об'єктивність постає як інтерсуб'єктивність. Враховуючи, що наука зберігає свою спрямованість на об'єкт, у такому розумінні вона завжди об'єктивна.

3.2. Теоретичні уявлення про методологію публічного управління

Публічне управління в Україні є відносно новою системою наукових поглядів на розвиток держави, теоретико-методологічну сутність публічно-управлінських процесів та явищ. Ця галузь наукового пізнання є одним із основних засобів проведення державно- і публічно-правових реформ Президентом України, затвердження державних цільових програм Верховною Радою України з питань реформування важливих сфер суспільного розвитку, підготовки проектів підзаконних нормативно-правових актів із актуальних питань життєдіяльності суспільства і держави тощо.

Вибір своєчасної, правильної та об'єктивної сучасному розвитку держави методології публічного управління має першочергове завдання як у дослідженнях вчених, так і під час формування моделей розвитку публічно-управлінських явищ та процесів у практичній діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, розвитку та прогнозуванні публічно-управлінських та державно-управлінських відносин як у межах системи державного управління, так і у системі суспільних, публічних відносин у цілому.

Методологічний аспект досліджень такого явища, як публічне управління за своїм змістом охоплює використання гносеологічних, тобто теоретико-пізнавальних знань різного рівня.

Як відомо, методологічні знання (на відміну від так званих онтологічних) – це знання щодо принципів, методів, шляхів й інших засобів вивчення, пізнання досліджуваних об'єктів. Розмежування методологічних (гносеологічних) й онтологічних знань має умовний характер, оскільки не може бути онтології, тобто пізнання безпосередньо реально існуючих явищ і процесів, поза гносеології, як і навпаки. Водночас кожен із цих різновидів знань набуває відносної самостійності. Розроблення методологічних аспектів має надзвичайно важливе значення для кожної науки, оскільки не тільки знання, а й шляхи їх набуття мають бути істинними, обґрунтованими та раціональними. Таке розроблення є досить складним й охоплює величезне коло проблем, вимагає значної наукової ерудиції, понятійно-термінологічної культури, широким узагальнень, дисципліни мислення [43].

Наявність у змісті категорії «публічне управління» великої частки юридичних знань є загальновизнаною. При цьому слід зважати на своєрідність умов, у яких зароджувалася вказана теорія. Це відб-

увалося хоч і у формальних рамках юридичної науки, але фактично під інтенсивним впливом науки управління, яка складається, як уже зазначалось, із сукупності управлінських наук. Серед них найбільший вплив на формування теорії публічного та державного управління спостерігав з боку так званої загальної теорії соціального управління. А вона, зрозуміло, відображає саме той рівень наукового узагальнення, на якому доцільне застосування «широкого» тлумачення державного управління [13, с. 8], наближеного до змісту публічного.

Якісні зміни, які відбуваються в українському суспільстві нині у зв'язку із проведенням державно-правових та суспільних реформ, неможливі без методологічного забезпечення та обґрунтування владної діяльності, процесу прийняття законів та підготовки підзаконних нормативно-правових актів, управлінських рішень, утвердження державно-правової діяльності на засадах визнання пріоритетною ідею щодо забезпечення загальносуспільних інтересів, формування заходів для впровадження соціальних благ у відносини влади і громадян.

Сучасний період розвитку науки публічного управління характеризується не лише переосмисленням існуючих уявлень про взаємовідносини між різними суб'єктами у системі реалізації публічної та державної влади, а й створенням низки нових концепцій для ефективного розвитку цієї галузі суспільної діяльності.

Соціальні перетворення і демократичні процеси протягом останніх десяти років з початку XXI ст. в усіх сферах суспільного життя України сприяють поєднанню різних типів державно-управлінських взаємовідносин як на макрорівні організації усєї публічної влади в державі, так і на макрорівні таких відносин (у межах конкретного державного органу чи його структурного підрозділу, під час підготовки та прийняття конкретного управлінського рішення тощо). Відповідний стан державного управління стає причиною для оновлення методологічних підходів у визначенні сутності, змісту публічно-управлінських та державно-управлінських процесів та явищ, формування системи наукових поглядів та цінностей із означених сфер публічного управління.

Варто також зазначити, що становлення публічного управління в Україні вимагає створення ефективної системи функціонування різних рівнів публічно-владних механізмів, які відповідали б стандартам демократичної правової держави із соціально орієнтованою ринковою економікою. При цьому особливо важливим є науковий супровід таких процесів, що потребує додаткових наукових досліджень цієї галузі знань.

Системні проблеми вітчизняної теорії публічного управління свідчать про наявність кризи у загальносуспільній сфері соціальних відносин та у відносинах владно-управлінського характеру зокрема. Розгортання нових державницьких реформ, постійні зміни у структурі

апарату публічної влади, першочергова роль політичних факторів у вирішенні загальнодержавних справ потребують сильного та компетентного втручання науковців у галузь публічного управління з метою вирішення наукових завдань публічного управління. Одним із пунктів такого вирішення є поступовий перехід від «одиночного» у теорії та методології до «всеосяжного» на практиці.

Як уже зазначалося раніше, методологію необхідно розуміти як шлях до історичного розвитку публічного управління з точки зору філософських підходів людського буття. Саме загальні закони людського розвитку сприятимуть правильному розумінню того комплексу питань, які потребують негайного та якнайскорішого вирішення у системі публічного управління.

Порівняння категорій, зіставлення публічно-управлінських явищ і процесів, розробка наукових концепцій спроможні в цілому вивести галузь знань «Публічне управління» на новий рівень як теоретичного, так і науково-практичного розв'язання цілого ряду нагромаджених проблем у суспільній сфері. Мову зокрема слід вести про відносини як між учасниками соціуму, так і у межах певного кола публічно-управлінських відносин. У цьому контексті важливим є уміння поєднати набуті знання про такі явища і процеси та перейти до нового якісного сучасного стану публічного управління, ефективної та високоструктурованої вітчизняної публічно-управлінської моделі XXI ст.

Перехід від однієї системи владних відносин до іншої, формування нової структури соціальних зв'язків держави та сфер публічного управління все більше повертає науковців та практиків до пошуку ефективних практичних засобів впливу на суспільні процеси і явища. Тобто в цьому випадку ми можемо стверджувати про необхідність пошуку оптимальної системи методологічних інструментів для ефективного та правильного визначення усіх згаданих вище об'єктів дослідження науки публічного управління, при цьому не обмежуючись загальними положеннями про них та їх ознаки.

У зв'язку з цим пропонується зробити аналіз методів публічного управління.

Метод – це шлях, спосіб досягнення поставленої мети і завдань дослідження. Він відповідає на запитання: як пізнавати? У свою чергу, методика (гр. *methodike*) – сукупність методів, прийомів проведення будь-якої роботи. Методика дослідження – це система правил використання методів, прийомів та операцій. У науковому дослідженні часто застосовують метод критичного аналізу наукової і методичної літератури, практичного досвіду, як того потребує рівень методики і техніки дослідження.

У подальшій роботі широко використовуються такі методи: спостереження, бесіда, анкетування, рейтинг, моделювання, контент-аналіз,

експеримент та ін. Вибір конкретних методів дослідження диктується характером фактичного матеріалу, умовами і метою конкретного дослідження. Методи є упорядкованою системою, в якій визначається їх місце відповідно до конкретного етапу дослідження, використання технічних прийомів і проведення операцій з теоретичним і фактичним матеріалом у заданій послідовності. В одній і тій же науковій галузі може бути кілька методик (комплексів методів), які постійно вдосконалюються під час наукової роботи.

Найскладнішою є методика експериментальних досліджень, як лабораторних, так і польових. У різних наукових галузях використовуються методи, що збігаються за назвою, наприклад, анкетування, тестування, шкалювання, однак цілі й методика їх реалізації різні.

Досить поширеним є поділ основних типів методів за двома ознаками: мети і способу реалізації. За першою ознакою виділяються так звані первинні методи, що використовуються з метою збору інформації, вивчення джерел, спостереження, опитування та ін. Вторинні методи використовуються з метою обробки та аналізу отриманих даних – кількісний та якісний аналіз даних, їх систематизація, шкалювання та ін. Третій тип – це верифікаційні методи і прийоми, що дають змогу перевірити отримані результати. Вони зводяться також до кількісного та якісного аналізу даних на основі виміру співвіднесення постійних і змінних чинників. За ознакою способу реалізації розрізняють логіко-аналітичні, візуальні та експериментально-ігрові методи. До перших належать традиційні методи дедукції та індукції, що різняться вихідним етапом аналізу. Вони доповнюють один одного й можуть використовуватися з метою верифікації – перевірки істинності гіпотез і висновків [43].

Візуальні або графічні методи – це графіки, схеми, діаграми, картограми, що дають змогу отримати синтезоване уявлення про досліджуваний об'єкт і водночас наочно показати його складники, їхню питому вагу, причинно-наслідкові зв'язки, інтенсивність розподілу компонентів у заданому обсязі. Ці методи тісно пов'язані з комп'ютерними технологіями.

Експериментально-ігрові методи безпосередньо стосуються реальних об'єктів, які функціонують у конкретній ситуації, і призначаються для прогнозування результатів. З ними пов'язаний цілий розділ математики – «теорія ігор»: з їх допомогою вивчаються ситуації в політичних, економічних, воєнних питаннях. Вони використовуються у психології («транзакційний аналіз»), соціології («управління враженнями», «соціальна інженерія»), методиці нетрадиційного навчання. У прикладних аспектах гуманітарних наук доцільно застосовувати математичні методи.

Математичний апарат теорії ймовірностей дає можливість вивчати

масові явища в соціології, лінгвістиці. Математичні методи відіграють важливу роль при обробці статистичних даних, моделюванні. Однак при цьому слід зважати на різницю в природі об'єктів і категорій гуманітарних, природничих і математичних наук. Проблема полягає у визначенні конкретної гуманітарної сфери, в якій застосування математичних методів дає результати. Розрізняють методи теоретичних та емпіричних досліджень.

Такий розподіл методів завжди умовний, оскільки з розвитком пізнання один науковий метод може переходити з однієї категорії в іншу [43].

Для публічно-управлінських досліджень засоби системного підходу є важливим елементом загальнометодологічних основ: вони сприяють більш глибокому усвідомленню структурно-функціонального змісту управлінських явищ, їх багатогранних взаємозв'язків між собою та навколишнім соціальним середовищем, дій різноманітних системостворювальних факторів, їх існування та розвитку. Це надзвичайно важливо насамперед для юридичних досліджень державного управління, оскільки в юридичній науці філософське осмислення державних явищ і процесів слабо вивчено. Хоча порівняно з іншими суспільними науками юридична наука – одна з тих, які найбільше здатні прийняти кібернетичні принципи, підходи та методи.

Пізнавальні переваги системного підходу зовсім не означають, що у всіх випадках слушно розглядати кожний управлінський об'єкт із системних позицій. Без чіткого дослідницького наміру, досягненню якого сприяє застосування саме системних поглядів, такий підхід сам по собі нічого цінного не дає. На жаль, це не завжди враховується у державознавчих дослідженнях. Інколи їх «системологічна насиченість» зводиться лише до проголошення системних принципів і термінів. Причому недостатній поки що «коефіцієнт корисної дії» системного підходу у державознавчих дослідженнях зумовлений зараз зовсім не слабкою загальнонауковою його розробкою. Створився певний розрив між досить розвинутою методологією системного підходу як складовою частиною загальнометодологічних основ досліджень державного управління, з одного боку, та рівнем використання його можливостей у вирішенні спеціально-наукових дослідницьких завдань – з іншого. Він поглиблюється, зокрема, тим, що трапляються випадки механічного застосування системних категорій до досліджуваних державно-правових явищ та процесів. Маючи на увазі специфіку системного підходу, слід враховувати, що адекватне застосування системного підходу обов'язково передбачає побудову спеціального понятійного апарату, що забезпечує перехід від загальних методологічних принципів до конкретних проблем відповідної галузі знань [13, с. 10 – 11].

Головне призначення системного підходу полягає не просто в

аналізі якихось систем, а в системному розгляді деяких сукупностей елементів і зв'язків між ними, які дослідник відповідно до своїх завдань визначає саме як системи. Причому на підставі одного й того ж досліджуваного об'єкта можуть бути змодельовані різноманітні системи: залежно від обраного критерію, тобто того компонента або властивості, що буде визначено як так звана системостворювальна ознака. Наприклад, апарат державного управління можна уявити як систему органів, систему службовців (посадових осіб), систему функцій, систему повноважень та ін.

Категорії як організуючі форми пізнання несуть на собі найважливіше методологічне навантаження.

Дослідження публічного управління може здійснюватися за допомогою низки інших, насамперед загальнологічних підходів – системного, структурно-функціонального, синергетичного, компаративного тощо. Виправданим також є використання методології окремих наук для прикладу сукупності методів психологічної науки (інтроспекція, психоаналіз, актуалізація тощо). Характерною особливістю філософського ставлення до практичних проблем є прагнення проникнути у їх сутність, знайти основні рушійні сили змін, визначити необхідну лінію розвитку та можливості суб'єкта у корегуванні цієї лінії. Засобом, за допомогою якого досягаються філософські висновки, є рефлексія (дослівно – повернення назад) – усвідомлення кінцевих засад буття та культури, постійне мислення не опосередкування різних предметів, зіставлення багатьох поглядів, пошук оптимального поєднання альтернатив, знаходження компромісних рішень та бачення стратегічних перспектив. Отже, опосередкованість, співвіднесеність, обґрунтованість, критичність, виваженість (перелік характеристик можна продовжити) є ознаками філософського мислення і якраз вони надають нашому розумінню складних (зокрема і управлінських) процесів необхідної глибини, цілісності та простоти [43].

Ураховуючи це, важливо звернути увагу на поняття «схема методології». Зокрема, А. М. Новіков під цим розуміє:

1. Характеристика діяльності:
 - особливості;
 - принципи;
 - умови;
 - норми діяльності.
2. Логічна структура діяльності:
 - суб'єкт;
 - об'єкт;
 - предмет;
 - засоби;
 - методи;

- результат діяльності.
- 3. Часова структура діяльності:
 - фази;
 - стадії;
 - етапи діяльності [30, с. 14 – 16].

Таке розуміння і побудова з його точки зору методології дозволяє з єдиних позицій і в єдиній логіці узагальнити вже наявні трактування поняття «методологія».

Методи управління – це способи або засоби досягнення поставлених управлінських цілей, що визначають якісну складову частину управління. Публічне управління як особливий вид публічної діяльності використовує різні методи, серед яких розрізняють методи організації і методи діяльності органів управління. Методи діяльності поділяють на загальні (застосовуються при використанні всіх або основних функцій управління на всіх найважливіших стадіях управлінського процесу) і спеціальні (застосовуються при здійсненні окремих функцій на деяких стадіях процесу управління). Загальні методи – це насамперед переконання і примус.

Останній припустимий лише на підставі закону, у межах і в порядку, передбачених ним. Переконання ґрунтується на авторитеті закону і застосовується без докладного та спеціального правового регулювання. До загальних методів управлінської діяльності належать також методи регулювання, загального керівництва та безпосереднього управління. За механізмом впливу на керовані об'єкти їх поділяють на методи прямого і непрямого впливу (адміністративні та економічні), за силою – на методи видання правових актів і організаційні. Усі загальні методи застосовуються не ізольовано, а в поєднанні (примус здійснюється у правових формах, переконання досягається як виданням правових актів, так і суспільно-організаційними методами). До спеціальних методів діяльності органів управління відносять методи виконання окремих функцій управління. Щодо стадій процесу управління розрізняють методи вироблення і прийняття управлінських рішень. Існують також інші класифікації методів управління: зовнішньоекономічного впливу (організаційні та адміністративні), морально-політичні (переконання, виховання, моральне заохочення), економічні (матеріальне заохочення конкретних осіб і колективів, стимулювання виробничої та іншої діяльності), організаційні (прогнозування, організація, координація, контроль), адміністративно-директні.

Згідно з іншою класифікацією методи управління поділяються на: правові, організаційно-розпорядчі, адміністративні, економічні, соціально-психологічні, виховні.

Правові методи засновані на застосуванні регулюючих норм права, встановлених для певних видів діяльності. Вони повинні постійно ви-

користуватись у професійній діяльності, оскільки є імперативними (обов'язковими для виконання). До правових методів належать:

- 1) імперативні (обов'язкові до виконання, властиві публічному управлінню);
- 2) диспозитивні (вказують, що можна робити, а що ні);
- 3) рекомендаційні (вказують, як вчинити згідно з нормами в тій чи іншій управлінській, службовій ситуації);
- 4) заохочувальні (схвалюють діяльність службовців, які творчо керуються нормами права).

Для публічних службовців майже неможливо скласти вичерпний перелік обмежень, рекомендацій і забобон на рівні нормативно-правових документів, але скласти еталонний перелік можливо. Чимало службовців мають досить невиразне або викривлене уявлення про ці норми.

Організаційно-розпорядчі методи стосуються формування структури органів управління; затвердження адміністративних норм і нормативів; видання наказів і розпоряджень; добір (підбір), оцінювання, навчання, виховання і розстановка кадрів; розробка положень, посадових інструкцій, стандартів компетенції органу публічної влади.

Адміністративні методи – це методи, спрямовані на прийняття ефективних управлінських рішень, підтримку дисципліни, порядку, за допомогою яких реалізуються різні адміністративні заходи впливу на персонал і санкції щодо нього за невикористання встановленого порядку та які здійснюються на основі правових положень і норм. Ці методи також орієнтовані на такі мотиви поведінки, як усвідомлена необхідність компетентності, дисципліни, професійної культури, почуття обов'язку, прагнення службовця працювати у певній організації та ін. Адміністративні методи вирізняє прямий характер впливу: будь-який регламентуючий та адміністративний акт підлягає обов'язковому виконанню. Наукою розроблено організаційні форми правового та адміністративного впливу, організаційні методи, в яких виявляється власна природа адміністрування. Це розробка наказів, резолюцій, указівок, регламентів, інструкцій, рекомендацій, контролю за їх виконанням; перерозподіл повноважень, обов'язків та відповідальності; кадрові пересування та ін.

До організаційно-розпорядчих та адміністративних методів впливу на кадри також належать: заходи переконання: виховання, бесіда, неофіційне усне попередження; заходи стимулювання: збагачення праці, надання працівникам додаткових повноважень, більшої відповідальності, застосування партисипативного управління; заходи примусу – дисциплінарні стягнення: письмове попередження, останнє письмове попередження, догана, звільнення.

Для адміністративних методів характерним є їх відповідність пра-

вовим нормам, що діють на певному рівні управління, а також актам і розпорядженням вищих органів управління.

Економічні методи повинні мотивувати, стимулювати діяльність персоналу, підвищувати матеріальну зацікавленість та ефективність його роботи за умов використання економічного механізму. Для цього застосовуються такі прийоми й засоби, як підвищення оплати праці залежно від якості і складності праці, виплата премій, застосування інших засобів стимулюючого характеру, у тому числі надання працівникам різних пільг, соціальних гарантій, пенсійного забезпечення та інших переваг («соціальний пакет»).

Соціально-психологічні методи – засоби впливу на свідомість та поведінку людей з метою соціалізації членів суспільства, формування у персоналу соціальної солідарності, творчого ставлення до справи, ініціативи, створення ділової обстановки в трудових колективах. У практиці управління кадрами використовуються методи соціально-психологічного аналізу і проектування розвитку персоналу, створення умов для індивідуального розвитку особистості кожного працівника, узгодження особистих і колективних інтересів при пріоритеті інтересів держави та її органів. Ці методи засновані на використанні соціального механізму (система взаємозв'язків у колективі, соціальні потреби тощо). Це соціальний аналіз у колективі працівників, соціальне планування, участь робітників в управлінні, соціальний розвиток колективу, психологічний вплив на працівників (формування груп, створення нормального психологічного клімату), моральне стимулювання, розвиток у працівників ініціативи і відповідальності.

Економічні і соціально-психологічні методи мають непрямий характер управлінської дії. Не можна розраховувати на автоматичну дію цих методів, досить важко визначити силу їх впливу і остаточний результат.

Виховні методи – це активізація працівника до певних дій (переконавання або спонукування), оцінювання його діяльності та вчинків, переконавання працівників у потребі творчого підходу до роботи, відповідальності за результати власної праці, точності, охайності при виконанні своїх обов'язків і розпоряджень керівників (переконавання – метод виховання, впливу на свідомість працівників з метою спрямування їх на корисну діяльність або гальмування негативних вчинків; методи переконавання: діалог, критика, самокритика, дискусія) [49].

Уся сукупність системних категорій, що виражають складний зміст будь-якої реальної системи, розподілена на певні групи, кожна з яких характеризує відносно самостійні аспекти системного підходу. Основними такими аспектами прийнято вважати розгляд:

- а) структурної побудови (структурний аспект);
- б) процесів функціонування (функціональний аспект);

в) розвитку (генетико-прогностичний аспект) системного об'єкта. Кожний із цих аспектів можна розкрити й більш диференційовано, що залежить від рівня деталізації сторін та проявів конкретної системи [43].

Процес формування організації та функціонування публічного управління, його підсистем відповідно до вимог сьогодення залежить від правильного методологічного підбору засобів наукового дослідження не лише усєї галузі публічного управління як підсистеми, групи суспільних відносин, але й наукове осмислення пов'язаних із цією групою відносин, факторів, які мають прямиий чи опосередкований вплив на розв'язання актуальних проблем публічного управління в Україні. Тому важливим, на нашу думку, є з'ясування сутності методології публічного управління.

Враховуючи вищевикладене, сьогодні перед наукою публічного управління постає завдання з оновлення змісту основних категорій та понять, характеристики публічно-управлінських явищ, концепцій, теорій тощо.

Функціонування механізмів забезпечення реалізації публічної, державної та місцевої влади на сьогодні не повною мірою забезпечують якість та ефективність сучасного публічного управління. Від цього – виникнення гострих суперечностей, як на рівні окремої суспільної сфери, яка перебуває під впливом державного управління, так і на загальнодержавному рівні, що заважає проведенню структурних та комплексних реформ, впровадженню якісних змін.

Для цього необхідно дійти до спільного знаменника в питанні, що методологія державного управління до проголошення Україною незалежності та методологія сучасного публічного управління засновуються на різних підходах та принципах. Зокрема, пропонуємо взяти за основу такі критерії, які впливають на зміст сучасної методології публічного управління, визначення її особливостей та характеру:

- 1) державний устрій;
- 2) політичний режим;
- 3) рівень визнання та захисту основоположних прав та свобод людини і громадянина;
- 4) ступінь втручання держави у приватні відносини;
- 5) зміст державної ідеології;
- 6) поєднання загальносуспільних та державних інтересів;
- 7) зміст та характер публічно-управлінської діяльності;
- 8) утвердження загальнолюдських цінностей;
- 9) характер наглядової та контрольної діяльності держави в особі її спеціально створених державних органів;
- 10) рівень забезпечення участі народу в управлінні загальнодержавними та місцевими справами.

Тобто в різних сферах суспільства можна спостерігати різну «публічність» влади та управління. Якщо узагальнювати такі критерії, то слід говорити про абсолютний або про соціальний характер державного управління. У цьому якраз виявляється загальний ступінь методології публічного управління, оскільки, якщо абсолютний характер державно-управлінської діяльності виводить на перше місце державу у відносинах з окремими громадянами чи соціальними групами, то в іншому випадку – держава в особі її органів намагається відшукати зв'язок із громадянами, соціальними спільнотами для того, аби впроваджувати свої управлінські рішення, спираючись на кращі демократичні традиції публічного управління.

Методологія державного управління може мати як демократичний, так і недемократичний характер, а методологія публічного управління – демократичний.

Слід зазначити, що нові реалії упорядкування суспільних відносин в Україні формуються і на фоні інтеграційних прагнень України. Поступове входження України у європейські структури, адаптація правової системи Європейського Союзу змінює усталені уклади не тільки у правовому житті нашої держави, але й потребує перегляду комплексних інститутів правозабезпечувального спрямування. Тому і методологія публічного управління на цьому шляху здатна вплинути на перегляд існуючого державного ладу, правового порядку, національних традицій у сфері прийняття управлінських рішень, організації державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. В основі таких процесів не лише інтеграція України до європейських структур, але й в цілому вплив глобалізації на сучасний розвиток нашої держави, адже поряд із європейськими стандартами організації державної влади і побудови правової системи необхідно враховувати й світові тенденції з різних питань державного розвитку, поєднувати європейські й міжнародні стандарти реформування держави та управління самою державою соціальними процесами за допомогою правових демократичних засобів. Досліджуючи питання методології публічного управління, необхідно спиратися на природу та сутність цієї категорії, її функціональне призначення, тенденцій та перспектив розвитку.

Наступним завданням методології публічного управління є забезпечення нею питань, пов'язаних із визначенням категоріально-понятійного апарату публічного управління, змістом та природою категорій, термінів та понять.

Методологію публічного управління слід також пов'язувати із поняттям доктрини публічного та державного управління. В Україні відсутня єдина комплексна доктрина державного управління. На рівні окремих питань державного управління приймаються окремі державні цільові програми, концепції, реалізуються відповідні заходи в окремих

сферах державного управління.

Доктрина – це політичне, наукове, філософське, військове вчення, теорія, система поглядів, провідний теоретичний або політичний принцип

[9, с. 314]. Більшість учених розуміє доктрину як систему принципів, уявлень, поглядів тощо. Водночас доктрина в різних галузях знань має різне змістовне наповнення, оскільки цим поняттям позначають досить відмінні явища. Так, доктрину часто розглядають як світоглядну і наукову систему ідей щодо певних суспільних явищ і процесів; через доктрину часто позначаються теоретичні чи політичні принципи (прикладом є доктрина Монро, що визначає вихідні теоретичні й практичні принципи зовнішньої політики США); «доктрина» може вживатися в значенні основоположної ідеї, задуму, концепції; під «доктриною» можна розуміти конкретне правило, принцип вчинення певних дій, вирішення проблеми тощо [42, с. 14].

Таким чином, доктрина й методологія є різними поняттями, але спільно зближують відповідні категорії та терміни у русло публічного управління, позначаючи їх певні особливості.

Для досягнення мети адміністративної реформи в ході її проведення має бути розв'язано ряд завдань:

- формування ефективної організації виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях управління;
- формування сучасної системи місцевого самоврядування;
- запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання публічних, державних, адміністративних та громадських послуг;
- організація на нових засадах державної служби та служби в органах місцевого самоврядування;
- створення сучасної системи підготовки та перепідготовки управлінських кадрів;
- запровадження раціонального адміністративно-територіального устрою.

Для досягнення мети адміністративної реформи в ході її проведення має впроваджуватись ідеологія «служіння суспільству» як принципу функціонування публічної адміністрації та повинні бути вирішені такі завдання:

- 1) формування стабільної та ефективної організації виконавчої влади;
- 2) створення системи спроможного місцевого самоврядування;
- 3) організації професійної, політично нейтральної та відкритої публічної цивільної служби (служби в органах виконавчої влади та служби в органах місцевого самоврядування);

4) зміцнення становища громадян у відносинах з органами публічної адміністрації;

5) гарантування підконтрольності публічної адміністрації політичній владі та суспільству.

У науковій літературі зазначають про методологію публічного управління в контексті концептуальних управлінських інновацій.

Як зазначається, специфіка інновації як методологічної основи аналізу управлінських явищ полягає в тому, що:

1) на перший план виходять ті зміни, які відіграють суттєву роль у розвитку досліджуваного явища;

2) у центрі уваги перебувають не стільки процеси продукування нового, скільки процеси його впровадження.

Інновації – це використання в тій або іншій сфері суспільної діяльності результатів інтелектуальної праці, технологічних розробок, спрямованих на вдосконалення соціально-економічної діяльності [29, с. 5].

Відповідні інструменти впровадження інновацій на місцевому рівні розглянула М. М. Білинська. У межах даного аналізу на особливу увагу заслуговують системні характеристики державного управління, які визначають його теоретико-методологічні основи, що узагальнюються як управлінська парадигма. «Управлінська парадигма – система концепцій, методологій і методів, що створюють прийняту в конкретній соціально-економічній системі модель постановки і вирішення проблем управління» [5, с. 11 – 19].

П. М. Петровський виділяє в сучасній практиці впровадження державної політики дві основні парадигми – директивну і партисипативну, відмінність яких проглядається, насамперед, у площині визначення суб'єкта політичних рішень. За директивною парадигмою таким суб'єктом визнається єдиний керуючий центр, усі інші учасники є виконавцями. Партисипативна парадигма передбачає активну участь виконавців у прийнятті та реалізації рішень, можливість прояву ними ініціативи та творчості. Сучасне демократичне управління включає обидві парадигми. Їх застосування залежить від таких основних чинників, як зміст політичного рішення, його популярність серед громадськості, її готовність до виконання якраз такого рішення, наявність інформаційних, матеріальних, організаційних та інших ресурсів для досягнення позитивного результату [35].

Головним вбачається відповідність управлінської парадигми запитам суспільства.

У науковій літературі висувається теза про те, що в цілому основною ідеологічною методологією західного та ліберального вітчизняного суспільствознавства можна вважати соціал-дарвінізм на основі гуманітарної методології мультипарадигмальності. Індивідуалізм та

власні інтереси визначають усю суспільну свідомість. Колективізм та справедливість проголошуються похідними тоталітаризму. Хоча особисті цілі не можуть зрівнятися із суспільними, і будь-яка мета досягається у суспільстві. Але різниця полягає в тому, разом із суспільством чи за рахунок суспільства.

Таким чином, методологію публічного управління пропонуємо розуміти як сукупність філософсько-управлінських підходів, за допомогою яких забезпечується теоретичне обґрунтування та наукове пізнання публічно-управлінських явищ і процесів у державі. Систему методології публічного управління формують відповідні принципи, методи, програми та концепції.

Методологія публічного управління є ядром теоретико-концептуального обґрунтування публічного управління. Наукове пізнання державотворчих процесів потребує правильного відбору методологічного інструментарію для пошуку найбільш оптимальних моделей суспільного розвитку держави. Апарат публічної влади використовує відповідні методи управління, що свідчить про необхідність наукового дослідження питань методології публічного управління.

До критеріїв, які впливають на зміст сучасної методології публічного управління, запропоновано віднести: державний устрій; політичний режим; рівень визнання та захисту основоположних прав та свобод людини і громадянина; ступінь втручання держави у приватні відносини; зміст державної ідеології; поєднання загальносуспільних та державних інтересів; зміст та характер публічно-управлінської діяльності; утвердження загальнолюдських цінностей; характер наглядової та контрольної діяльності держави в особі її спеціально створених державних органів; рівень забезпечення участі народу в управлінні загальнодержавними та місцевими справами.

3.3. Закономірності публічного управління

Знання системи закономірностей та принципів публічного управління та адміністрування створює вихідні умови наукового пізнання процесів державотворення, а також, у свою чергу, є засобом обґрунтування та розвитку відповідних знань, зокрема виявлення нових закономірностей та формування принципів, що поповнюватимуть теоретико-методологічну «валізу» галузі науки «Публічне управління та адміністрування».

Обмежимося тільки такими закономірностями, що стосуються системного відображення та управлінських процесів у соціальних системах, а відповідно й у публічному управлінні та адмініструванні [33].

Закономірність цілісності системи (закономірність системності) полягає у виникненні в системі нових інтегративних якостей, які не

властиві елементам (компонентам), що утворюють цю систему. Уперше вона виявлена і досліджена Карлом Людвігом фон Берталанфі¹.

Закономірність цілісності найсуттєвіше виявляється при структуруванні цілей, завдань, функцій організацій та побудові ієрархічних структур управління ними. Одним із можливих практичних проявів цієї закономірності також є здійснення різноманітних масштабних проєктів внаслідок об'єднання зусиль низки організацій, кожній з яких це не під силу. На рівні публічного управління ця закономірність здебільшого виявляється в розробці і реалізації стратегій розвитку, державних, регіональних і галузевих програм, спрямованих на вдосконалення політичних, економічних, соціальних та інших процесів.

Найважливішою, об'єктивно притаманною властивістю управління є його цілеспрямованість. Існує низка закономірностей цілеутворення, серед найбільш суттєвих з яких, з погляду застосування знань про них на практиці, є такі: залежність уявлення про мету та способи її структуризації від стадії ознайомлення з об'єктом (процесом); залежність мети від внутрішніх та зовнішніх чинників; можливість зведення завдання формулювання загальної мети до завдання її структуризації; прояв у структурі цілей закономірності цілісності.

Постановка цілей приводить до значного підвищення продуктивності, причому жодний із відомих на сьогодні методів мотивації навіть найбільше не може привести до аналогічних результатів. І це зрозуміло, оскільки невдалий вибір цілей або їх пріоритетності вже не може бути скорегований, навіть завдяки будь-якій мотивації тих, хто реалізує ці цілі. Причому спосіб, у який здійснюється постановка цілей, не настільки важливий, як сам факт, що цілі існують та задані напрями діяльності з їх досягнення.

Цілі кожної організації формуються під впливом її потреб. У свою чергу, досягнення кожної цілі пов'язується з певною функцією (зміст діяльності організації), реалізація (матеріалізація) якої здійснюється певною структурою (форма, в яку упорядкована діяльність організації). Тобто маємо такий логічний ланцюг: потреба в певній діяльності → ціль → функція → структура управління. Цей ланцюг символічно відображає закономірність взаємозв'язку змісту і форми управління, яка виявляється в тому, що потреби кінцево визначають структуру управління. Доцільність врахування цієї закономірності на публічному рівні впливає з того, що обрана стратегія має визначати й структуру управління. Якщо стратегія держави, яка безпосередньо пов'язана з її потребами розвитку, змінюється, то доцільно сформувати нову структуру публічного управління, що найбільшим чином задовольняла б цій

¹Карл Людвіг фон Берталанфі – австрійський біолог, засновник узагальноної системної концепції, що отримала назву «Загальна теорія систем». В 1934 – 1948 рр. доцент, потім професор Віденського університету.

стратегії. Так, в Україні під нові стратегічні цілі країни сформована нова структура центральних органів виконавчої влади.

Закономірність ієрархічності є дуже важливою для дослідження організаційних структур публічного управління та адміністрування, які здебільшого мають саме ієрархічну побудову. Вона вперше досліджена американським ученим Михайлом Месаровичем² і виявляється в тому, що на кожному рівні ієрархії виникають властивості, які не можуть бути виведені як сума властивостей відповідних елементів нижчого рівня. Завдяки цьому, наприклад, за визначеної певної головної цілі організації можна отримати її різні ієрархічні структури управління.

Закономірність комунікативності виявляється в тому, що всі елементи структури публічного управління та адміністрування не ізольовані від навколишнього середовища і пов'язані з ним множиною комунікацій, які слід враховувати в процесах управління та прийняття управлінських рішень. Як відомо, управління слід трактувати як інформаційний процес, у якому функція комунікації відіграє роль такої, що пов'язує вузли управління, які належать даній організації та іншим, серед яких можуть бути організації того самого рівня (горизонтальні комунікаційні зв'язки) та вищого або нижчого рівня управлінської ієрархії (вертикальні комунікаційні зв'язки).

Згідно із закономірністю історичності будь-яка соціальна система (держава, певна організація) не тільки функціонує, але й розвивається, проходячи етапи або циклічно-фінітного становлення (через стадії зародження, розквіту, занепаду та розпаду), або безперервного перетворення (шляхом необмеженого сходження до нової якості). Добре відомим прикладом прояву цієї закономірності є становлення, розвиток і розпад СРСР. Практичне значення вивчення закономірності історичності полягає в подальшому врахуванні особливостей процесів розвитку соціальних систем, зокрема державотворення, при здійсненні публічного управління та адміністрування, зокрема прийняті та реалізації певних публічно-управлінських рішень.

Закономірність еквіфінальності виявляється для відкритих соціальних систем, до яких, зокрема, слід віднести державу та систему публічного управління та адміністрування, у здатності досягнення ними певного стану, який не залежить від вихідних умов і визначається виключно параметрами системи. Уперше вона виявлена й досліджена Л. Берталанфі, який запропонував і цей термін. Фактично ця закономірність обґрунтовує можливість вибору для держави та системи

²Михайло Месарович (серб. Михајло Д. Месаровић; народився 2 липня 1928 р.) – сербський учений, професор системної інженерії і математики в університеті Case Western Reserve University. Відомий як автор нових математичних підходів до побудови загальної теорії систем. Керував групою ЮНЕСКО з глобальних змін планети. Член Римського клубу.

управління нею таких перспективних цілей, які не мають на даний (вихідний) момент необхідного ресурсного підґрунтя та необхідних умов досягнення, але які можуть їх мати внаслідок певних управлінських процесів (самоорганізація), що здійснюються суб'єктами управління, та діяльності об'єктів управління (виробництво матеріальних благ, надання послуг, ресурсне відтворення). Саме ця закономірність об'єктивізує постановку таких перспективних для України цілей, як європейська та євроатлантична інтеграція.

Закономірність стабільності організацій виявляється в залежності оптимальності рішень від ступеня стабільності системи, а сама ця стабільність при цьому пов'язана оберненим відношенням зі складністю системи. Відповідно до цього, спрощення системи публічного управління та адміністрування, а також окремих її елементів, зменшення кількості зв'язків між структурними одиницями збільшує їх стійкість, а відповідно й підвищує можливий рівень раціональності прийнятих публічно-управлінських рішень. Варто нагадати, що спрощення моделей системи є елементом класичного системного підходу. Відмова від урахування несуттєвих, маловпливових зв'язків і параметрів публічно-управлінської діяльності здебільшого спрощує її розуміння та пошук обґрунтованого вирішення проблем, що виникають, а отже, значно підвищує її ефективність і продуктивність.

Закономірність ефективності управлінських рішень та дій виявляється в їх залежності, переважно, від характеру управлінських проблем (ситуацій), від організаційних умов, у яких приймаються рішення та здійснюються управлінські дії, а також від особистих характеристик і стану управлінців та публічних службовців. Безумовно, чим складніша і масштабніша публічна проблема, чим гірші умови організації роботи управлінських кадрів, чим нижча їх кваліфікація і менший досвід, чим менше вони зацікавлені в результатах своєї праці, тим менше шансів отримати ефективні публічно-управлінські рішення. Усе це загальновідомо, проте повне дотримання цих рекомендацій щодо ефективності управлінських рішень та дій у практиці публічного управління залишається першочерговою проблемою. За висловом американського вченого, лауреата Нобелівської премії Г. Саймона, ще часто те, що за розумінням менеджерів необхідно робити, відрізняється від того, що вони роблять насправді.

Із закономірностями стабільності організацій та ефективності управлінських рішень та дій, на нашу думку, безпосередньо корелюється стабілізаційний чинник взаємозв'язку рівнів суспільного управління, серед яких свідомісний, політичний, економічний, соціальний, культурний. На публічному рівні стабілізаційний чинник свідомісного рівня виявляється в наявності загальної національної ідеї, історичних коренів, традицій, уподобань, міжнаціональної, міжрелігійної, мі-

жмовної терпимості, тобто публічної свідомісної ідентичності. Завдяки цьому будь-які процеси на політичному рівні не зможуть привести до серйозних збурень у суспільстві, оскільки немає принципових ідеологічних причин та спонук для цього, немає підтримки в населення політичних сил, що збурюють суспільство.

У свою чергу, стабілізаційний чинник політичного рівня виявляється у виважених, прозорих діях влади, що базуються на принципах незалежної, суверенної, демократичної, правової, соціальної держави, а також наявності розвинутого громадянського суспільства, впливових партій та громадських організацій, конструктивної опозиції, незалежних і професійних засобів масової інформації тощо. Завдяки цьому будь-які процеси на економічному рівні не зможуть призвести до економічної кризи, оскільки всі політичні сили або переважна більшість із них налаштовані на досягнення сталого економічного розвитку країни, на попередження економічних збурень. Так само стабілізаційний чинник економічного рівня виявляється в становленні в країні стабільної економічної системи, здатної не тільки до подолання можливих економічних криз, а й такої, що починає упереджувати ці кризи на початковій стадії появи їх ознак. Завдяки цьому будь-які процеси на соціальному рівні не зможуть привести до серйозної та тривалої соціальної або соціально-економічної кризи, оскільки економічні механізми держави достатні для попередження соціальних збурень.

Стабілізаційний чинник соціального рівня виявляється через високий середній прожитковий рівень населення, його задоволення соціальними послугами, що надаються, можливість вільного розвитку особистості в умовах наявності доступних робочих місць різної кваліфікації, освіти та відпочинку. За таких умов створюється реальна можливість досягнення високого культурного рівня населення та професійного рівня організацій. Стабілізаційний чинник культурного рівня, у свою чергу, виявляється в досягненні в країні достатньо високого культурного рівня населення для позитивного сприйняття найпрогресивніших світових ідей розвитку, розуміння та належної поваги до історичного шляху свого та інших країн і народів. Завдяки цьому забезпечується стабільність на свідомісному рівні. Таким чином, коло взаємозв'язку рівнів суспільного управління замкнулося в єдину стабілізаційну систему, процеси в якій динамічно повторюються, є стійкими, необхідними, істотними, що дає змогу говорити про наявність у такому взаємозв'язку ознак закономірності.

Слід наголосити: при виділенні та вивченні закономірностей слід завжди розуміти, що вони відображають об'єктивно існуючі явища та процеси, а, отже, завжди є первинними відносно інших наукових положень, що переважно витікають із них або, як, наприклад, принципи, є їх прямим або опосередкованим проявом.

3.4. Принципи публічного управління та адміністрування

Принципи здійснення управлінських процесів та прийняття управлінських рішень, на відміну від закономірностей, відображають наші знання про об'єктивно існуючі, стійкі, необхідні, істотні взаємозв'язки між процесами та явищами в управлінні [33]. Будь-яке правило та положення, що сприяє удосконаленню здійснення управлінських процесів та прийняття управлінських рішень, може займати місце серед принципів, поки досвід не спростує його. Можна навести багато принципів, тим більше що часто вони формулюються не тільки як усталені судження, а й як очікувані за певних умов результати. Водночас знати та дотримуватися всіх їх майже неможливо. І це є проявом загальної тенденції природних процесів до відповідних форм оптимізації.

Переважаючі принципи утворюють певну систему. Тому для людини, що приймає рішення, важливо залежно від ситуації дотримуватися відповідного набору принципів, насамперед тих із них, які обов'язкові для даної ситуації, і використовувати інші лише в разі потреби. При цьому доцільно керуватися принципом «бритви Оккама», що проголошує: не збільшуй принципів без необхідності.

У зв'язку із цим варто провести різницю між поняттями «методологія публічного управління» та «принципи публічного управління».

Зокрема, принципи публічного управління можуть входити до системи методології публічного управління, при цьому відіграють свою теоретико-прикладну роль у формуванні ефективного управління в державі. У цьому контексті важливо зазначити, що принципи публічного управління забезпечують здебільшого публічно-державно-владну діяльність загальноприйнятими в науці публічного управління правилами, порушення або недотримання яких може призвести до звуження публічно-управлінської сфери або до зниження ефективності публічного управління.

Принцип публічного управління являє собою відношення або взаємозв'язок суспільно-політичної природи й інших елементів публічного управління, які виражені у вигляді певного наукового положення, що закріплене правом і застосовується в теоретичній і практичній діяльності людей з управління.

Взаємозв'язки держави й суспільства (через діяльність публічних адміністрацій) об'єктивно безпосередньо залежать від ступеня розвитку відкритості та прозорості цього процесу. Особливість проявів відкритості і прозорості в публічних адміністраціях обумовлена тим, що вони є результатом реалізації певних принципів, на яких ґрунтується та здійснюється їх діяльність.

Принципи – це специфічне поняття, змістом якого є не стільки сама закономірність, відносини, взаємозв'язок, скільки наше знання про

них. Принцип є результатом наукового пізнання, при цьому слід враховувати, що не всі закономірності, відносини і взаємозв'язки державного управління сьогодні досліджені та сформульовані у вигляді принципів. Практична дія принципів не залежить від них самих, а повністю визначається відношенням до них людей. Лише знати принципи недостатньо, необхідно ще хотіти й могли застосовувати їх у управлінській діяльності (В. Я. Малиновський).

На практиці принципами управління керуються відповідно до соціально-економічних умов, що сформувалися в суспільстві. Принципи управління обґрунтовують, роз'яснюють зв'язки як між об'єктом і суб'єктом управління, так і всередині кожного з них. Вони відображають властивості, притаманні управлінській системі в цілому, а також окремим її елементам, явищам, процесам. Принципи відображають зміст і взаємозв'язки основних елементів системи управління.

Принципи публічного управління динамічні за змістом і формою. Вони формуються людьми у зв'язку з конкретними політичними, соціально-економічними і культурними умовами, відображаючи ступінь творчого використання закономірностей публічного управління. Безпосередньо на практиці принципи управління набувають характеру норми, правила, якими керуються в управлінській діяльності. Гнучкість і динамізм принципів публічного управління виявляються і в тому, що в кожній конкретній сфері діяльності формуються свої конкретні принципи виконання адміністративно-політичних, соціально-економічних, виробничо-господарських функцій.

Проблема формування відповідних принципів діяльності публічних адміністрацій, з огляду на їх змістовне навантаження як обов'язкових для цих органів правил, полягає у створенні певних правових норм щодо забезпечення у їх діяльності відповідних характеристик відкритості перед об'єктами управління, прозорості управлінських процедур та гарантій невідворотності реалізації і розвитку суспільних відносин між суб'єктом і об'єктами управління на основі цих норм. Поряд із запровадженням принципів відкритості та прозорості у норми законодавства з регламентації виборчих процедур відповідних заходів потребувала і система адміністрування інших гілок влади, зокрема виконавчої. Закритість виконавчої влади та її непрозорість зумовлювалися як соціально-економічними процесами переходу України до ринкових відносин, приватизації та перерозподілу власності, так і відсутністю чіткої правової і нормативної регламентації діяльності державної служби і державних службовців, зрозумілих та обов'язкових правил поведінки у сфері публічного адміністрування і забезпечення відповідних процедур прийняття управлінських рішень [39, с. 356 – 359]. Розвиток законодавчої та нормативно-правової бази публічних адміністрацій наявно демонструє позитивну динаміку в частині формування принципів

відкритості та прозорості через впровадження окремих їх положень у регламентації діяльності органів державної влади України.

Г. С. Одінцева, Г. І. Мостовий та О. Ю. Амосов запропонували такий варіант систематизації принципів державного управління:

1. Адміністративно-правові принципи:
 - відповідність об'єктивним законам суспільного розвитку;
 - публічність правової регламентації;
 - відповідність інтересам народу;
 - об'єктивність із позицій додержання законів;
 - співвідносність влади та державного управління;
 - правове регулювання управлінської діяльності.
2. Системно-цільові принципи:
 - розмежування повноважень між суб'єктами державного управління по горизонталі та вертикалі;
 - підпорядкування локальних цілей загальній меті;
 - суперечність цілей одна одній;
 - взаємодоповнення цілей;
 - послідовність у досягненні всієї сукупності цілей;
 - розподіл цілей за функціями державного управління.
3. Системно-функціональні принципи:
 - розподіл та закріплення функцій правовими нормами;
 - сумісність функцій органів державного управління;
 - різноманітність спеціальних (конкретних) функцій;
 - концентрація функцій у відповідних органах;
 - комбінування суміжних функцій у межах одного органу;
 - відповідність фактичної діяльності закріпленим функціям.
4. Системно-організаційні принципи:
 - єдність системи органів державної влади;
 - територіально-галузева організація управління;
 - багатоманітність організаційних зв'язків;
 - відповідність елементів діяльності органів їх місцю в ієрархічній структурі;
 - делегування повноважень та відповідальності;
 - поєднання єдиноначальності та колегіальності;
 - лінійно-функціональна (штабна) побудова структури управління.
5. Адаптивні принципи:
 - уточнення мети при зміні обставин;
 - відповідність елементів системи визначеній меті;
 - орієнтація на постійне оновлення;
 - встановлення нормативів за елементами системи;
 - урахування темпів розвитку керованих об'єктів при формуванні управлінських рішень;
 - конкретизація управлінської діяльності та особистої;

– посилення соціальної та політичної захищеності державних службовців [43].

Основні принципи та підходи до систематизації публічного управління та адміністрування ґрунтовно розглянуті в численних роботах сучасних вітчизняних та зарубіжних учених. Наведемо тільки ті з них, які найбільше впливають на прийняття публічно-управлінських рішень.

Принципи відкритості та прозорості, закладені на сьогодні у норми права, що регламентують процедури публічного управління, є підґрунтям для створення ефективної системи публічної влади, гарантування реальної участі громадян в управлінні державними справами, а також забезпечення незалежного громадського контролю за діяльністю системи публічних адміністрацій.

Водночас існуючі ризики на шляху до демократизації та становлення системи публічних адміністрацій потребують більш жорсткого контролю з боку як громадськості, так і самих адміністрацій. Перед системою публічних адміністрацій об'єктивно постають завдання щодо вдосконалення існуючих та пошуку нових форм роботи з опрацювання проектів нормативних актів. Поряд із більш повним та якісним висвітленням своєї діяльності, активним залученням громадськості до обговорення урядових рішень є сенс розглянути питання щодо системних та структурних змін у нормопроектувальній та законотворчій роботі з метою реального і гарантованого забезпечення ефективності реалізації принципів демократизму щодо відкритості та прозорості у діяльності публічних адміністрацій [43].

Важливим для публічного управління є принцип законності. Законність як багатогранне явище включає в себе одночасно і систему правових норм (правил); і сукупність структур, які забезпечують їх виконання; і систему засобів і гарантій реалізації норм права, і практичну діяльність суб'єктів щодо єдиного розуміння і застосування законів, і низку принципів положень, дотримуватись яких необхідно в діяльності органів влади та громадян, і сукупність прав та обов'язків суб'єктів правовідносин. Тільки враховуючи всі елементи, можна зрозуміти й визначити зміст законності.

Принцип законності передбачає пріоритет закону і спрямований на створення міцних правових засад у всіх сферах діяльності держави. Він обумовлює необхідність переважно законодавчого визначення основних цілей, функцій, структур, процесів, самих принципів публічного управління. Із цим принципом безпосередньо пов'язаний принцип правової захищеності управлінських рішень, тобто їх прийняття на підставі знання чинного законодавства і тільки з урахуванням їх відповідності діючим правовим актам.

Підтвердженням багатогранності феномену законності у науковій літературі з державного управління є те, що законність досліджується

як принцип, режим та метод. Принцип законності у діяльності органів публічного та державного управління – це один із нормативно закріплених розмежувальних, організаційно-правових критеріїв, за допомогою якого встановлюється відповідність діяльності органів виконавчої влади приписам законів та підзаконних актів, який є керівним для нормотворчої та правозастосовної діяльності апарату управління і спрямований на регулювання правовідносин, що виникають у відповідних сферах діяльності держави [43].

Принцип законності можна розглядати в кількох аспектах:

1. Принцип здійснення владних функцій держави. Зміст законності в цьому разі полягає: у наявності законодавчо закріплених повноважень, які визначають особливості діяльності органів держави; у можливості прийняття владних рішень державними органами в межах нормативно визначених повноважень; у прийнятті владних рішень на основі закону; у дотриманні в процесі діяльності органів держави прав та свобод, наданих державою особі.

2. Принцип поведінки фізичних осіб у сфері права. Змістом законності в цьому разі є конституційне закріплення наданих особі прав; реальна можливість використовувати їх та виконувати покладені на особу обов'язки; можливість суб'єктів звертатися за судовим захистом у разі порушення суб'єктивних прав чи створення перешкод для виконання обов'язків; наявність нормативно закріплених засобів юридичної відповідальності, що надають можливість найбільш ефективного впливу у сфері права [40, с. 79].

Принцип об'єктивності публічного управління та адміністрування зумовлює необхідність дотримуватися в публічно-управлінських процесах вимог об'єктивних закономірностей та реальних можливостей суспільних сил. Він потребує вивчення, зокрема під час досліджень процесу публічного управління та адміністрування в Україні, цих закономірностей, ретельного аналізу наявних політичних сил, справжнього економічного та політичного потенціалу держави, соціального становища більшості населення, а також ведення постійних моніторингів усіх значних процесів, що відбуваються в державі.

Принцип випереджаючого стану управління передбачає перехід від орієнтації на минуле (планування від досягнутого) до орієнтації на майбутнє. Саме така тенденція притаманна сучасній Україні та відображена в її основних програмних документах. Випереджаючий стан у публічному управлінні та адмініструванні передбачає широке використання його суб'єктами сучасних наукових результатів, пошук оптимальних управлінських рішень, зосередження висококваліфікованих фахівців з відповідним рівнем підготовки у сфері управління, орієнтацію управління на потреби суспільства та перспективи його розвитку.

Принцип демократизму відтворює народовладдя, а саме: визначає

роль народу як носія і джерела влади, яку він реалізує як безпосередньо через референдуми та виборчу систему, так і опосередковано через органи публічної влади та місцевого самоврядування. Цей принцип передбачає захист основних прав і свобод людини, політичний та ідеологічний плюралізм, владу закону, реалізацію ідеї соціальності.

Принцип розподілу влади передбачає розподіл системи державної влади на три гілки – законодавчу, виконавчу та судову. Він сприяє створенню системи стримування та противаг у владі та запобіганню встановлення недемократичного режиму, і здебільшого закріплюється в конституціях країн, наприклад, як це маємо в Україні.

Принцип оптимізації управління диктує необхідність скорочення галузевих ієрархічних рівнів управління, зниження регламентуючої ролі публічного апарату, яка стримує самостійність та ініціативу організацій, удосконалення структури управління і мотивації праці. Такі заходи, особливо в умовах зростання попиту на управління, що спостерігається в Україні, мають уживатися помірковано, з огляду на обґрунтовані структурні перетворення під нові стратегічні цілі держави.

Структурні принципи публічного управління та адміністрування – це комплекс принципів, систематизованих Г. Атаманчуком таким чином: структурно-цільові, що відображають закономірності раціональної побудови «дерева цілей» публічного управління та адміністрування; структурно-функціональні, які характеризують закономірності та взаємозв'язки побудови функціональної структури публічного управління та адміністрування; структурно-організаційні, пов'язані із закономірностями та взаємозв'язками побудови організаційної структури публічного управління та адміністрування; структурно-процесуальні, що дають уявлення про основні закономірності раціонального, ефективного і результативного ведення управлінської діяльності органів публічної влади та органів місцевого самоврядування [33; 43].

До загальних принципів публічного управління та адміністрування також належить принцип єдності економіки та політики зі збереженням пріоритету останньої, а також принцип поєднання загальних та локальних інтересів за пріоритету інтересів більш високого рівня.

Варто зауважити, що на загальнотеоретичному рівні має відбутися взаємодоповнення методології та принципів державного управління.

Зокрема, принципи повинні встановлювати вимоги до структурних елементів методології публічного управління (об'єкт, предмет, методи, засоби, суб'єкти, сфери впливу тощо), а методологія публічного управління повинна стати базисом, основою для принципів під час формування публічно-управлінських концепцій та теорій, виписувати наукові положення так, аби їх зміст ґрунтувався на принципах публічного управління. Звичайно, такі наукові завдання мають амбітний характер, однак їх вирішення в цілому сприятиме ефективному здійснен-

ню суб'єктами публічного управління впливу на суспільні відносини в державі.

Водночас не існує загальноприйнятих підходів та правил стосовно систематизації принципів управління соціальними системами, зокрема принципів публічного управління та адміністрування. Насамперед будемо враховувати принцип перенесення знань та принцип універсальності управління. Останній проголошує, що існують управлінські функції, спільні для публічного та приватного управління. Це дає змогу, аналізуючи низку проблем публічного управління та адміністрування в Україні і застосування публічно-управлінських технологій, використовувати відповідні напрацювання науки управління, насамперед принципи, наведені нижче.

Серед найбільш відомих загальноуправлінських принципів такі, що стосуються раціональної організації будь-яких процесів, універсальності управління, цілепокладання та доцільності структури управління.

До основних принципів раціональної організації будь-яких процесів належать: пропорційність (забезпечення ресурсами відповідно до пропускнув спроможності різних робочих місць); безперервність; прямоточність (характеризує оптимальність шляху проходження предмета управлінської праці, інформації); ритмічність (рівномірність виконання процесів у часі); концентрація однорідних предметів праці; гнучкість. До групи цих принципів також слід віднести такі, що стосуються згладжування потреб у ресурсах (паралельності та зниження інтенсивності робіт).

Для систем управління до принципів раціональної організації будь-яких процесів також слід додати цілеспрямованість, комплексність та наукову обґрунтованість (визначення найкращих шляхів та засобів досягнення цілей). З погляду системного управління заслуговує на увагу принцип розподілу на підсистеми, згідно з яким за більш слабого розвитку зв'язків між підсистемами, ніж в їх межах, розподіл на підсистеми може бути природним та чітким.

Універсальні принципи управління стосуються раціоналізації системи управління персоналом, організації та її структури. Їх виокремили представники класичної (адміністративної) школи в управлінні Ф. Тейлор, А. Файоль, Г. Емерсон, Л. Г'юлік, Л. Урвік, Р. Фелк, М. Вебер. Узагальнення та розвиток цих принципів наведено в роботах С. О'Доннела, В. Кнорринга, Г. Кунца, Н. Нижник, О. Машкова, Ю. Палехи, В. Кудіна. Розглянемо найбільш суттєві з них.

Принцип самоорганізації систем використовується під час дослідження реальних найменш вивчених об'єктів і процесів, до яких можна віднести й публічне управління. Оскільки суспільство є дисипативною системою, то до аналізу його розвитку також може бути застосована

синергетична теорія. Під самоорганізацією соціальної системи розуміють зміну її структури за рахунок власних рушійних сил з метою досягнення стану рівноваги та ефективного функціонування. В основу самоорганізації покладено прагнення організації забезпечити багатоманітність реакцій на зовнішні впливи, необхідну для усвідомленої реалізації досягнення її цілей.

Принцип самоорганізації є одним із двох основних принципів координації в соціальних системах поряд із принципом управління (вибір координуючого впливу при фіксованій структурі управління). Згідно з останнім, управління на відміну від функціонування, що пов'язане зі збереженням минулого досвіду, передусім пов'язане з набуттям нового досвіду. Принцип управління – це правила руху до нового стану об'єкта управління, а принцип функціонування – це правила забезпечення необхідного функціонування об'єкта управління в кожному з його станів. На практиці враховуються обидва принципи, які доповнюють один одного і самі по собі не забезпечують розвиток системи.

Найважливішим з погляду досягнення певних станів об'єкта управління є принцип зворотного зв'язку, застосування якого дає змогу шляхом аналізу розвитку ситуації (за допомогою функції контролю) скорегувати процес управління з метою досягнення визначених цілей. У публічному управлінні та адмініструванні цей принцип формулюється як принцип контролю. Однією з основних його форм є узгодження 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 узагалі виправданий лише тоді, коли відхилення від планів піддаються корегуванню.

Принцип ресурсозбереження передбачає загальний підхід, за якого вирішення проблем, у тому числі управлінських, досягається за мінімальних витрат наявних ресурсів (людських, інформаційних, фінансових, матеріальних, часових). Цей принцип набуває характеру глобального внаслідок значного скорочення природних ресурсів землі на фоні високих темпів зростання чисельності її населення.

Скільки існує управління, стільки й вирішується питання його оптимальності, тобто найкращий вибір у певній ситуації. У цьому і полягає принцип оптимальності управління. Для соціальних систем оптимальність управління має зміст найбільш бажаного управління, найкращого з можливих. Це мінімізована, економна діяльність, спрямована на досягнення бажаного результату, нижче порогу якого міститься область неефективного, небажаного. На практиці принцип оптимальності полягає в розробленні та застосуванні нових методик, процедур та управлінських технологій з метою пошуку шляхів і способів підвищення результативності управлінської діяльності.

Принцип релевантності інформації проголошує, що збільшення

кількості інформації пропорційно не підвищує якості рішень, тому необхідно виокремлювати релевантну інформацію, що стосується конкретної проблеми, від іншої. Оскільки релевантна інформація є основою рішень, необхідно домагатись її максимальної точності і відповідності проблемі, тобто застосовувати інформаційні фільтри.

У сучасному управлінні використовується принцип одноразового введення інформації, суть якого в тому, щоб один раз введена в пам'ять комп'ютера інформація неодноразово використовувалась для вирішення численних задач управління. Цей принцип сприяє створенню баз даних і знань, розвитку інформаційних технологій, мереж електронних комунікацій.

Принцип соціальної відповідальності припускає, на відміну від юридичної відповідальності певний рівень добровільного відгуку на соціальні проблеми з боку організацій. Такий відгук міститься за межами вимог, визначених законом чи регуляційними органами, або понад цих вимог. Цей принцип ще мало застосовується в Україні і не тільки з вини організацій. Необхідно не зменшувати можливості організацій щодо вирішення соціальних проблем, а розширювати їх, але не застарілими, а новими підходами й способами підвищення соціальної захищеності працівників.

Важливе місце серед загальноуправлінських принципів належить групі принципів цілепокладання.

Принцип єдності цілей, управління та відповідальності фактично є передумовою життєдіяльності будь-якої організаційної системи. Його реалізація в системі публічного управління пов'язується з чітким визначенням цілей і функцій органів влади, побудовою їх організаційних структур, розподілом обов'язків, повноважень та відповідальності між ними.

Принцип обмеження цілей передбачає звуження кола проблем, що вирішуються, за рахунок кращого їх розуміння та якісного розв'язання. Він орієнтує на досягнення найбільшої ефективності й результативності в деякій обмеженій області, і тільки потім – на перехід до вирішення більш широкого кола проблем. На практиці застосування цього принципу сприяє підвищенню професіоналізму управлінців, набуттю досвіду вирішення управлінських проблем, пошукам якомога ефективніших методів та прийомів формування управлінських рішень.

Із цим принципом ототожнюють і принцип вибірковості, суть якого, на думку американського вченого Ч. Барнарда, полягає в необхідності виділяти ті чинники, що суттєво впливають на досягнення цілей організації, і ті, що не відіграють суттєвої ролі. Наприклад, доцільно виділяти стратегічні чинники функціонування установ і організацій.

Ще один принцип – принцип конкретності та вимірюваності цілі потребує наявності для кожної цілі певних критеріїв, які б дали змогу

оцінити ступінь досягнення цілі. Якщо таких критеріїв немає, то й неможлива реалізація однієї з основних функцій управління – контролю. Тому навіть для неструктурованих проблем, характерних для соціальних систем, необхідно знаходити більш-менш прийнятні критерії.

Ієрархічний характер побудови організацій та системи управління ними, а також широке застосування програмно-цільового управління, зокрема методів аналітичного програмування та управління проектами, надає особливої актуальності вивченню і реалізації принципів побудови «дерев цілей». Останні являють собою набір правил, які передбачають:

- розгляд різних альтернативних варіантів цілей;
- вилучення неважливих, недостатньо ефективних та незабезпечених достатніми ресурсами заходів;
- перехід до цілей нижчого рівня тільки після завершення якісного опису, розгортання в часі та визначення коефіцієнтів відносної важливості цілей вищого рівня.

Серед загальних принципів доцільної структури управління розглянемо такі: відповідності ланок управління його функціям; мінімізації кількості східців (ланок) в ієрархії управління; зосередження на кожній східці всіх необхідних функцій управління; концентрації функціональних ланок у функціональних вузлах; чіткого виділення участі кожної функціональної ланки в єдиному процесі управління; виключення дублювання функцій; мінімізації потоків команд з кожної ланки управління.

У сучасній практиці управління широко використовується принцип спеціалізації, за яким організації та підрозділи відокремлюються за їх особливостями. Це приводить до утворення цільових та функціональних органів. Під час формування нових підрозділів доцільно дотримуватися принципу їх адаптації, тобто підпорядкування на певний період становлення одній з вищих інстанцій з метою захисту від тиску з боку інших підрозділів.

У роботі організацій також важливим моментом є дотримання принципу інституційної ідентичності, суть якого полягає у відповідності формальної та неформальної структур організації як її загальним цілям, так і поточним завданням. Для послаблення залежності організації від особистісних якостей її членів здебільшого реалізується принцип формалізації процедур. Водночас американський учений Ф. Селзнік застерігав від поспішної формалізації процедур на стадії утворення організацій, коли відбувається її становлення і є загроза ізоляції керівництва від інших працівників, коли такі контакти найбільш потрібні.

Загальновідомі принципи ідеальної бюрократичної організації управління, запропоновані видатним німецьким ученим М. Вебером, а

саме: діяльність організації поділяється на елементарні операції; формалізуються завдання та обов'язки кожної ланки; залучаються фахівці-експерти на умовах повної відповідальності за ефективне і результативне виконання завдань; організація будується за принципом ієрархії; діяльність організації регулюється системою правил та стандартів, які забезпечують одноманітність виконання кожного завдання виконавцями; функціонування організації відповідно до раціональних стандартів виключає можливість втручання особистих міркувань та емоцій; служба в бюрократичній організації засновується на відповідності кваліфікації займаній посаді; службовці захищені від немотивованого звільнення; існує система просування по службі за умов певної вислуги та успішної діяльності. Більшість із вищезазначених принципів і сьогодні не втратили своєї актуальності та є базовими для системи управління персоналом, зокрема на публічному рівні.

У процесах публічного управління та адміністрування центральним є людський чинник. Професіоналізм, активність, ініціативність, інноваційність, моральність – ось далеко не повний перелік параметрів та проявів цього чинника. Сьогодні професіоналізм неможливий без знання сучасних принципів управлінської діяльності.

Серед останніх заслуговує на особливу увагу принцип стратегічного мислення, який передбачає формування комплексного мислення з елементами:

- орієнтації на довгострокову перспективу успішної діяльності;
- чіткого визначення цілей організації та її пріоритетів;
- урахування сильних і слабких сторін;
- планування дій з урахуванням ризику;
- раціонального розподілу завдань та визначення відповідальності;
- ефективної організації робіт та контролю;
- уміння визначати основні показники досягнення цілей і проводити оцінювання за ними;
- ставлення до персоналу як до ключового ресурсу й основної цінності організації;
- розуміння важливості інформаційного чинника, запровадження моніторингу розвитку ситуацій;
- здатності до змін (цей принцип є однією з основних передумов упровадження стратегічних підходів в управлінні).

Звернемося до низки відомих принципів прийняття рішень, а також відповідних вихідних положень – постулатів, які завжди можуть бути в нагоді при розгляді управлінських ситуацій та підготовці певних рішень, а саме:

- люди значно відрізняються за інтенсивністю й особливостями виявлення волі в їх діях та за способами вирішення проблем (принцип індивідуальності);

- важко приймати хороші рішення (принцип хороших рішень);
- замало тільки вміння і бажання, ще повинні бути створені умови (принцип достатніх умов);
- альтернатива може бути предметом, відношенням або дією (принцип різноманіття форм альтернативи);
- процес прийняття рішень має інтуїтивний, заснований на судженнях, або раціональний характер, відповідно і способи прийняття рішень перебувають у діапазоні від спонтанних до високотехнологічних (принцип різноманіття способів прийняття рішень);
- до успіху приводить точний розрахунок, підкріплений досвідом та інтуїцією (принцип професіоналізму);
- суб'єктивна оцінка імовірності визначає вибір стратегії прийняття рішень (принцип суб'єктивної імовірності);
- необхідно приймати рішення з урахуванням усіх чинників, у тому числі небажаних (принцип компромісу);
- у деяких ситуаціях відмова від прийняття рішень є вдалим вибором (принцип своєчасності);
- модель прийняття рішень має бути адекватною ситуації, тобто відповідати структурі та властивостям об'єкта управління, вимогам управлінського завдання, системі цінностей і переваг людини, що приймає рішення, її професійному рівню (принцип адекватності).

Принцип управління якістю рішень передбачає встановлення стандартів, відкрите спілкування, здійснення і одночасно попередження надмірного контролю, запровадження наукових підходів, методів мотивації та моделювання. Це один із базових принципів сучасного управління, безпосередньо спрямований на підвищення ефективності управлінських рішень.

На забезпечення достатньої гнучкості управління зорієнтовано принцип ступеня свободи рішення, який передбачає ступінь допустимості варіантності певного рішення, що пов'язане системними зв'язками з іншими рішеннями, передусім з рішеннями вищих рівнів управління.

Принцип делегування повноважень широко застосовується в системі публічного управління і передбачає передачу обов'язків та повноважень посадовій особі, яка бере на себе відповідальність за їх виконання. Цей принцип забезпечує ефективність управління, якщо рішення приймаються в межах повноважень кожного працівника, а не переадресовуються на вищі організаційні рівні. Ще часто керівники, особливо верхніх рівнів управління, нехтують цим принципом, знижуючи при цьому управлінський потенціал організації.

Щоб керувати, необхідно не тільки добре знати, а й застосовувати на практиці принципи управління людьми. Серед останніх доцільно виділити такі:

- підтримка в підлеглих почуття самоповаги; увага до проблем, а не до особистостей;

- заохочування за сумлінне виконання вказівок керівника;
 - формулювання зрозумілих та обґрунтованих вимог;
 - приведення завдань у відповідність до інтелектуальних та фізичних можливостей виконавця;
 - досягнення балансу повноважень та відповідальності виконавця, а також мотивації та внеску (принцип участі, визначений Г. Саймоном);
 - підтримка постійних контактів, зворотних зв'язків з підлеглими.
- Існують специфічні принципи, які стосуються безпосередньо організації роботи керівника. Наприклад, принцип єдиноначальності передбачає отримання працівником наказів тільки від одного безпосереднього керівника. Чим краще взаємозв'язок підлеглого з керівником, тим менша імовірність отримання ним суперечливих вказівок і тим глибше почуття персональної відповідальності за результати роботи.

Відповідно до принципу першого керівника при організації виконання важливих завдань контроль залишається за першим керівником організації, оскільки тільки він має право і можливість вирішувати або передоручати вирішення будь-якого питання.

За принципом функціональної дефініції чим чіткіше визначені напрями й очікувані результати діяльності, повноваження, посадові та інформаційні зв'язки, тим слід очікувати більший внесок у реалізацію цілей організації.

За скалярним принципом чим чіткіше лінія зв'язку керівника з кожним з підлеглих, тим ефективніше процеси прийняття рішень та комунікації.

Доцільно також навести принцип лідерства, за яким той із керівників або орган управління має більше шансів на успіх і лідерство, хто першим починає використовувати нові наукові досягнення.

Питання для самоконтролю:

1. Розкрийте сутність та значення методології в системі наук.
2. Яким чином взаємопов'язані методологія і управлінська діяльність?
3. Чому методологія вважається однією зі сторін розвитку пізнання?
4. Розкрийте структуру психологічної схеми діяльності.
5. Яким чином пов'язані між собою методологія наукового дослідження та методологія практичної діяльності?
6. У яких напрямках розвивалися теоретичні уявлення про методологію публічного управління?
7. Дайте характеристику закономірностям публічного управління.
8. Назвіть принципи публічного управління та адміністрування та розкрийте їх сутність.

Тема 4. Становлення і розвиток методології публічного управління в Україні

4.1. Етапи та умови становлення методології публічного управління в Україні.

4.2. Розвиток методології публічного управління в сучасній Україні.

4.1. Етапи та умови становлення методології публічного управління в Україні

Особливістю сучасного розвитку України є її триваючий трансформаційний період, що супроводжується у контексті цього дисертаційного дослідження пошуком ефективної методології державного управління, її належного обґрунтування.

Відсутність усталеної моделі вирішення державно-управлінських питань породжує стихійність у застосуванні випадкових та хибних методик, далеких від оптимальних з огляду сучасних демократичних вимог. Відсутність наукової методології зумовлює прийняття не завжди правильних управлінських рішень, таких, що відповідали б сучасним потребам вирішення існуючих проблем суспільного розвитку.

Розкриваючи сутність процесу становлення методології державного управління, доцільно виходити з основних ознак, які в цілому характеризують методологію науки, а вже після цього класифікувати її відповідність умовам розвитку. Закономірно, що усвідомлення методології державного управління в Україні знаходиться на досить низькому рівні, дослідження в цьому напрямі не відзначаються системністю та послідовністю. Відомими є причини такого стану, що пов'язані не лише з недостатнім досвідом українського державотворення, але й з прагненням запозичити готові зразки діяльності та вирішення складних суспільно-владних проблем [36].

Варто зазначити, що чіткому визначенню завдань та шляхів досягнення трансформаційних змін в Україні сприятиме системне вивчення вітчизняної практики державного будівництва та зарубіжного досвіду. Щодо останнього необхідно висловити думку, що демократичні перетворення в розвинених країнах відбувалися під впливом загальних соціопоступальних зрушень, досягнутого рівня розуміння людських цінностей та їх поступового впровадження у практику управлінських відносин. Проблема методу дослідження і методології науки привертала увагу вчених і філософів віддавна, починаючи з античної епохи. Однак детальний аналіз методів і засобів наукового пізнання почав здійснюватись лише в останні півстоліття, тобто з другої чверті ХХ ст.

Питанню виявлення та співвідношення методологічних напрямів приділяється значна увага лише у філософських та деяких природни-

чих науках, тоді як у державно-правових науках це питання майже не розглядається. Сказане стосується не лише вітчизняної, а й зарубіжної наукової літератури. Чомусь у центрі уваги науки державного управління перебуває питання виявлення та вивчення державотворчих, а не методологічних напрямів [24]. У зв'язку з цим варто зауважити, що на становлення і розвиток вітчизняної методології державного управління має вплив дослідження методологічного інструментарію крізь призму філософських та правових досліджень. Тому необхідно розглянути такі філософські погляди на означену нами проблему.

Ж.-Ж. Бодуен навіть три головні методологічні підходи до оцінювання державної дійсності:

– перший напрям – це емпіричний підхід або підхід безпосереднього сприйняття реальності. Цей напрям характеризується перш за все: захопленням фактами (основним є збір та опис фактів); теоретизування не вважається доцільним, тому розробка понять не є необхідною, більше того, ця діяльність може завадити отриманню дійсного знання; непомірне захоплення методикою. Це захоплення впливає з практики постановки у центр дослідницької діяльності принципу фактуалізму, тобто для прихильників цього підходу найважливішим є точне та всебічне описування фактів, а не їх пояснення. Прикладами такого підходу у сучасній науці, з точки зору Ж.-Ж. Бодуена, є постбіхевіоризм;

– другий напрям – це позитивізм, який відрізняється від емпіризму тим, що вважає за доцільне не тільки збір фактів, а й досить обмежену теоретичну їх обробку. Цей напрям характеризується: об'єктивістичним спрямуванням дослідницької діяльності, яке спирається на спробу розглядати державну тематику без якогось ідеологічного чи політичного підтексту; чітким розмежуванням об'єкта і суб'єкта дослідження та звуженням і максимально чітким визначенням предмета дослідження, при цьому предмет дослідження розуміється фактуалістично; орієнтацією дослідження на виявлення постійних, очевидних зв'язків між суспільними фактами, що повинно сприяти поглибленню вивчення суспільних явищ;

– третій підхід – це підхід «типового ідеалу». Сам термін походить із теорії М. Вебера, при цьому Ж.-Ж. Бодуен вважає, що ця точка зору досить поширена на Заході. Згідно з підходом «типового ідеалу» необхідно: відійти від чистої інтуїції і споглядання та перейти до конструювання, а саме до розробки понять, виявлення закономірностей, законів тощо; на базі результатів проведеної роботи виникає типовий ідеал, тобто «утопічне відтворення» реальності, який «розробляє вчений і яке слугує поясненню найбільш виразних, «типових» сторін соціального явища». Це щось схоже на усереднений опис соціального явища та йому схожих явищ; і вже на підставі та за допомогою вивчення зазначеного ідеалу відбувається дослідження суспільної дійсності. Практично

на нього спирались ще стародавні філософи Греції. Є його прихильники і у більш пізні періоди, у тому числі і у нинішній науці. У сучасній науці цей підхід використовували Р. Арої, Ж. Френд, марксиста та ін.

У вітчизняній науковій літературі спробу класифікувати методологічні напрями у суспільних науках зробив С. І. Темнов. Він вважає, що можна виділити такі методологічні напрями:

- агностицизм, його прихильники заперечують саму можливість пізнання державного управління;
- емпіризм, коли вивчення спрямовано безпосередньо на об'єкт та спирається на дані спостереження та експерименту;
- теоретичний підхід, який пов'язаний із вдосконаленням та розвитком понятійно-категоріального апарату науки про державне управління і має на своїй меті всебічне пізнання об'єктивної реальності в її суттєвих зв'язках та закономірностях [24, с. 95-93].

При цьому, як вважає автор, два останні підходи взаємопов'язані і передбачають один одного. Емпіричний підхід орієнтований на виявлення нових даних за результатами спостережень і експериментів, він стимулює розвиток теоретичного дослідження, ставить перед ним нові завдання. Теоретичний підхід розвиває і конкретизує раціональний зміст науки, відкриває нові перспективи, пояснює факти, узагальнює і напруває емпіричні дослідження.

Особливий інтерес також становить розуміння специфіки та закономірностей розгортання методології постмодернізму та аналіз переходу від тоталітаризму. Це все свідчить про так званий синтетичний характер методології державного управління як складного утворення, сутність та функціональні можливості якого потребують особливого вивчення.

Методологія постмодернізму розкрита в працях представників усіх філософських шкіл постмодернізму. Проблеми застосування цієї методології в конкретних сферах наукової та практичної діяльності досліджені сучасними зарубіжними філософами. Можна сказати, що в XIX – XX ст. людство йшло від одного розчарування до іншого, марно намагаючись наблизитися до світлого майбутнього. Очевидним стає внутрішня криза парадигми модерну.

Як філософське поняття, постмодернізм («постмодерністська ситуація») – це відстоювання єдиного, індивідуального сумніву проти цілої налагодженої (тоталітарної) системи. Цілком очевидно, що явище постмодернізму не обмежується лише наукою, а фактично торкається всіх форм життя постіндустріального суспільства, охоплюючи собою також політику і громадянську свідомість у цілому. Екстраполяція проблеми постмодернізму з методологічної точки зору на інші простори самореалізації людини і суспільства не лише можлива, а й необхідна саме тому, що постмодернізм є світовідчуття, що перетворилося на

світогляд. І як світогляд, постмодерністська оптика, – незалежно від того, є вона органічною чи надуманою, – перенизала собою інтелектуальне життя нових поколінь доби посттоталітаризму, спричинивши генераційні протистояння і кризові явища не лише в науці, а і в суспільно-політичній сфері [28].

У контексті даного аналізу йде мова про комплекс інституційних змін, що виводять суспільство за рамки індустріальних форм соціального життя. Але під впливом глобалізації кожна країна має формувати свій варіант відповіді на цей історичний виклик, незалежно від суб'єктивного бажання й бачення ситуації. Постмодернізація – це інша модель розвитку методології в цілому.

Поряд з методологією постмодернізму, що має свій активний та вирішальний вплив на розвиток методології державного управління, в Україні залишається історичний тягар минулого. У період СРСР визнавалася одна-єдина методологія – марксистсько-ленінська, в основі якої діалектичний та історичний матеріалізм. Таке ставлення до методології, як і до науки та життя загалом, не могло не породити негативних наслідків, що гостро відчуються й нині. У ті часи партійні органи вважали, що поняття «методологія» – це уявний термін і для ефективного управління необхідно лише правильно організувати діяльність. В. І. Ленін вказував, що: «беззаперечне підпорядкування єдиній волі – це успіх в процесі будь-якого виду роботи». К. Маркс, у свою чергу, звертав увагу на загальний характер управління. «Різного роду праця в тій чи іншій мірі потребує управління, яке встановлює узгодженість між індивідами і виконує загальні функції. «Окремий скрипач сам управляє собою, оркестру потрібен диригент», – писав він. Метою управління було визначено досягнення цілей, які ставить перед собою держава, а однією з них є самозбереження. Державне управління наділене правом застосовувати примус. І це не лише його право, але й основний закон. Матеріальним змістом в ті часи були самі цілі, які брала на себе держава, виходячи з вимог часу та місця. Оскільки управління містить елементи самостійності у прийнятті рішень, то воно є розпорядженням, водночас управління полягає у виконанні отриманого наказу, у цьому випадку воно є виконанням [23, с. 130].

Торкаючись питання про розуміння методології в науці державного управління, між різними авторами допоки відсутня єдність у вирішенні цілої низки методологічних проблем науки державного управління. Як занадто широке, так і занадто вузьке, обмежувальне поняття методології науки не можуть вважатись правильними, оскільки не виділяють ті специфічні поняття, засоби та способи дослідження, які вона використовує.

У сучасній вітчизняній літературі, яка заснована на конкретних філософсько-гносеологічних підходах, склалось декілька підходів до

розуміння методології. Перші автори під методологією будь-якої науки розуміють її філософську, світоглядну сторону, другі ототожнюють методологію з діалектикою, системним методом, із загальнотеоретичними проблемами будь-якої науки, треті вважають, що методологія – це самостійна галузь наукового знання, що виходить за межі філософського аналізу (тобто така, що не співпадає з філософією), і являє собою вчення, науку про метод і методи; нарешті, четверті заперечують визнання за методологією статусу самостійної науки, і розглядають її як систему принципів і логічних прийомів наукового пізнання.

Ураховуючи викладене, методологію як науковий феномен, безпосередньо пов'язаний з пізнавальною процедурою, можна розглядати:

а) крізь призму її складових компонентів (приймів, засобів, способів, методів, методик та ін.). При цьому важливо розуміти, що в такому аспекті методологія є інструментом дослідження певних конкретних зовнішньо основоположних об'єктів (явищ тощо). У цьому випадку йтиметься про методологію в онтологічному розумінні;

б) як сферу наукового пізнання самого інструментарію пізнання, тобто як науку про методи, прийоми, способи і пізнання.

У межах такого підходу об'єктом (предметом) дослідження є вже сама методологія. Тут можна говорити про методологію в гносеологічному розумінні. У цьому контексті є доцільним погодитись з двоаспектним розумінням терміна «методологія», а саме з тим, що, з одного боку, методологія – це сукупність методологічних принципів, прийомів, способів, засобів, методів та методик наукового пізнання, а з іншого – наука про методи. Це й зрозуміло, оскільки наука є єдністю онтологічного, гносеологічного і логічного аспектів. Зазначене стосується як науки загалом, так і кожної науки зокрема, точніше, в останньому випадку, це пов'язано з теоретичними основами цієї (конкретної) науки.

До компетентності філософії належать і розгляд методології з огляду її сутнісних характеристик. У цьому контексті необхідно зазначити, що загальна цінність методології зумовлена її основним призначенням – регулювати й оптимізувати процес людської діяльності шляхом її раціоналізації. Методологія по-різному трактується у кожній філософській школі, але її типовим проявом або загальноприйнятною моделлю, що поділяється представниками більшості наук, включаючи й державне управління, є парадигма. Поняття парадигми (із давньогрецької мови – зразок, приклад) має свою тривалу історію становлення. Його сучасне значення сформувалося у середині ХХ ст. для пояснення закономірностей революційних змін методологічних моделей фізики. З часом термін набув загальнонаукового значення і вживається як визначення усталеної моделі певної сфери діяльності. На сьогодні до невід'ємних властивостей парадигми належать такі:

– включає не тільки знання суб'єкта, але й спосіб вирішення про-

блеми чи прийняття рішення;

– дає цілісну й послідовну відповідь на питання «що?» і «як?» робити для досягнення потрібного результату;

– базується на наукових знаннях, за основу скерування практичної діяльності бере апробовані попередньою практикою принципи і способи дії [36].

Відповідно до сучасного постмодерного стану науки, парадигмальний підхід до практичної діяльності підкреслює як необхідність ідентичності діяльнісних практик більшості учасників процесу, так і узгодженість окремої практики на основі прийнятої концепції. Ця концепція, будучи змістовним ядром парадигми, визначає весь методологічний арсенал свідомої діяльності управління. Постмодерність у цьому контексті означає також відносність кожної парадигми, обмежену в часі тривалість її використання та необхідність заміни іншою. Застосування парадигмального підходу до державного управління України означає, насамперед, послідовне й обгрунтоване визначення концепції стратегічних змін відповідної їй системи практичних заходів та практикування узгодженої діяльності всіх суб'єктів управління [35].

До основних вимог феноменології та екзистенціалізму щодо методології державного управління можна віднести такі:

– оскільки державне управління є і людською діяльністю, і організуючим впливом на людей, то на нього поширюються всі висновки про людину як унікальну цілісність («нередуковану тотальність» – Ж. П. Сартр), отже, до неї необхідно ставитися як до особистості у кожному окремому випадку;

– урахування особистості людини включає розуміння її внутрішніх спонукальних сил – намірів, мотивів, прагнень, очікувань тощо та використання методу ідентичності – первинної спорідненості внутрішнього світу людей і методу інтроспекції – «погляду в себе задля розуміння іншого»;

– важливою характеристикою людини є свобода дії, здатність самостійно і більш-менш свідомо вибирати свій шлях, що з точки зору управлінської практики зумовлює своєрідну невизначеність, альтернативність і відносну передбачуваність (непередбачуваність) діяльності кожного працівника;

– феномени не тільки індивідуального, але й соціального буття людини далеко не завжди зумовлюються раціональними причинами, вони мають значний сегмент емоційності, психологічної невимовності і, навіть, абсурдності (А. Камю). Відповідно, загальнонаукове їх пояснення має свої межі, вийти за які частково дозволяють методи індивідуалізації та конкретизації, тобто чіткої прив'язки наукових істин до специфіки органу управління, напряму і часу його діяльності. Дотримання зафіксованих тут положень є принциповим для надання державному

управлінню рис демократизму, відкритості та людяності [37].

Нинішній етап методологічного розвитку державного управління характеризується загостреною потребою побудови дослідницької концепції, визначенням структури, механізму впливу на пізнання і практику. Питання, пов'язані з основними тенденціями державотворення в Україні та їх вплив на систему державного управління, привертають до себе все більшу увагу вітчизняних фахівців-практиків, науковців, дослідників, політиків і державних діячів різних рівнів. Оскільки здійснювана в Україні упродовж значного часу державна політика не носила цілеспрямованого, системного характеру і виявилася неефективною, тому необхідно провести ґрунтовний аналіз відповідних явищ, процесів і подій історичного минулого. Результати розвідок у даному напрямі можуть стати передумовою формування виваженої дієвої державної політики та здійснення ефективного державного управління в Україні [43].

У питанні становлення методології державного управління можна виділяти радянський період (1918 – 1990 рр.) та сучасний період (1991 – до сьогодні). При цьому значний вплив на сучасні погляди з питань державотворення та державного управління відіграли праці видатних філософів, громадських діячів, які працювали у добу царської Росії.

Спираючись на викладені погляди, можна сформуванати основні періоди становлення і розвитку радянської методології державного управління:

1) розвиток системи державного управління у 1920 – 1930-х рр. – система державного управління носила тоталітарний характер, запроваджувалася нова економічна політика;

2) розвиток державного управління від початку Другої світової війни до 1953 р. – система державного управління була переведена на військовий лад. Фактично вся влада зосереджувалася в руках Й. В. Сталіна, що не давало змогу розвиватися державно-управлінським відносинам;

3) період «відлиги» (1953 – 1964 рр.) – у країні відбувався демонтаж ленінсько-сталінської системи з відмовою від масових репресій як інструменту державного управління. Однак попри всі кроки, спрямовані на лібералізацію суспільного життя, кардинальних змін у системі державного управління УРСР в той час не відбулося. Поглибилось фактичне розшарування радянського суспільства, сформувалися й далися ознаки негативні для системи тенденції, які повною мірою виявилися в роки «застою»;

4) період «застою» (1960 – 1970-ті рр. – до середини 1980-х рр.) – збереглася командно-адміністративна система управління, чому сприяв догматизм в ідейно-теоретичній сфері, апологетика існуючого порядку, видавання бажаного за дійсне. За Конституцією СРСР 1977 р.

складовими елементами політичної системи радянського суспільства були КПРС, Радянська держава, профспілки, комсомол, кооперативно-колгоспні об'єднання, громадські організації. КПРС проголошувалась «керівною і спрямовуючою силою радянського суспільства, ядром його політичної системи. Практично існувало змішування функцій партійних і державних органів, зрощення партійного й державного апаратів. У такий спосіб УРСР залишалася маріонеткою у вирішенні загальнодержавних справ, а її система управління майже не розвивалася і носила адміністративно-командний характер;

5) період «перебудови» (1985 – 1990 рр.) – вирішено рішуче відмовитися від командно-адміністративних методів, проводити партійну політику по-новому, методами організаторської й ідейно-політичної роботи в масах; припинити підміну державних і господарських органів; оновити кадрову політику партії, виключити формально-бюрократичний підхід до підбору і розстановки кадрів, розвивати демократизм цього процесу; змінити структуру партійного апарату [32].

Державне управління для соціалістичного етапу розвитку суспільства і країни було монополією єдиної правлячої партії комуністів, що створила спеціальну ієрархічну систему заняття керівних посад з гарантією різних привілеїв під назвою «номенклатура», яка і здійснювала командно-адміністративне управління на вищих рівнях влади [16, с. 172].

Аналіз методів державного управління в колишньому СРСР з часів революції 1917 р. показує, що ні в епоху Й. В. Сталіна – деспотичної єдиновладності, культу особи і бюрократичного адміністративно-командного управління економікою (1924 – 1953 рр.), ні у період «відлиги» з двовладдям в управлінні народним господарством і утопічними планами наздогнати і перегнати США, а до 1980 р. побудувати комунізм (1953 – 1964 рр.), ні в епоху «застою» (1964 – 1985 рр.), ні, нарешті, у період «перебудови» (1985 – 1991 рр.) ефективного державного управління на благо народу досягнуто не було. Вище партійне керівництво здійснювало державне управління відповідно до вказівок з «центру». Тут доречно відзначити одну особливість: при низькій його ефективності, не маючи науково обґрунтованих принципів і методів державного управління, прорахунках і помилках в ухваленні рішень державного масштабу, у критичних ситуаціях вдавалося досягти мети у вирішенні неймовірно важких державних проблем, таких, наприклад, як перекидання цілих підприємств на схід СРСР на початку війни, перемога фашизму у Великій Вітчизняній війні, створення атомної зброї, післявоєнне відновлення в короткий термін народного господарства та ін. Безумовно успіх у досягненні таких результатів базувався на беззавітному патріотизмі, високих моральних принципах простих громадян країни, трудовому героїзмі, здатності віддавати життя в ім'я досягнен-

ня поставленої мети – будівництва суспільства соціальної справедливості і загального добробуту, а зовсім не на ефективному управлінні [16, с. 169].

Другий період в історичному плані і зовсім короткий у часі, але із стратегічними змінами в житті країни і суспільства, – з проголошення незалежності України і до теперішнього часу. Проголошена демократія, багатопартійна система, право свободи вибору, можливість розвитку бізнесу за умови рівності різних видів власності та ін. фактично не привели до народоладдя.

Сучасний період розвитку методології державного управління в Україні (1991 р. – по теперішній час) можна поділити на такі етапи:

- перший етап (1991 – 1996 рр.) – становлення України як незалежної та самостійної держави;
- другий етап (1996 – 2004 рр.) – розбудова конституційних інститутів;
- третій етап (2005 – 2009 рр.) – перегляд внутрішньої та зовнішньої політики; поглиблення євроінтеграційного курсу України;
- четвертий етап (2010 р. – по теперішній час) – оцінка та перегляд основних постулатів державотворення в Україні; оптимізація системи органів державної влади.

Із здобуттям незалежності України змінено курс щодо побудови держави шляхом переходу до ліберально-демократичного режиму із ринковою економікою. За період з 1991–1996 рр. відбувались ті події, які радикально вплинули на перетворення України, її владних інституцій, визначення характеру правового регулювання суспільних відносин тощо. Саме в цей період постає питання нової Конституції України, обрання нових засад побудови держави, принципів організації влади.

Перший етап пов'язаний із виникненням державного управління як деякого тотального управління, коли держава була єдиним суб'єктом, примушуючи населення до виконання законів. Таке управління повністю базувалося на політичній владі. Воно являло собою систему впливів органів і чиновників на суспільство. Громадяни тут зобов'язані надавати державі послуги, що забезпечують її управлінські функції, серед яких не останню роль відіграє примус [43].

У період 1996 – 2004 років уся діяльність органів державної влади була спрямована на реалізацію конституційних принципів (постулатів) у різних сферах державного будівництва. Державна комісія з проведення в Україні адміністративної реформи готувала необхідні законодавчі ініціативи, працювала над розробкою стратегії необхідних перетворень. На законодавчому рівні це втілювалося у прийнятті ряду законодавчих актів.

Концепція адміністративної реформи 1998 р. передбачала створення більш ефективного апарату державного управління, закладала осно-

ви реформування державної служби та адміністративно-територіального устрою України. При цьому, як зазначається в науковій літературі, адміністративна реформа не може проводитися без паралельних змін в інших сферах суспільного життя. До здійснення адміністративної реформи має бути вироблено комплексний підхід, який включав би у собі як зміни в площині права, так і у площині політики. Незважаючи на наявність і наукових розробок, і практичних дій щодо приведення в життя адміністративної реформи, і досі залишається безліч питань, які потрібно вирішити з метою побудови ефективної системи державного управління в Україні. Існуючі позиції вчених із питань адміністративної реформи настільки розрізнені, мають таку амплітуду пропозицій, є настільки різними за вміщенням у них науково-конструктивним (чи, навпаки, деструктивним) потенціалом, настільки відрізняються за науково-теоретичною базою та філософсько-світоглядними й методологічними уявленнями, що назріла потреба в систематизації відповідних позицій [31, с. 3].

До етапів адміністративної реформи належать:

- розробка та офіційне схвалення Концепції адміністративної реформи та Програми здійснення адміністративної реформи. На цьому етапі мають бути розв'язані першочергові питання, пов'язані з поточним удосконаленням елементів існуючої системи державного управління;
- запровадження організаційно-правових засад реформування ключових елементів системи державного управління;
- поглиблення трансформаційних процесів, формування нових інститутів, організаційних структур та інструментів державного управління.

Головним об'єктом адміністративної реформи є державне управління. Враховуючи положення Концепції адміністративної реформи, можна говорити про такі цілі та завдання державного управління, як:

1. Створення, підтримка і забезпечення добробуту громадян, їх прав і свобод, задоволення соціальних потреб та інтересів. У цьому випадку йде мова про так зване забезпечувальне управління. Держава здійснює управління організаціями, які відіграють у житті суспільства важливу соціально-культурну роль, виконують суспільно-корисні функції; діяльність цих організацій і установ спрямована на виховання і навчання людей, задоволення їх інтересів, підвищення добробуту. Це завдання переважно здійснюється спеціальними органами управління у сфері соціально-культурного життя і господарського будівництва.

2. Забезпечення суспільного порядку і безпеки. Вирішення цього завдання спрямовано на захист правопорядку, самої держави і громадян від загрозованої небезпеки. Для вирішення цього завдання створюють спеціальні органи державного управління, що наділяються від-

повідними повноваженнями.

3. Державне регулювання процесів, що відбуваються у сфері соціального, економічного і культурного життя, державна підтримка деяких підприємств, установ, організацій. У цьому випадку йдеться про особливу державну підтримку деяких галузей економіки, окремих виробництв, розвитку підприємництва. Типовими інструментами такого виду державного управління є план, субсидія, дотація.

4. Створення і забезпечення ефективної роботи механізму оподаткування. Це завдання державного управління виділяється особливо, тому що від якісного функціонування механізму збору податків залежить добробут усього суспільства. Вирішення цього завдання спрямовано на зміцнення фінансової основи держави, тому органи державного управління у цьому випадку можуть застосовувати не тільки регулятивні механізми, а й примусові заходи.

5. Створення кадрового потенціалу управління (державної служби). Це завдання особливо важливе тому, що саме державні службовці практично виконують функції державного управління, маючи для цього необхідні повноваження [31, с. 66 – 67].

На етапі 1997 – 2004 рр. важливим здобутком адміністративної реформи в Україні стала можливість визначити в довгостроковій перспективі державну політику перетворень у відповідній сфері. Натомість реалізація окремих положень Концепції адміністративної реформи виявилася фрагментарною. Серед здобутків доцільно виділити структурно-функціональну перебудову системи органів виконавчої влади центрального рівня, що суттєво впорядкувало її та значно підвищило статус міністерств як розробників секторної політики, а також реорганізацію урядового апарату в структуру, що лише забезпечує роботу Кабінету Міністрів України. Важливим позитивним кроком у напрямі зростання політичної ролі міністрів та розвитку професійної державної служби стало розмежування політичних та адміністративних посад. Водночас зазначені нововведення не були підкріплені іншими змінами, необхідними для повної реалізації відповідних ідей концепції, що значно зменшило ефект від її упровадження. Приблизно дві третини положень були або взагалі не реалізовані, або реалізовані з певними, подекуди значними, відхиленнями. Отже, доводиться констатувати, що протягом 1997 – 2004 рр. очікуваного прогресу в здійсненні адміністративної реформи досягти не вдалося.

На початку 2000-х рр. було розпочато дискусію з приводу продовження конституційного процесу в Україні та прийняття нової Конституції України, що було реалізовано шляхом внесення змін у 2004 р.

У період 2005 – 2009 рр. Україна стала членом Світової організації торгівлі, що вплинуло на зміну правил ведення бізнесу, експорту/імпорту товарів та інших технічних процедур, пов'язаних із цим. Саме

цей етап незалежності України характеризувався змінами в організації вищої державної влади, зокрема повноваження Президента України були скорочені на користь Верховної Ради України, а Прем'єр-міністр України залежав і політично, і юридично від парламентської коаліційної більшості. Однак конституційні зміни не призвели до покращення управлінської діяльності, а навпаки деформували деякі її сфери, що потребувало нових змін до Конституції України.

Третій етап в еволюції державного управління пов'язаний з логічним продовженням розвитку сучасних його характеристик. Для нього властиво додаткове збільшення типів суб'єктів, знаковими серед яких є громадяни та інституції громадянського суспільства як суб'єкти самоврядування.

Суб'єктами виступають інститути державного управління, суб'єкти, які формують цінності і цілі (політики і депутати, посадові особи, чиновники), суб'єкти місцевого самоврядування (посадові особи, чиновники місцевого самоврядування), громадяни як суб'єкти, суб'єкти впливу (ЗМІ, громадська думка). Деякі чинники вбачаються лише в історичній перспективі як стратегічна мета розвитку – антикорупційні технології, захист прав людини, підготовка та прийняття управлінських рішень, електронне управління, телекомунікації, тренінги, інтерактивне навчання, взаємодія, моніторинги та самоаудит. Цінності – державні, цивільні, довіра до громадян. Перевага принципам єдності влади, гуманізму, субсидіарності, зростання якості державно-управлінських послуг. Третій етап характеризується постнеокласичною методологією. Якщо класика і неокласика функціонували як знання-відношення, орієнтовані на досягнення властивостей світу, то постнеокласика функціонує як «знання-інструмент», орієнтований на ствердження людини в світі. Тобто не пріоритетність науково-технічних і технологічних засад суспільства, не держави загалом, не певних соціальних верств суспільства і навіть не усереднено статистичної (структурованої) людини, а людської особистості індивіда, його винятковості і самоповаги [11, с. 176].

Цей етап характеризувався також складними і неоднозначними змінами, зростанням напруженості в суспільстві, завершенням кругообігу еліт, ідеологічними і ціннісними зрушеннями. Замість переходу до консолідованої демократії та забезпечення незворотності демократичного процесу, революція принесла Україні «дисфункціональну» демократію, двовладдя, політичну кризу [44]. Державне управління на цьому етапі являє собою систему взаємоузгоджених управлінських впливів, взаємодій і самоврядної діяльності. Це створює важливі умови для скорочення управлінського апарату за допомогою навчання самоврядної діяльності населення. У 2010 р. Конституційним Судом України було відмінено так звану конституційну реформу 2004

р. Україна повернулася до президентсько-парламентської республіки 1996 р.

На сучасному етапі розвитку країни звісно ж постає питання ефективності державного управління, оптимізації діяльності органів публічної адміністрації. Саме в цей період відбуваються нові реформи: судово-правова, адміністративна, медична та ін. Загалом 21 реформа на кінець 2012 р. Такі зміни звичайно не могли не відобразитись на рівні та якості державного управління.

Отже, аналіз становлення і розвитку методології державного управління в Україні дає можливість стверджувати про таку періодизацію:

1. Радянський період розвитку методології державного управління (1918 – 1990 рр.):

- розвиток системи державного управління у 1920 – 1930-х рр.;
- розвиток державного управління від початку Другої світової війни до 1953 р.;
- період «відлиги» (1953 – 1964 рр.);
- період «застою» (1960–1970-ті рр. – до середини 1980-х рр.);
- період «перебудови» (1985 – 1990 рр.).

2. Сучасний період розвитку методології державного управління (1991 р. – по теперішній час):

- перший етап (1991 – 1996 рр.) – становлення України як незалежної та самостійної держави;
- другий етап (1996 – 2004 рр.) – розбудова конституційних інститутів;
- третій етап (2005 – 2009 рр.) – перегляд внутрішньої та зовнішньої політики; поглиблення євроінтеграційного курсу України;
- четвертий етап (2010 р. – по теперішній час) – оцінка та перегляд основних постулатів державотворення в Україні.

Таким чином, з точки зору методології наукового пізнання розвиток України як незалежної і демократичної держави є складним, поліфункціональним, політико-правовим та державно-управлінським процесом. У нашій державі активізується процес розбудови державної та правової систем, відбуваються зміни соціально-економічного характеру.

Зміст методів публічного управління також зазнає змін, вони не є виключно партійними чи методами-примусу як у радянський період державного управління, однак потребують свого подальшого вдосконалення та поглиблення з орієнтацією на добробут людини.

4.2. Розвиток методології публічного управління у сучасній Україні

Публічне управління сучасної України характеризується постійними змінами у сфері публічно-управлінської діяльності. Відбувається поступовий перехід до сталого розвитку держави. Період становлення

державно-правових механізмів здійснення публічної влади на засадах демократизму, гуманізму та верховенства права пройшов. Україна вирішує нові виклики та загрози. У їх основу покладено як внутрішні, так і зовнішні загрози. До внутрішніх загроз сталого розвитку країни належать стрімке зростання внутрішнього боргу та відповідно зовнішнього боргу перед міжнародними фінансовими структурами, зростання корупції, відсутність структурних реформ у реальному секторі економіки, нестабільність законодавства, незавершеність ряду реформ, бідність населення, міграція за кордон та ін. Зовнішні виклики також породжують нестабільність у державному управлінні. До таких зовнішніх факторів належить втрата Україною Криму, окупація інших територій, інформаційна війна Росії, загальні процеси економічної стагнації, невирішеність України у її зовнішньополітичних прагненнях.

Сьогодні Україна перебуває у подальшому вдосконаленні всіх сфер своєї діяльності. На цьому етапі державотворення відсутні ознаки стабільності, постійно відбуваються зміни як у політиці, так і в економіці, що у свою чергу опосередковано чинить відповідний (і не завжди позитивний) вплив на розвиток публічного управління. Сучасний етап державного управління повинен характеризуватись постнеокласичною методологією.

У нинішніх умовах доцільно забезпечити вдосконалення (зміну) окремих положень (розділів) Основного Закону держави з подальшим їх розвитком шляхом прийняття відповідних конституційних законів, інших актів законодавства України, підзаконних нормативно-правових актів і, безумовно, якісне впровадження прийнятих новел на практиці. Першим кроком конституційно-правової реформи має стати модернізація інституту виборів, адже виборча система є модулятором майбутньої політичної системи. Не можна відкладати і проведення істинної судово-правової реформи, покликаної забезпечувати захист прав і свобод людини і громадянина.

Предметом конституційної модернізації повинні також стати місцеve самоврядування, територіальна організація, адміністративна реформа. Саме це ще раз свідчить про всеохоплюючу модернізацію не лише конституційно-правового поля держави, але й усіх державних і суспільних сфер. Від становлення та розвитку державного управління – до оптимізації та модернізації владно-управлінської діяльності. У цьому закладені й цілі методології публічного управління як наукової бази обґрунтування державно-управлінських рішень на шляху реформування системи публічної влади в Україні.

Необхідно констатувати, що на сучасному етапі розвитку державного управління посилюються процеси із реформування професійної державної служби, про що свідчить прийняття нового Закону України «Про державну службу» (2015 р.).

Важливим етапом змін у методології державного управління є надання сервісного характеру публічно-владної діяльності. Свідченням цьому є прийняття 6 вересня 2012 р. Закону України «Про адміністративні послуги». Сам факт запровадження в Україні адміністративних послуг свідчить про зміну ідеології державного управління з метою повернення його у сторону забезпечення добробуту громадян.

Адміністративна послуга – це результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону.

Державна політика у сфері надання адміністративних послуг базується на принципах:

- 1) верховенства права, у тому числі законності та юридичної визначеності;
- 2) стабільності;
- 3) рівності перед законом;
- 4) відкритості та прозорості;
- 5) оперативності та своєчасності;
- 6) доступності інформації про надання адміністративних послуг;
- 7) захищеності персональних даних;
- 8) раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг;
- 9) неупередженості та справедливості;
- 10) доступності та зручності для суб'єктів звернень.

Зміни, внесені Парламентом України до Конституції (2014 р.) торкнулися виключно повноважень вищих органів державної влади: Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Прокуратури України [8]. Інші розділи Основного Закону України залишилися незмінними.

Фактично відбувся перерозподіл повноважень, з передачею основних важелів управління від Президента до Верховної Ради. Вказане свідчить про перехід від президентсько-парламентської форми правління до парламентсько-президентської.

Зміни в Конституцію України 2014 р., що стосуються повноважень та діяльності Верховної Ради України та народних депутатів:

- Верховна Рада України призначає за поданням Президента України Прем'єр-міністра України та міністрів усіх міністерств, крім Міністрів оборони та закордонних справ (до цього часу надавала згоду на призначення Президентом України тільки Прем'єр-міністра України);
- передбачено формування у Верховній Раді України коаліції депутатських фракцій;
- депутат, обраний від політичної партії, припиняє свої повнова-

ження, якщо він не входить до депутатської фракції такої політичної партії або вийшов із неї;

– якщо народний депутат України займається діяльністю, що є несумісною з його депутатством, у 20-денний строк має або припинити таку діяльність, або подати заяву про складання депутатських повноважень;

– призначення Голови Служби безпеки України здійснюється Верховною Радою України за поданням Президента України;

– затвердження та внесення змін до Конституції АР Крим здійснюється Парламентом України;

– зміни в Конституцію України 2014 р., що стосуються повноважень та діяльності Президента України;

– подання Прем'єр-міністра України Президентом України здійснюється за пропозицією коаліції депутатських фракцій;

– у випадках, якщо в місячний строк коаліцію депутатських фракцій не сформовано, Президент України має право достроково припинити повноваження Парламенту України;

– Президент також може припинити повноваження Верховної Ради України у разі, якщо протягом 60 днів остання не може сформувати персональний склад Кабінету Міністрів України, а також якщо протягом 30 днів не може розпочати свою роботу;

– якщо закон України прийнятий 2/3 складу Верховною Радою України, Президент зобов'язаний підписати такий Закон. У разі не вчинення цього, такий Закон публікується Головою Верховною Радою України;

– Президент України не має право вето щодо законів, які вносять зміни до Конституції України;

– Президент України відтепер може лише призупиняти, а не скасовувати дію актів Кабінету Міністрів України. У таких випадках є обов'язковим звернення до Конституційного Суду України;

– у разі дострокового припинення повноважень Президента України його повноваження здійснює Голова Верховної Ради України, а не Прем'єр-міністр.

Зміни в Конституцію України 2014 р., що стосуються повноважень та діяльності Кабінету Міністрів України:

– Кабінет Міністрів України складає повноваження перед новообраною Верховною Радою України (до цього перед новообраним Президентом України);

– Кабінет Міністрів України відповідальний не тільки перед Президентом, а й Верховною Радою України;

– відставки Прем'єр-міністра України та членів Кабінету Міністрів України заявляються Парламенту, а не Президенту;

– Національний банк України відтепер не наділений правом зако-

нодавчої ініціативи;

– на Прокуратуру України покладено додатковий обов'язок нагляду за додержанням прав і свобод людини й громадянина, додержання органами, установами, підприємствами законів із цих питань.

Отже, реформування публічного управління через державне регулювання окремих суспільних сфер, модернізація професійної державної служби, запровадження адміністративних послуг є свідченням подальшого розвитку публічної адміністрації в Україні.

Для втілення зазначених вище заходів необхідні продовжувати проведення в Україні адміністративної реформи, серед завдань якої є:

– визначити й сформулювати чого прагне держава в середньостроковому й довгостроковому періодах;

– визначити й описати механізми, які необхідні для досягнення середньострокової і довгострокової мети. Система органів управління має відповідати поставленій меті розвитку держави. Система органів та інституцій не є догмою і не є самоціллю адміністративної реформи. Вона повинна інституційно обслуговувати процес виконання поставленого завдання;

– система управління державою повинна мати достатньо ресурсів для виконання управлінської функції, але не повинна споживати занадто багато ресурсів з огляду на їх відносну обмеженість. Тобто має працювати принцип ефективності й результативності;

– підтримка людей. Модель майбутньої системи влади має забезпечити доступ людей до публічних послуг та усунення корупції під час надання цих послуг. Якщо система управління цього не забезпечує, то будь-які цілі вищого порядку не мають сенсу. Це фундаментальне завдання держави, заради виконання якого держава і створювалась. Люди делегували державі частину своїх прав і платять податки не для того, щоб пишатись своєю належністю до громадянства чи нації, а з прагматичною метою – щоб держава взяла на себе частину їх турбот. Якщо цього не відбувається, жодних цілей в економічному чи політичному лідерстві досягти неможливо, або ці досягнення будуть дуже жорсткими й закінчатся кризою. Реформа управління державою повинна мати своєю кінцевою метою підвищення рівня життя в країні [39, с. 47 – 48].

Н. Р. Нижник пропонує здійснити Україні перехід на модель стійкого соціально-економічного розвитку. Такі заходи передбачають таке:

– створення для народу України середовища проживання, що відповідає історичним, духовним та матеріальним потребам, які склались, та забезпечення їх безпеки;

– повне розкриття творчого та ділового потенціалу людей, зацікавлених в результаті своєї праці, гармонійно вписаної в державну концепцію управління, збіг особистих і державних інтересів;

- вихід України в безумовні лідери серед країн світу, що рухаються шляхом стійкого розвитку;
- досягнення соціальної стабільності суспільства;
- ефективне подолання у стислі терміни і з мінімальними витратами системної кризи;
- відновлення виробництва та досягнення добробуту більшості людей на основі науково-технічного прогресу, розширення відтворення та управління народним господарством;
- відтворення систем життєзабезпечення суспільства та всіх видів соціального захисту;
- завершення формування нового типу державності України;
- створення організаційно-правових умов для розвитку й закріплення відносин між різними формами власності, що необхідно для становлення сучасної ринкової економіки;
- формування й зміцнення суспільних інститутів, що забезпечують стійкий та надійний демократизм суспільства і держави;
- створення та втілення в життя соціальних і адміністративно-правових регуляторів, що гарантуватимуть конституційно проголошений комплекс прав, свобод і обов'язків громадян України;
- формування та практичне здійснення державної політики, спрямованої на модернізацію всіх сторін господарського життя держави, розвиток освіти, науки і культури в суспільстві;
- здійснення організаційних, правових, економічних, інформаційних та інших заходів щодо розвитку та використання можливостей потенціалу суспільства;
- забезпечення внутрішньої та зовнішньої безпеки, сприятливих умов для життєдіяльності населення, налагодження взаємопроникнення та рівноправного співробітництва всіма державами світового співтовариства;
- досягнення гармонійного, збалансованого та взаємозв'язаного розвитку територій і регіонів у взаємодії їх з центральною державною владою [1, с. 76 – 77].

Для виконання заявлених завдань у контексті реформування державного апарату влади, оптимізації публічно-управлінської діяльності важливо також мати на увазі, що такі заходи можливі лише за сталого соціально-економічного розвитку країни.

Важливим критерієм сучасної методології публічного управління є її людиноцентризм. Підтвердженням цьому є проведена адміністративна реформа, усі цілі якої спрямовані на вирівнювання відносин влади і громадян. Сучасні цілі і задачі публічного управління пов'язані у перш за все із забезпеченням основоположних прав та свобод людини й громадянина.

Як зазначається у науковій літературі, в основу системної цілеспря-

мованої управлінської діяльності має бути покладена засаднича концепція, базують парадигма, що організовує та спрямовує весь процес комунікацій. Водночас, як свідчить практика, ефективність вітчизняної публічної та державної політики значно втрачається через невизначеність теоретичної позиції. У сфері суспільних комунікацій в Україні зроблено перші кроки та закладено необхідне наукове й практичне підґрунтя для успішного переходу до публічного діалогу. На сьогодні необхідно побудувати спільну роботу практиків та теоретиків комунікацій із метою сприяння розвитку демократії, упровадження публічного управління в Україні. Це також дасть можливість сприяти підвищенню якості та ефективності самих комунікацій. Сучасний етап розвитку українського суспільства вимагає зміни парадигми в регулюванні процесів обміну інформацією, як це відбувається в демократичних країнах, де значне місце відводиться налагодженню зворотного зв'язку, громадському контролю за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Організуючи перехід до публічного управління, ми маємо пам'ятати, що більшість проблем державного управління знаходяться в тісному взаємозв'язку та залежать одна від одної як ланки єдиного ланцюга зв'язків, тому необхідно шукати саме ту головну ланку, через яку можна вплинути на системну організацію всієї роботи. Необхідно зауважити, що тенденції до визначення людиноцентризму ключовим організуючим принципом властива країнам із «зрілою» демократією. В Україні також потрібна об'єднувальна ідеологія і відповідні стратегії дій, які б впливали з неї. Отже, слід визнати людиноцентризм ключовим принципом організації публічного діалогу та управління й забезпечити відповідний процес комунікації між владою та громадськістю [39, с. 334 – 339].

Важливим методологічним принципом функціонування сучасного публічного та державного управління є принцип демократизму, який сформувався у зв'язку з проголошенням України демократичною державою та побудовою інститутів громадянського суспільства.

Як відзначають теоретики державного управління, обов'язковою ознакою державного управління в умовах демократії є своєрідна заборона абсолютизації концентрації влади. Таким чином, якщо характеризувати державне управління як загальну функцію держави, а не тільки як функцію органів виконавчої влади, то тоді цей імператив може бути сформульований так: жодному з державних органів не може належати вся повнота державної влади в частині владного впливу на суспільні відносини, оскільки для кожної галузі влади існує чітка конституційно-правова заборона здійснювати не притаманні їй функції. Логічним наслідком згаданого вище обмеження управлінської діяльності є постійне дотримання жорсткої заборони на концентрацію вла-

ди в руках однієї особи чи обмеженого кола осіб, надання управлінню ознак публічності.

Дотримання цієї вимоги забезпечить не лише панування права, а й демократизм державного управління, стабільність у розвиткові суспільних відносин, гарантує сучасну систему державного управління від небажаних негативних ефектів зловживання владою, від виникнення авторитарних тенденцій в управлінському процесі, а також від небезпечних феноменів бюрократизації системи державного управління, зрощення політики з бізнесом. Застосовуючи поняття «державне управління» у вузькому значенні, маємо наголосити, що демократичне функціонування виконавчої влади передбачає, з одного боку, її сувору підзаконність, а з іншого – наявність розвиненої системи контролю (як державного, так і недержавного) за її діяльністю. Поняття «державне управління» в широкому аспекті означає, що це управління завжди здійснюється системою державних органів, які структуровані та діють за принципом поділу державної влади [10, с. 23 – 26].

З огляду на це, реальний стан державного управління залежить від методів управління, які використовуються в процесі здійснення владно-управлінської діяльності. Проте це ускладнюється тим, що існують чимало факторів, які пов'язані між собою або кардинально відрізняються.

Наукові дослідження та набутий в Україні досвід свідчать, що річ не лише в системі управління, а й у методах і засобах впливу на соціально-економічні процеси, в умінні їх застосовувати з урахуванням особливостей історичного й поточного розвитку. Світовий та вже власний український досвід, а також наукові дослідження дають можливість визначити ідеологічні й методологічні основи, які зумовлюватимуть ефективне державне управління економікою. Вони передбачають такі ідеологічні основи управління: формування такої системи державного управління, щоб і виконавча влада, і приватні власники виконували свою роботу в єдиному правовому полі; уникнення конфліктів завдяки досягнутому взаєморозумінню в політичному та економічному житті країни; формування відкритого суспільства, приватної власності, «здорових» ринкових відносин (включаючи конкуренцію), вільної торгівлі; розвиток культури, особливо духовної, та надання пріоритетності виконанню соціальних завдань, які стають наріжним каменем структурних перетворень в економіці [27].

Розвиток України як національної держави, покликаної забезпечити формування громадянського суспільства з усіма притаманними такому суспільству якісними ознаками, неможливий без ефективної влади і системи державного управління.

Також проблемним полем, що породжує ряд суспільних проблем із наслідками неефективної діяльності влади з надання послуг су-

спільству, є відсутність демократичних інституційних стандартів професійної діяльності як державної служби в цілому, так і державних службовців зокрема. Теж саме стосується служби в органах місцевого самоврядування та її посадових осіб. Ця корінна проблема розкладається на дві локальні проблеми: відсутність стандартів публічних послуг, відсутність стандартів компетентностей державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. До того ж нагальною проблемою є запровадження принципів публічної політики, що передбачає залучення громадськості до процесу прийняття рішень, оцінювання ефективності політики.

На нашу думку, розвиток інституту державного управління в напрямку розвитку його публічного за змістом характеру можливий за наявності таких умов:

- переорієнтація діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб на обслуговування суспільства;

- запровадження «клієнтських» методів у наданні адміністративних послуг;

- розмежування на практиці політичних і адміністративних посад органів державного управління, підвищення професіоналізму та розробка стандартів компетентностей державних службовців.

Під час формулювання проблем публічного управління і публічної політики необхідно акцентувати увагу на самому факті складності цього процесу. Проблеми набувають форми, що ускладнює їх розв'язання (невдоволення, побоювання, розчарування, занепокоєння). На відміну від задач з математики чи фізики політичні проблеми є неструктурованими, складними й суперечливими. Вони мають комплексний характер і містять ряд конфліктів, оскільки: люди, які хочуть називатися політиками, у своїй діяльності керуються здебільшого особистими інтересами; досягнення консенсусу щодо цілей є нереальним; важко уявити весь спектр альтернативних рішень та їх наслідків. Формулювання проблеми не є ані систематичним, ані науковим; «залежить від бачення реальності, інтуїції, уяви, творчого підходу та талану». Політичні проблеми виникають, як сузір'я; перетинаються, накладаються та наштовхуються одна на одну.

Правильне формулювання проблеми визначає підхід до її подальшого розв'язання у політичній сфері суспільства [41], до якої відноситься публічне управління.

Можна констатувати, що Україна «зависла» між минулим (де також є дві складові частини: перша – роки незалежності, які майже всі пройшли за інерцією розвитку радянських стратегій; друга – історичне минуле, яке було суперечливим й конфліктним для української соборності) і інноваційним майбутнім (глобалізацією, розпадом національ-

них держав, технологічним та науковим прогресом світових наукових шкіл). Можемо припустити, що такий стан частково є наслідком геополітичного становища України та притаманних українському соціуму соціетальних властивостей [22].

Державне управління України в епоху постмодерну потребує інноваційних змін в управлінні економікою, соціальними процесами, освітою, наукою, інформаційним простором тощо з урахуванням усіх викликів ери інформаційного суспільства, зокрема формування нової еліти, нової культури взаємодії в соціумі, нових підходів до конфронтації та комунікації, урахуванням ментального забруднення суспільства. І воно приречено на ці зміни. Фактично мова йде про зміну парадигми соціокультурного розвитку, взаємодії держави як апарату управління з суспільством «мережевого соціуму». Така постановка питання потребує напрацювання нових механізмів публічного управління для конкретних сфер управління інформаційним полем, політичними діями, економічними та соціальними реформами, міграційними процесами на основі осмислення існуючих реалій соціокультурного, політичного та класового середовища та сучасних тенденцій розвитку глобального світу.

Водночас намагання використання державного механізму для задоволення потреб частини еліти, накопичення приватного капіталу за рахунок суспільних ресурсів, силові методи згортання демократичних та глобальних свобод, нехтування сучасними перетвореннями в системі управління призведуть до поглиблення розколу між державою, як системою, та суспільством, як соціокультурним середовищем. Завданням для наступних наукових пошуків має стати: глибинний науковий аналіз впливу інформаційних технологій на розвиток сучасної національної держави як інституту управління; аналіз світового досвіду державного реагування на створення «паралельної реальності» в соціальних мережах; пошук потенційних шляхів взаємодії держави і суспільства в постмодерному світі з нульовими втратами та збереженням і розвитком держави [22].

Важливо також зазначити, що розглядаючи питання методології державного управління, автори говорять про функції методології. Автори зазначають, що методологія в діяльності людей відіграє дуже значну роль. Однак її призначення й особливо функції, осмислені сучасною наукою, не дозволяють зрозуміти справжні можливості методології, роблять її явищем сакрального типу. В узагальненому вигляді роль методології зводиться до того, що вона забезпечує здійснення діяльності, її рух до кінцевого результату. Зокрема, наводяться такі функції сучасної методології:

– критична – забезпечує критику організації діяльності з погляду неадекватності використовуваної методології результатам діяльності;

– критеріальна – забезпечує перевірку істинності, правильності тих або інших дій. Неодноразово перевірені методології виступають своєрідними гарантіями істини, якщо тільки вони застосовуються коректно;

– орієнтаційна – формує орієнтири, сприяє конкретизації напрямів, змісту і методів діяльності. Методологія усуває невизначеність у процесі діяльності;

– аналітична – забезпечує аналіз діяльності з погляду її ефективності і результативності. Методологічний аналіз являє собою специфічний різновид аналізу методологічного змісту діяльності;

– евристична – виступає джерелом та інструментом одержання нових ідей. Багато видатних ідей сучасної науки виникли в процесі взаємодії методології і теорії;

– фінальності – забезпечує результативність, фінальність діяльності [26, с. 25].

Методологічне забезпечення робить діяльність реальною, що досягає цілком визначеного результату та має такі складові частини:

– інструментальну – є інструментом діяльності, дає обґрунтування її методів;

– світоглядну – являє собою методологічний аспект світогляду, бачення дійсності з погляду методів дії;

– технологічну – сприяє технологізації діяльності, забезпечує її операціоналізацію і раціоналізацію;

– прогностичну – сприяє передбаченню майбутніх ситуацій у процесі діяльності.

При цьому, вважаємо, що однією із основних функцій методології є системна функція, оскільки саме вона сприяє тому, що організація публічного управління відбувається на єдиних визначених засадах та відповідають єдиним критеріям (принципам). Саме системність як принцип організації публічно-управлінської діяльності здатна не тільки сформуванню парадигму сучасного публічного управління, але завдяки йому можливим є відстеження і негативних тенденцій, які можуть чинити системі публічного управління негативний вплив та призводити до деградації публічної адміністрації.

У системній функції методології публічного управління виокремлюють функцію системного аналізу. Вона сприяє такому: актуалізації проблеми; оцінюванню ступеня розробленості проблеми; формуванню гіпотези на вирішення проблеми; аналізу наслідків застосованих заходів (гіпотези). Здійснення аналізу і синтезу системного опису предмета досліджуваної проблеми обумовлюється необхідністю уточнення: понятійного апарату; множинність властивостей предмету; вербальних формул вирішення проблеми. З'ясування властивостей предмету досліджуваної проблеми здійснюється також за допомогою компаратив-

ного аналізу відомих концепцій та теорій [14, с. 23 – 24]. Отже, методологія публічного управління має характер поліфункціональності та здатна до вироблення нових теорій та концепцій науки публічного управління, обґрунтування категорій та понять.

Таким чином, розвиток методології державного, а потім – публічного управління в Україні продовжується на основаних принципах державного будівництва 1990-х рр. Зміст сучасної методології складають комплекс методів та методологічних зв'язків між різними інститутами публічного та державного управління, що виражаються в науковому пошуку та пізнанні здійснюваних державою заходів. Важливу роль у сучасному публічному управлінні відіграють загальноновизнані ідеї про основоположні права та свободи людини і громадянина. Більшість наукових праць висвітлює порядок організації владно-управлінської діяльності через забезпечення загальносуспільних інтересів над державними з метою досягнення суспільного блага. Публічна адміністрація повинна віднаходити баланс власних інтересів з інтересами громадян, громадських утворень, соціальних спільнот у сфері державного управління.

Державне управління в Україні не може цілком і повністю відійти від радянських методів управління. З одного боку, держава проголосила євроінтеграційний курс, а з іншого – залишаються невирішеними цілий комплекс питань облаштування публічної адміністрації, питань реалізації владних управлінських функцій у різних сферах суспільного розвитку.

Питання для самоконтролю:

1. Назвіть етапи умови становлення методології публічного управління в Україні та умови, в яких вони формувалися.
2. Дайте характеристику напрямів та чинників впливу на розвиток методології публічного управління у сучасній Україні.

Тема 5. Напрями розвитку методології публічного управління в Україні

- 5.1. Реалізація методології публічного управління в умовах реформування публічної адміністрації в Україні.
- 5.2. Поширені підходи в публічному управлінні та адмініструванні.
- 5.3. Основні напрями вдосконалення методології публічного управління в Україні.

5.1. Реалізація методології публічного управління в умовах реформування публічної адміністрації в Україні

Державне управління як соціогуманітарна комплексна наука на-самперед чергу спрямовує свій методологічний інструментарій на вирішення важливих питань розвитку держави. Тобто, необхідно вести мову про ті заходи, які держава здійснює на шляху удосконалення як своєї управлінської діяльності, так похідних від такої діяльності, що забезпечують сталий розвиток різних суспільних сфер.

Одним із важливих документів, який окреслює в цілому напрями перспективного розвитку України як держави є Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», яким визначено основні принципи внутрішньої і зовнішньої політики України. Існування такого законодавчого акта є дуже важливим, оскільки ним визначено методологічну основу для обрання Україною внутрішнього та зовнішнього курсу держави.

Внутрішня та зовнішня політика України ґрунтується на таких принципах: пріоритетність захисту національних інтересів; верховенство права, забезпечення реалізації прав і свобод людини і громадянина, повага до гідності кожної особи; рівність усіх суб'єктів права власності перед законом, захист конкуренції у сфері економічної діяльності; здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову; відкритість та прозорість процесів підготовки й прийняття рішень органами державної влади та органами місцевого самоврядування; забезпечення сталого розвитку економіки на ринкових засадах та її соціальної спрямованості; забезпечення балансу загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів; свобода, соціальна справедливість і творча самореалізація, участь громадян в управлінні державними і суспільними справами; соціальне партнерство та громадянська солідарність.

У свою чергу, зовнішня політика України ґрунтується на таких принципах:

- суверенна рівність держав; утримання від загрози силою або її застосування проти територіальної цілісності або політичної незалеж-

ності будь-якої іноземної держави;

- повага до територіальної цілісності іноземних держав та непо-рушності державних кордонів;

- вирішення міжнародних спорів мирними засобами; повага до прав людини та її основоположних свобод;

- невтручання у внутрішні справи держав; взаємовигідне спів-робітництво між державами; сумлінне виконання взятих на себе між-народних зобов'язань;

- пріоритет загальновизнаних норм і принципів міжнародного права перед нормами і принципами національного права; застосу-вання Збройних Сил України лише у випадках актів збройної агресії проти України, будь-яких інших збройних зазіхань на її територіальну цілісність і недоторканність державних кордонів, боротьби з міжна-родним тероризмом та піратством або в інших випадках, передбачених міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких на-дана Верховною Радою України; застосування міжнародних санкцій, контрзаходів та заходів дипломатичного захисту відповідно до міжна-родного права у випадках міжнародних протиправних діянь, які завда-ють шкоди Україні, її громадянам і юридичним особам;

- своєчасність та адекватність заходів захисту національних інте-ресів реальним і потенційним загрозам Україні, її громадянам і юри-дичним особам.

Очевидно, що інтеграційно Україна перебуває між країнами ЄС та пострадянськими державами в питаннях реалізації своєї зовнішньої і внутрішньої політики. Усі пострадянські держави проходять тривалий шлях політичної та соціально-економічної трансформації. У політичній науці прийнято говорити про демократичний транзит від тоталітариз-му колишнього СРСР до плюралістичної демократії західного зразка.

Варто зазначити про те, що Україна намагається на цьому етапі використати кращий досвід зарубіжних країн на шляху побудови про-зорою та ефективною публічною адміністрацією. Цьому слугує проголо-шений курс України на її євроінтеграцію та наближення українського законодавства до законодавства Європейського Союзу.

В умовах продовження в Україні адміністративної реформи, рефор-мування органів публічної адміністрації й досі залишається одним із актуальних питань державного управління в Україні. Важливість до-слідження теоретико-методологічних засад перетворень, змін та мо-дернізації системи органів державного управління має важливе значен-ня для виправлення деформацій і відхилень, які виникли в результаті проведених заходів.

Систему публічної адміністрації в Україні можна подати як су-купність державних органів та установ, посадових осіб, які уповно-важені виконувати управлінські функції у всіх сферах державного та

суспільного життя. Тобто виконання управлінської функції, належність до відповідної системи державних органів, наявність відповідної компетенції, яка визначена нормативно-правовими актами, дає можливість стверджувати про належність відповідного суб'єкта владних повноважень до публічної адміністрації.

Необхідно констатувати, що в основі публічної адміністрації покладають систему органів виконавчої влади, на які безпосередньо покладено обов'язки із державного управління певними групами суспільних відносин, які перебувають під впливом держави згідно із законодавством України.

Систему органів виконавчої влади в Україні складають Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, місцеві органи виконавчої влади відповідного територіального рівня, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації. Функціонування саме такої системи органів виконавчої влади необхідно пов'язувати із закладеними напрямами адміністративної реформи 1998 р.

Необхідно зазначити, що побудова та вдосконалення системи й підсистем органів виконавчої влади відбуваються з урахуванням необхідності єдиного центру керівництва економічними та соціальними справами на підставі планування, ринкових відносин, рівності всіх форм власності, поєднання галузевого й територіального принципів управління, їх централізації з відповідною самостійністю регіонів і окремих адміністративно-територіальних одиниць, господарською самостійністю підприємств, об'єднань та інших суб'єктів [43].

Отже, процес реформування органів публічної адміністрації в Україні триває, що ще раз підтверджує тезу про постійну видозміну владно-управлінських функцій держави, пов'язаних із виникненням нових реалій суспільного розвитку. Важливим на цьому шляху є методологічне забезпечення відповідних процесів, аби отримані результати мали здатність забезпечувати не лише виконання поставлених завдань, але й у цілому реалізувати цілі та напрями всієї системи державного управління.

Одним із засобів реалізації державного управління є передбачена відповідна форма дій, якими позначається діяльність органів публічної адміністрації. У такому випадку слід говорити про управлінську процедуру як інструмент реалізації владних повноважень у конкретно визначеному органі державної влади, за конкретних обставин, із наявністю кола відповідних суб'єктів, а саме головне – це зміст такої форми управлінської діяльності, який полягає у сукупності управлінських кроків (один за одним) з метою досягнення відповідного результату. Тому вдосконалення управлінських процедур у державі має важливе методологічне значення для реалізації державного управління. Одним із способів такого вдосконалення є реформування державно-управ-

лінської (адміністративної) діяльності, яка зачіпає не лише структурно-функціональний бік існування публічної адміністрації, але виконує програмно-цільову роль у формуванні схеми (порядку) реалізації владних повноважень.

Необхідно зазначити, що на шляху оптимізації державного управління в Україні варто ще раз згадати і про децентралізацію, розмежування та збалансування повноважень органів виконавчої влади різних рівнів. Саме відсутність чітких меж повноважень у виконанні владних функцій між різними органами виконавчої влади, особливо центральних органів виконавчої влади (міністерств, служб, агентств, інспекцій), призводить до того, що правильно продумані кроки адміністративної реформи на практиці не дають відчутного ефекту, оскільки при цьому використовується не інтегративний метод реалізації реформи, а лише окремі підходи, які здебільшого стосуються організаційного та структурного факторів перетворень владно-управлінської моделі держави. У цьому випадку для України корисним буде досвід зарубіжних країн, зокрема з приводу організації публічної адміністрації, формування публічної служби, територіальна організація публічної влади та інші важливі сфери державного управління. У цьому ракурсі важливо звернути увагу на впровадження в державне управління останні 20 – 30 років концепції нового державного менеджменту (М. Тернер, Д. Галм, К. Худ, Д. Обзорн, Т. Гелбер та ін.).

Отже, систему публічної адміністрації в Україні можна представити як сукупність державних органів та установ, посадових осіб, які уповноважені виконувати управлінські функції у всіх сферах державного та суспільного життя.

Процес реформування органів публічної адміністрації в Україні триває, що ще раз підтверджує тезу про постійну видозміну владно-управлінських функцій держави, пов'язаних із виникненням нових реалій суспільного розвитку. Важливим на цьому шляху є методологічне забезпечення відповідних процесів, аби отримані результати мали здатність забезпечувати не лише виконання поставлених завдань, але й у цілому реалізувати цілі та напрями всієї системи державного управління.

Удосконалення управлінських процедур у державі має важливе методологічне значення для реалізації державного управління. Одним із способів такого вдосконалення є реформування державно-управлінської (адміністративної) діяльності, яка зачіпає не лише структурно-функціональний бік існування публічної адміністрації, але й виконує програмно-цільову роль у формуванні схеми (порядку) реалізації владних повноважень.

Методологія державного управління посідає одне із центральних місць у процесі реформування держави і публічної адміністрації, оскільки

ки визначає стан функціонування органів виконавчої влади, державних підприємств, установ та організацій на кожному з етапів розвитку державного управління. Забезпечення процесу оптимізації державного управління здійснюється за допомогою системного, структурно-функціонального, програмно-цільового методів, моделювання і прогнозу, а також форм (інструментів) управлінської діяльності (управлінські послуги, управлінські процедури, управлінські договори тощо). Така наукова база реформування публічної адміністрації має на меті не лише сформувати майбутню оптимальну модель управлінського середовища, але й запобігати ризикам, які виникатимуть під час впровадження нового державного менеджменту у сферу державного управління.

Суттєвим недоліком у дослідженні питань державного управління є недосконалість методологічного підходу до державно-управлінських процесів. Нерідко науковцями з теорії державного управління не враховується, що по суті в Україні відбулось формування нового типу держави: створено та функціонують організаційно-правові засади ринкової економіки; сформована багатопартійна система; Основним законом держави закріплено гарантії прав, свобод та обов'язків громадян; в українському суспільстві проголошено політику модернізації та ін. На жаль, але і на теперішній час продовжується ігнорування досягнень суспільних наук світу, основних тенденцій наукового зростання інноваційних ідей, технологій.

Удосконалення методології державного управління в Україні запропоновано розглядати через такі напрями, як концептуалізація, проектування, наукове обґрунтування та забезпечення категоріально-понятійним апаратом, моделювання, модернізація.

Концептуалізація методології державного управління фіксує, аналізує, конструктивно підбирає відповідні об'єкти державного управління, створює керівні постулати, принципи, аксіоми, концепції, парадигми, моделі для обраних об'єктів державного управління, що будуть створювати інформацію про об'єкт та зріз його сутності, значення.

Проектування як напрям методології державного управління передбачає сукупність заходів і процесів по створенню майбутньої державно-управлінської діяльності та одержання у майбутньому результату. Тобто за допомогою проектування відбувається реалізація перспективних планів розвитку держави та суспільства в цілому. Від того, наскільки точно та конкретно будуть відображені об'єм, методика, види дослідження, місце і час їх проведення, виконавці, технології, настільки буде досліджено державне управління, з'ясовано його систему, елементи та функції.

Понятійний апарат методології державного управління складається з таких видів категорій та понять:

- 1) вироблених у рамках методології державного управління;

2) запозичених із суміжних галузей наукових знань – юриспруденції, політології, економіки, менеджменту, соціології та ін.

Моделювання державного управління – це наукове передбачення щодо майбутнього стану державно-управлінських явищ та процесів, їх характеру та особливостей, етапів, напрямів та методів здійснення.

Модернізація державного управління представляє собою сукупність таких процесів, як: структурний, функціональний, бюрократизації, професіоналізації, раціоналізації, розвитку сучасних інформаційних технологій. Модернізація державного управління – це комплексний процес, оскільки викликає зміни практично в усіх сферах, де є держава. Модернізація робить зміни в державно-управлінській системі. Вона має вносити зміни послідовно та системно. Одноразово провести зміни в системі державного управління неможливо, тому модернізація має чітко визначати періоди змін у системі державного управління.

Визначені напрями вдосконалення методології державного управління повинні забезпечити основні складові частини реалізації елементів інноваційної політики у сфері оптимізації державного управління в Україні:

– забезпечення пріоритету прав та свобод людини й громадянина в державі;

– соціальний характер державно-управлінських відносин; упровадження нових видів державної діяльності; зміна державно-управлінських засобів реалізації державної політики; виправдана концентрація державних ресурсів у підвідомчості конкретно визначеного суб'єкта державного управління та їх правильний розподіл; ротація вищих управлінських кадрів держави; поглиблення процесів децентралізації.

5.2. Поширені підходи в публічному управлінні та адмініструванні

Розглянемо ряд поширених підходів науки та практики управління, необхідність урахування яких у сучасній публічно-управлінській діяльності є необхідним і доцільним, оскільки вони складають основу управлінського мислення. Серед них:

– органічне поєднання та застосування системного та ситуаційного підходів;

– розгляд соціальних систем як сукупності суб'єкта та об'єкта управління, а управління в них як безперервного процесу, управлінські цикли якого складаються із стандартного набору певних функцій управління;

– надання управлінню соціальними системами, в першу чергу публічному управлінню, характеру стратегічного, що враховує актуальні проблеми світового розвитку та реалізується із застосуванням певних

політик;

– розвиток управлінських технологій шляхом типізації найбільш характерних процедур і операцій;

– необхідність дотримання та вдосконалення управлінської культури та ін. [33] (рис. 5.1).



Рис. 5.1. Спрощена технологічна схема розробки концепцій за принципом досягнення самоорганізаційної спроможності розвитку [33]

Системний підхід до соціального управління виходить із розгляду організацій як комплексних відкритих соціальних систем, котрі складаються з сукупності взаємозалежних підсистем, серед яких найважливішими є люди, структура, завдання та технології, що зорієнтовані на досягнення певних цілей. Він базується на загальній теорії систем, теорії багаторівневих (ієрархічних) систем та концепції структурно-функціонального аналізу. Як зазначив американський учений Т. Парсонс, рівновага соціальних систем забезпечується реалізацією чотирьох функціональних імперативів, а саме: функції досягнення цілей; адаптації системи до зовнішнього середовища; інтеграції всіх її компонентів; регулювання прихованих у ній напружень.

На думку Ф. Капра, системне мислення потребує більш уважного розгляду процесів. Вивчення будь-якої системи передбачає створення її

моделі, яка дає змогу аналізувати поведінку в певному діапазоні умов. Так, публічне управління прийнято розглядати як систему в сукупності двох підсистем: суб'єкта управління та об'єкта управління. Управлінські функції здійснюються будь-якими суб'єктами (органами публічної влади та управління) при управлінні будь-якими об'єктами (суспільні об'єкти, явища, процеси), причому останні виконують головну функцію відтворення суспільного життя і з цієї причини є визначальними по відношенню до публічних органів.

Системний підхід орієнтує дослідження щодо публічного управління та адміністрування на розкриття цілісності об'єкта та механізмів, що забезпечують її, виявлення різноманітних типів зв'язків у ньому та зведення їх в єдину теоретичну картину. Здійснювані суб'єктом управління публічно-управлінські впливи Г. Атаманчук характеризує як суспільну потребу, інтерес і ціль в управлінні, що усвідомлені суб'єктом управління, юридично нормативно висловлені та практично здійснені в його рішеннях та діях. Ці впливи дуже різноманітні за своєю природою, спрямованістю, термінами та ступенем впливу, наприклад, ідеї, концепції, технологічні послідовності дій, способи реалізації управлінських рішень [2; 3; 33].

Сьогодні в публічному управлінні відбувається успішне становлення та поширення системної філософії, поєднання застосування положень багатьох наук у межах філософської концепції теорії систем. Основним результатом цього є переорієнтація думок і світогляду управлінців та науковців на системний підхід, що дозволяє класифікувати системне мислення як нову парадигму. Центральними ідеями останньої є упорядкована цілісність, самостабілізація, самоорганізація та ієрархізація.

Ситуаційний підхід виходить із можливості застосування різних методів управління залежно від їх ефективності в конкретній ситуації. Методологія ситуаційного підходу базується, передусім, на правильній інтерпретації ситуації (виділенні параметрів) та професійному володінні засобами управління, що дає змогу застосовувати певні методи та прийоми у прив'язці до конкретних ситуацій, передбачати їх імовірні наслідки, адекватно та ефективно реагувати на зміни ситуацій та отримані результати управління. На думку американських учених Г. Кунца та С. О'Доннела, ситуаційний підхід допомагає зрозуміти, як найбільш ефективно досягти цілей за умов, що склалися. Ситуаційний підхід безпосередньо пов'язаний із ситуаційним управлінням, яке передбачає застосування наборів стандартних рішень, рекомендацій та сценаріїв у певних ситуаціях. Дуже важливою обставиною є розгляд ситуаційного підходу як безпосередньої зв'язувальної ланки між сучасним станом науки управління та її майбутнім, що значною мірою створює умови її розвитку. З цього погляду такий підхід є однією з основоположних ідей

сучасного управлінського мислення [33, с. 72].

Ситуаційний підхід зумовлює врахування особливостей та умов кожної країни в процесах публічного управління та адміністрування. Наприклад, в сучасній Україні маємо, з одного боку, високий освітній рівень населення і, зокрема, управлінців та публічних службовців, високий науковий та економічний потенціал, традиційне рівняння на найбільш розвинуті країни Заходу, насамперед європейські країни, а з іншого – країна ще знаходиться у стані виходу з політичної та економічної кризи, управління здійснюється в умовах обмеження стратегічних ресурсів, спостерігаються низький рівень життя, непривабливість управлінської праці для перспективної молоді, тенденція скорочення реальних, забезпечених достатньою заробітною платою робочих місць з інтелектуальним характером праці, достатньо високий рівень інфляції.

Розглянемо інші наукові положення, що знайшли широке використання у науці та практиці публічного управління особливостей та умов кожної країни. Загального визнання набув розгляд управління як безперервного циклічного процесу, управлінські цикли якого складаються із стандартного набору певних функцій управління, кожна з яких теж являє собою процес. З появою ґрунтовної роботи американських вчених Майкла Мескона, Майкла Альберта та Франкліна Хедоурі найбільшого визнання, як зазначалося вище, на сьогодні набуло виділення в процесі управління чотирьох узагальнених функцій управління: планування, організації, мотивації та контролю, а також двох пов'язувальних їх процесів (функцій), а саме комунікації та прийняття рішень.

Прикладами інших функцій управління, що (а інколи й зараз) розглядалися в роботах класиків науки управління Ліндала Урвіка, Лютера Гьюліка, Генрі Мінсберга, Девіда Гарсона та Самуеля Овермана, є такі: дослідження, добір персоналу, керівництво, регулювання, координація, оцінка, представництво, ліцензування, збір інформації, ведення переговорів, звітування, складання бюджету та інші, а прикладом іншого зв'язувального процесу є рівновага як механізм стабілізації організації.

На нашу думку, найголовнішими узагальненими функціями управління визначено: планування (з дослідженням, цілепокладанням, конструюванням, прогнозуванням, програмуванням, передбаченням, проектуванням, маркетингом); організації (з прийняттям рішень, координацією, розпорядництвом (командуванням), узгодженням, звітністю, складанням бюджету); мотивації; контролю (оцінювання); комунікації (з функціями представництва, ведення переговорів, укладання угод); управління персоналом (добір і розстановка персоналу).

Одним з найважливіших завдань управлінської діяльності є планування цілей розвитку, що передбачає пошук оптимального набору траєкторій руху керованої системи (у просторі фазових станів розвитку

діяльності), зорієнтованих на досягнення певних довгострокових цілей в умовах реальних ресурсних обмежень. Таке планування отримало назву стратегічного.

Водночас завжди слід пам'ятати, що стратегічне планування не вирішує проблеми розриву між стратегією та можливостями. Ця обставина, наприклад, не дозволяє Україні за умов втрати нею значного економічного потенціалу в стислий строк вийти на рівень розвитку передових країн Європи. Серед відомих альтернатив стратегій організації такі: обмежене зростання, повільне зростання, швидке зростання, скорочення, злиття. Для будь-якої організації її призначення, загальні цілі та обрана стратегія не повинні перешкоджати впровадженню нових ідей та вирішенню складних проблем. У сучасній Україні як один із пріоритетів її стратегії обрано інноваційно-інвестиційний шлях економічного та соціального розвитку.

Публічна стратегія нерозривно пов'язана з публічною політикою як засобом її реалізації. Публічна стратегія визначає курс держави на розподіл обмежених ресурсів для досягнення визначених довгострокових цілей (5 та більше років), а публічна політика визначає загальні середньострокові орієнтири (1 – 5 років) для дій та прийняття рішень, які полегшують досягнення стратегічних цілей. Стратегічний план – це фактично управлінське рішення щодо реалізації стратегії та політики відповідних суб'єктів управління. Оперативне та тактичне (поточне) планування зосереджується на реалізації стратегічних планів та розподілі ресурсів, зокрема бюджету.

За визначенням американських вчених Томаса Саати та К. Кернса, політики – це санкціоновані засоби досягнення цілей, які надаються шляхом загальноприйнятих процедур прийняття рішень. Канадському вченому Леонарду Палу належить визначення публічної політики як напрямку дій або утримання від них, обраних публічними органами для розв'язання певної проблеми або сукупності взаємопов'язаних проблем. Коли проблема чітко окреслена, визначені основні завдання щодо її вирішення, а також необхідні для цього ресурси і засоби, тобто коли існує конкретний план дій, він стає політикою. Найголовнішим результатом оцінювання політики є її успіх у досягненні визначених цілей. Основні тенденції подальшого розвитку публічного управління нерозривно пов'язані з актуальними проблемами світового розвитку (рис. 5.2) [33, с. 74].



Рис. 5.2. Актуальні проблеми світового розвитку

Важливою складовою частиною сучасного управління є управлінська культура, основними елементами якої є метод і стиль управлінської діяльності. Управлінська культура проявляється через комплекс уявлень про систему цінностей і цілі організації, в ставленні до справи, в правилах й нормах ділової поведінки, і, як наслідок, у характері та змісті управлінських рішень і відповідних управлінських впливів. Одним з проявів сучасного стилю управління на публічному рівні є реалізація функції зв'язків з громадськістю, тобто інформування останньої про свою діяльність та з'ясування оцінювання нею цієї діяльності. Іншим прикладом є надання управлінню демократичного характеру.

За цих умов Г. Атаманчук пропонує посилити міжпублічне співробітництво в межах світового співтовариства на фоні поміркованого, раціонального публічного управління в кожній країні.

Високий ступінь різноманітності, складність сучасних проблем суспільного розвитку, що безпосередньо пов'язані з існуванням та можливістю розвитку людства, потребує постійного вдосконалення діючих та пошуку нових підходів, способів і засобів їх вирішення. Такі проблеми загострюються протиріччями розвитку суспільства, масштабами впливу діяльності людства на навколишній світ, значною нерівномірністю розвитку країн і регіонів і призводять до суттєвих негативних наслідків, серед яких локальні 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 вчений І. Капіца, для виживання людства необхідно думати не тільки системно, але й міждисциплінарно.

5.3. Основні напрями вдосконалення методології публічного управління в Україні

Саме з цих позицій розглянемо 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, нове публічне управління (рис. 5.3) [33, с. 75]. Застосування цих моделей-підходів у 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 із потужних чинників подолання межі між природознавством та суспільствознавством та побудови універсальної еволюційної картини світу.

Глобалізаційний підхід передбачає посилення взаємозв'язку та 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, у якому оптимально з точки зору людини поєднувалися б економічні, екологічні та соціальні чинники (екологічний підхід);

- прагнення до мирного розв'язання будь-яких світових (міжнародних, 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 впливає з реальної ситуації переходу до постіндустріаль-

ного суспільства послуг та знань, а у подальшій перспективі, по мірі зростання частки інформаційних послуг, до його найбільш розвинутої стадії – інформаційного суспільства. За висловом відомого 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 найбільшим джерелом багатства.

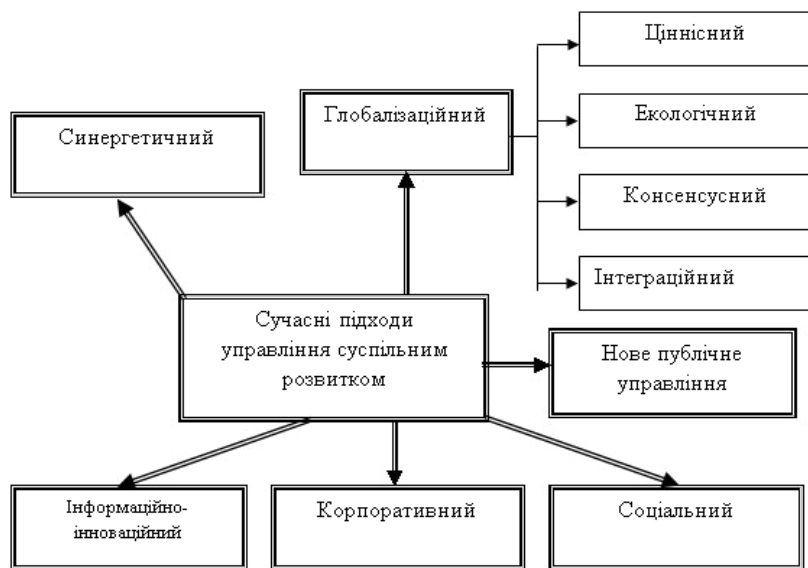


Рис. 5.3. Сучасні підходи управління суспільним розвитком

Реалізація інноваційної моделі розвитку країни передбачає необхідність зростання та підвищення ефективності регуляторної 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 в 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 залучаються до суспільного життя. Такий підхід заснований на принципах спільного володіння та розпорядження корпоративною власністю, реального місцевого самоуправління, договірних відносин між центральною та місцевою владою, соціального партнерства, 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, безперервне вдосконалення способу їх життя. З огляду на це, розвинені країни прийшли до побудови соціальних держав, формування соціально-орієнтованих ринків, до соціального партнерства. Такий шлях обрано й Україною.

Модель-підхід «нове публічне управління» – це інноваційний підхід під час проведення адміністративних реформ у розвинених країнах Заходу з акцентом на результат й такими ознаками, визначеними американським ученим Д. Бостоном: наголос не на формулюванні публічної політики, а на управлінні, управлінських навичках; перехід від контролю за ресурсами, процедурами й правилами до кількісних індикаторів кінцевих результатів і продуктивності; спрощення управлінського контролю у поєднанні з розвитком нових механізмів моніторингу та підзвітності; спрощення складних бюрократичних процедур; перевага контрактам і конкурентності в громадських послугах; копіювання певних управлінських методів приватного сектору, зокрема підписання короткотермінових трудових угод та угод, що залежать від результатів виконаної роботи, розробка стратегічних планів і прийняття комплексного плану завдань організації, впровадження системи оплати, що залежить від результатів роботи; розвиток управлінських інформаційних систем і більша турбота про підтримання репутації організації; перевага матеріальних стимулів; наголос на скороченні витрат, управлінського штату й підвищенні ефективності роботи [33].

Під час розгляду зазначених моделей-підходів у поєднанні з системним, ситуаційним, синергетичним та якісним підходами фактично йдеться про інноваційну 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 різ-

норівневих суб'єктів суспільного управління, серед яких найбільш суттєву роль відіграють суб'єкти політичного управління державою, суб'єкти публічного управління та суб'єкти громадянського суспільства.

Питання для самоконтролю:

1. Згідно з якими напрямами здійснюється реалізація методології публічного управління в умовах реформування публічної адміністрації в Україні.
2. Охарактеризуйте поширені підходи в публічному управлінні та адмініструванні.
3. Розкрийте зміст основних напрямів вдосконалення методології публічного управління в Україні.

Список використаних джерел

1. Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи : монографія / за заг. ред. Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук. – Дніпропетровськ : Монолит, 2009. – 384 с.
2. Бакуменко В. Д. Теоретичні засади державного управління : навч. посіб. / В. Д. Бакуменко, Л. М. Усаченко, О. В. Червякова ; за заг. ред. Л. М. Усаченко. – Київ : Інтерсервіс, 2013. – 174 с.
3. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики : монографія / В. Д. Бакуменко. – Київ : Вид-во УАДУ, 2000. – 328 с.
4. Бакуменко В. Методологія державного управління: проблеми становлення та подальшого розвитку / В. Бакуменко, В. Князев, Ю. Сурмін // Вісн. УАДУ. – 2003. – № 2. – С. 68 – 81.
5. Бакуменко В. Становление методологии государственного управления / В. Бакуменко, В. Князев, О. Сурмин // Гос. служба. – 2004. – № 5. – С. 11 – 19.
6. Батищев Г. С. Деятельностная сущность человека как философский принцип / Г. С. Батищев // Проблема человека в современной философии. – Москва : Наука, 1969. – 430 с.
7. Буденкова В. Е. О некоторых особенностях современной методологии / В. Е. Буденкова // Известия ТПУ. – 2003. – Т. 6. – С. 130 – 135.
8. Веденин В. С. Методология исследования правопонимания / В. С. Веденин // Юрид. образование и наука. – 2007. – № 4. – С. 12 – 19.
9. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – Київ : Перун, 2005. – 1728 с.
10. Демократичні засади державного управління та адміністративне право : моногр. / за заг. ред. В. Б. Авер'янова ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – Київ : Вид-во «Юридична думка», 2010. – 495 с.
11. Державне управління : словник-довідник / уклад. : В. Д. Бакуменко та ін. ; за заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка. – Київ : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.
12. Державне управління : словник-довідник / уклад. : В. Д. Бакуменко, Д. О. Безносенко, І. М. Варзар та ін. ; заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка. – Київ : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.
13. Державне управління: теорія і практика : моногр. / ред. В. Б. Авер'янова та ін. – Київ : Юрінком Інтер, 1998. – 431 с.
14. Дьяченко А. В. Системная методология решения проблемы управления / А. В. Дьяченко // Известия ВолГТУ. – 2011. – № 12. –

С. 23 – 24.

15. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – Київ : НАДУ, 2011. – Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. колегія : Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова) та ін. – 2011. – 344 с.

16. Желябін В. О. Еволюція управління у контексті державного управління / В. О. Желябін // Гуманіт. вісн. ЗДА. – 2009. – № 38. – С. 167 – 173.

17. Керимов Д. А. О методологии государственного управления / Д. А. Керимов // Право и образование. – 2006. – № 4. – С. 66 – 68.

18. Конституція України 2014: аналіз основних змін [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://jurist-blog.com.ua/konstituciya-ukra%D1%97ni-2014-analiz-osnovnix-zmin-shhovidbuliysya-v-konstituci%D1%97-ukra%D1%97ni-u-zvyazku-z-vnesennyam-vidpovidnix-zmin.html>.

19. Копейчиков В. В. Загальна теорія держави і права : навч. посіб. / В. В. Копейчиков. – Київ : Юрінком Інтер, 1997. – 320 с.

20. Котенко В. П. Парадигма как методология научной деятельности / В. П. Котенко // Библиосфера. – 2006. – № 3. – С. 21 – 25.

21. Кохановский В. П. Философия и методология науки : учеб. для высш. учеб. заведений / В. П. Кохановский. – Ростов н/Д. : Феникс, 1999. – 576 с.

22. Лашкіна М. Особливості розвитку державного управління в Україні в епоху постмодерна : соціокультурний аспект / М. Лашкіна // Публічне управління [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2010-34/doc/1/09.pdf>.

23. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. / В. Я. Малиновський. – Київ : Атіка, 2003. – 576 с.

24. Машков А. Проблеми теорії держави і права. Основи : курс лекцій / А. Машков. – Київ : Четверта хвиля, 2008. – 464 с.

25. Методика та організація наукових досліджень із психології : навч. посіб. / В. Й. Бочелюк, В. В. Бочелюк. – Київ : Центр учбової літератури, 2008. – 360 с.

26. Методологія державного управління як галузі науки : наукова розробка / авт. кол. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. О. Краснейчук та ін. – Київ : НАДУ, 2010. – 32 с.

27. Мезенцева Н. Деякі теоретичні аспекти державного управління економікою / Н. Мезенцева // Віче. – 2008. – № 2. – С. 24 – 27.

28. Модернізм та постмодернізм як сучасні форми буржуазної культури [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://vidminno.com/text-57713-2.html>.

29. Морозов Ю. П. Инновационный менеджмент : учеб. пособ. / Ю. П. Морозов, А. И. Гаврилов, А. Г. Городнов. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва : Юнити-Дана, 2003. – 471 с.
30. Новиков А. М. Методология / А. М. Новиков, Д. А. Новиков. – Москва: Синтег, 2005. – 668 с.
31. Ониськів М. М. Організаційно-правові питання адміністративної реформи в Україні : монографія / М. М. Ониськів. – Київ : Юрид. думка, 2010. – 196 с.
32. Основні тенденції державотворення в Україні та їх вплив на систему державного управління [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.jlaw.snu.edu.ua/download/?id=93&type.
33. Особливості публічного управління та адміністрування : навч. посіб. / В. Д. Бакуменко, І. С. Бондар, В. Г. Горник, В. В. Шпачук. – Київ : КНУКіМ, 2016. – 167 с.
34. Охріменко І. М. Положення методології у психології оперативно-розшукової діяльності / І. М. Охріменко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Jurtp/2008_2.html.
35. Петровський П. Гуманітарна парадигма як теоретико-методологічна модель демократичного врядування / П. Петровський, О. Радченко // Ефект. держ. упр. : зб. наук. пр. – 2011. – № 26. – С. 13 – 22.
36. Петровський П. М. Цінність гуманітарної методології постмодернізму для демократичного врядування / П. М. Петровський [Електронний ресурс]. – Режим доступу : fd.snu.edu.ua/info/files_articles/collection_14/article21.
37. Петровський П. Філософські основи методології державного управління / П. Петровський // Ефект. держ. упр. : зб. наук. пр. – 2008. – № 14–15. – С. 118–125.
38. Проблеми методології сучасної юридичної науки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrreferat.com/index.php?referat=69682&pg=0>.
39. Публічна адміністрація в Україні : становлення та розвиток : моногр. / за заг. ред. А. В. Толстоухова, Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук. – Дніпропетровськ : Монолит, 2010. – 398 с.
40. Публічна влада та управління: принципи і механізми реалізації : монографія / за заг. ред. Н. Р. Нижник. – Чернівці : Технодрук, 2008. – 432 с.
41. Розпутенко І. Ілюзії чи реформи / І. Розпутенко // Віче. – 2006. – № 13. – С. 16 – 17.
42. Семеніхін І. В. Правова доктрина: загальнотеоретичний аналіз / І. В. Семеніхін ; наук. ред. О. В. Петришин. – Харків :

Юрайт, 2012. – 88 с.

43. Сидорчук Т. В. Теоретичні питання методології державного управління в Україні : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / Тетяна Вікторівна Сидорчук ; Ін-т законодавства Верховної Ради України. – Київ, 2013. – 181 с.

44. Сурмін Ю. П. Особливості постреволюційного періоду в Україні / Ю. Сурмін [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lib.chdu.edu.ua/pdf/ukrpolituk/1/10.pdf>.

45. Сурмін Ю. П. Етика управлінського експерименту / Ю. П. Сурмін [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej2/txts/philo/05sjpeue.pdf>.

46. Філософія : навч. посіб. / Л. В. Губерський, І. Ф. Надольний, В. П. Андрущенко та ін. ; за ред. І. Ф. Надольного. – 6-те вид., випр. і доп. – Київ : Вікар, 2006. – 455 с.

47. Черленяк І. І. Синергетичні моделі оптимізації системи державного управління : моногр. / І. І. Черленяк. – Ужгород : Ліра, 2010. – 656 с.

48. Шейко В. М. Організація та методика науково-дослідницької діяльності : підручник / В. М. Шейко, Н. М. Кушнарєнко. – 2-ге вид., перероб. і доп. – Київ : Знання-Прес, 2002. – 295 с.

49. Шпекторєнко І. В. Управління професійною мобільністю державних службовців : дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.03 / Ігор Валентинович Шпекторєнко; Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2012. – 478 с.

50. Щєрба С. П. Філософія / С. П. Щєрба, В. К. Щєдрїн, О. А. Заглада ; за заг. ред. С. П. Щєрби. – Київ : МАУП, 2004. – 216 с.

51. Юдин Э. Г. Системный подход и принцип деятельности: методологические проблемы современной науки : монографія / Э. Г. Юдин. – Москва : Наука, 1978. – 392 с.

52. Ястремська О. М. Публічне адміністрування : навч. посіб. / О. М. Ястремська, Л. О. Мажник. – Харків : ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2015. – 132 с.

Список рекомендованої літератури

1. Гаврылышин Б. К эффективным обществам: пути в будущее : доклад Римскому клубу / Б. Гаврылышин ; сост. и перев. В. Рубцов. – Киев : Гнозис, 2009. – 302 с.
2. Понкин И. В. Теория публичного управления : учебник для магистратуры и программ Master of Public Administration / предисл. А. Б. Зеленцова ; Ин-т гос. службы и управления РАНХиГС при Президенте РФ. – М. : Буки Веди, 2017. – 728 с.
3. Понкин И. В. Сильное государство / И. В. Понкин // Право и государство (Казахстан). – 2018. – 1-2 (78-79). – С. 53-70.
4. Севостьянов Д. А. Инверсивный анализ в управлении : монографія / Д. А. Севостьянов ; Новосиб. гос. аграр. ун-т. – Новосибирск : Золотой колос, 2016. – 287 с.

Навчальне видання

І. В. ШПЕКТОРЕНКО, д-р наук з держ. упр., проф.
(укладання)

Методологія публічного управління

Навчальний посібник

В авторській редакції

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентіві України
49044, м. Дніпро, вул. Гоголя, 29
Свідоцтво про внесення до Державного реєстру ДК №1743 від 06.04.2004

Підписано до друку 07.12.2018. Формат 60x84 1/16. Папір офсетний, друк різнограф.
Ум. друк. арк. 6.97. Обл.-вид. арк. 7.20. Замовлення № 54/18. Тираж 65 пр.

Видавництво «Грані»
49000, м. Дніпро, вул. Старокозацька, 12-д, к. 8
Свідоцтво про внесення до Держреєстру ДК № 2131 від 23.02.2005
granidp@gmail.com +38 (050) 258-83-86