

Національна академія державного управління
при Президентіві України

**Концептуальні засади
взаємодії політики
й управління**

Навчальний посібник

Київ
2010

УДК 321.01/7(075.8)

К64

*Схвалено Вченою радою Національної академії
державного управління при Президентові України
(протокол № 163/10-8 від 5 листопада 2009 р.)*

Авторський колектив : *Е. А. Афонін (розд. 12), Я. В. Бережний (розд. 11), О. Л. Валецький (розд. 1), А. М. Гаврилюк (розд. 10), В. В. Голубь (вступ, розд. 4), Л. В. Гонюкова (розд. 5), В. М. Гурієвська (розд. 9), В. М. Козаков (розд. 7), М. М. Логунова (розд. 8), М. І. Пірен (розд. 3, 10), О. В. Пшеничнюк (розд. 8), О. В. Радченко (розд. 7), В. А. Ребкало (розд. 1), В. В. Тертичка (розд. 11), Л. М. Усаченко (розд. 6), В. А. Шахов (розд. 2).*

Рецензенти :

В. Д. Бакуменко, доктор наук з державного управління, професор;

М. Ф. Головатий, доктор політичних наук, професор;

Н. В. Грицяк, доктор наук з державного управління.

К64 **Концептуальні засади взаємодії політики й управління :**
навч. посіб. / авт. кол. : Е. А. Афонін, Я. В. Бережний,
О. Л. Валецький та ін. ; за заг. ред. В. А. Ребкала, В. А. Ша-
хова, В. В. Голубь, В. М. Козакова. - К. : НАДУ, 2010. - 300 с.

У навчальному посібнику висвітлюються проблеми розвитку політичних процесів в Україні, здійснюється аналіз взаємозв'язку і взаємодії політики й управління, визначаються шляхи та механізми їх удосконалення і посилення.

В основу навчального посібника покладено результати дослідження НДР "Концептуальні засади взаємодії політики і управління" (номер державної реєстрації 0108U002012) комплексного наукового проекту "Державне управління та місцеве самоврядування". Керівник науково-дослідної роботи - В. А. Ребкало, д.філос.н., професор.

Розрахований на слухачів НАДУ всіх спеціальностей та державних службовців.

УДК 321.01/7(075.8)

© Національна академія
державного управління
при Президентові України, 2010

ВСТУП

Тривалий період пошуку і спроби розробки різноманітної палітри теоретичних концепцій і напрямів практичної реалізації політико-адміністративного реформування в пострадянській Україні свідчать про те, що перспективи й результати політичних і адміністративних змін стикаються із серйозними протидіями і труднощами, а також викликають цілий спектр соціально-політичних проблем і адміністративних негараздів. Це є свідченням розуміння (за оцінкою навіть протилежних політичних та ідеологічних концепцій) низького рівня управління державою, неналежного усвідомлення політичною елітою своїх функцій по відношенню до суспільства, обмеженої ефективності виконання своїх функцій владними суб'єктами, наростанням протиріч і конфліктного потенціалу в середині самого українського суспільства.

У зв'язку з цим надзвичайно актуальним є розгляд сучасного стану розвитку українського суспільства з точки зору аналізу саме концептуальних засад взаємодії політики й управління, розуміючи, з урахуванням того, що неможливо говорити про реформування однієї складової державної системи, не звертаючи уваги на інші. Можливо, недооцінювання саме цього факту і є причиною того, що численні спроби політичних і адміністративних реформ за роки незалежності в Україні не принесли очікуваних результатів.

Автори підручника намагалися розглянути взаємодію політики й управління виходячи із синергетичного підходу до аналізу складних соціальних процесів і явищ, використовуючи передусім нову інституціональну методологію дослідження політико-адміністративного управління як сфери публічного управління і горизонтально-мережових комунікацій. Ми виходили з розуміння того, що протягом еволюції реформ було втрачено магістральну лінію, а саме - об'єктивний аналіз і прогнозування перспектив розвитку політичних та соціальних інституцій і безпосередньо майбутні вектори суспільно-політичних інституціональних змін. Важливим завданням було підкреслити і те, що нові соціально-політичні інститути і форми взаємодії не виникають на пустому місці, а пов'язані з тривалим терміном існування колишніх. Досить часто виникнення нових формальних інститутів не спрацьовує, наражаючись на їх спротив і неготовність суспільства до змін.

Необхідність відповідності навчального процесу з курсу "Концептуальні засади взаємодії політики й управління" вищезгаданим завданням і сучасним вимогам зумовили логічну побудову підготовленого підручника, який послідовно розкриває теоретико-методологічні засади взаємодії політики й управління у публічній сфері, вплив політичного процесу на прийняття і реалізацію політико-управлінських рішень, вплив політичних партій на розвиток управлінських процесів, особистісні засади політики й управління, політичний розвиток і політичну модернізацію в контексті аналізу політичних змін, становлення нової ідентичності та її вплив на політику і державне управління, характер взаємовідносин політичної влади та управління, співпрацю органів державної влади з неурядовими організаціями як напрям політики й управління, аналіз політико-адміністративного реформування як напрям реалізації нової управлінської парадигми, аналіз особистісних засад взаємодії політики і державного управління, особливості реалізації стратегічного планування і управління, а також перспективи й умови застосування психологічного консультування в політиці й управлінні.

Авторський колектив кафедри державної політики і управління політичними процесами Національної академії державного управління при Президентіві України висловлює щирі подяку рецензентам підручника: проректору з наукової роботи Академії муніципального управління, доктору наук з державного управління, професору В. Д. Бакуменку; першому заступнику директора Національного інституту стратегічних досліджень, доктору наук з державного управління, професору Н. В. Грицяк; доктору політичних наук, професору, проректору з наукової роботи МАУП М. Ф. Головатому.

1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ВЗАЄМОДІЇ ПОЛІТИКИ Й УПРАВЛІННЯ В ПУБЛІЧНІЙ СФЕРІ УКРАЇНИ

План

- 1.1. Атрибутивні та функціональні особливості публічної сфери в Україні.
- 1.2. Взаємодія політики й управління.
- 1.3. Відмінності політичних та адміністративних складових у державному управлінні.
- 1.4. Напрями гармонізації управління й публічної політики.

Ключові слова: публічна сфера, публічна політика, врядування, державне управління, адміністративна реформа, державна політика, адміністративні та політичні посади, політична культура, регулятивна функція держави.

1.1. Атрибутивні та функціональні особливості публічної сфери в Україні

Сьогодні очевидно, що об'єктивна складність, внутрішня суперечливість і наукова неопрацьованість моделі, шляхів, механізмів і динаміки процесів реформування українського суспільства посилюється тим, що значно затягнувся період визначення реального механізму взаємодії й взаємовпливу владних структур та суспільства в Україні. Тут протидія різних підходів обтяжена як внутрішньополітичними змінами і деформаціями, так і традиціями, стереотипами, що склалися в публічній сфері. Адже перевершеність деяких з панівних парадигм, крім суто наукових наслідків, активно впливає на поведінку політичних лідерів і еліт, на діяльність політичних партій, на характер прийняття політично зважених рішень, на орієнтацію суспільної думки щодо активізації процесів демократичних перетворень в Україні і подолання кризових явищ у всіх сферах суспільного життя. Саме в нерозвинутості публічної сфери і публічної політики, в їх традиційній суперечливості полягає одна з головних перешкод на шляху демократичного і стабільного розвитку Української держави.

Існують різні підходи до визначення публічної сфери і публічної політики. У вузькому значенні, за визначенням Ю.Габермаса, - публічна сфера, це та "сфера соціального життя, в якій формується громадська думка". Інакше кажучи, це - арена, форум публічного дискурсу з приводу соціально-політичних проблем життя й розвитку суспільства.

У широкому значенні ідея публічної політики і врядування передбачає існування сфери чи сектору життя, що не є приватними або суто індивідуальними, а здійснюються спільно. Вона не тільки не вичерпується комунікаціями громадян та суспільною рефлексією, але й трансформується в практичні дії. У цій якості вона постає як "спільна практична діяльність, що спрямована на досягнення цілей, що поділяються всіма". На думку В.Парсонса, поняття "публічний" означає ті аспекти людської діяльності, які вимагають урядового чи соціального регулювання, втручання або принаймні спільних дій [1, с. 23]. У підсумку, як вважає російський дослідник І.М.Дзялошинський, "публічна сфера постає не тільки як суспільний форум колективного пошуку громадянами загальних цілей та засобів їх досягнення, але і як сфера їх практичного втілення в систему реальних суспільних відносин й інститутів. Складається свого роду інфраструктура публічної сфери - громадський сектор життєдіяльності суспільства".

По суті, публічна сфера (політика й управління) - це спосіб забезпечення в суспільстві клімату співпричетності і демократизму. Його зміст полягає в тому, щоб підтримувати та розвивати участь самого суспільства в управлінському процесі, стимулювати пошук таких рішень суспільних проблем, які дають оптимальні варіанти поєднання приватних інтересів з публічним, тобто інтересом суспільства як цілого [2, с. 388].

Документи "Програми розвитку ООН" дають можливість віднести до публічної сфери такі ключові характеристики:

- участь (усі громадяни мають голос у прийнятті рішень - безпосередньо або за допомогою легітимних інститутів, які репрезентують їх інтереси; така широка участь будується на свободі асоціацій і слова, а також на здатності до конструктивного діалогу);
- верховенство права (чесність і неупередженість правових структур, особливо тих, які забезпечують дотримання прав людини);
- прозорість (свобода інформації, її повнота та доступність для всіх, хто в ній зацікавлений);

- чутливість (усі інститути своєчасно реагують на потреби громадян);
- орієнтація на згоду (дотримання балансу інтересів для досягнення широкого консенсусу з питань про те, що більше всього відповідає потребам групи та якими способами, за допомогою яких процедур цього потрібно досягати);
- справедливість (усі громадяни мають можливість покращити свій добробут);
- результативність та дієвість (максимально ефективно використання ресурсів для задоволення потреб громадян);
- підзвітність (уряд, приватний бізнес і структури громадянського суспільства підзвітні громадськості та інституційним носіям прав);
- стратегічне бачення (лідери, владні структури і громадськість спираються на довготривалі перспективи врядування та розвитку особи і чітко уявляють собі ті заходи, які необхідні для їх реалізації) [UNDP 2002].

На противагу звичній практиці державного управління, яка спирається на ієрархії та передбачає безумовне виконання наказів та розпоряджень, головними параметрами публічної політики та управління стають згода і договір. Традиційна адміністративно-управлінська діяльність приділяє увагу переважно праву та регламентам, публічна - колективним рекомендаціям, пропозиціям, моральним угодам. Традиційна влада здійснювалась урядом, бюрократією і парламентом, публічна все більше залучає до своєї орбіти комісії, форуми, великі демократично організовані групи. Якщо в системі державно-управлінських відносин інформація традиційно ще централізована та багато у чому закрита, то в публічній сфері вона відкрита і доступна для всіх. Реалізуючись за допомогою переговорів між державними, приватними та громадськими структурами, які зацікавлені в спільних зусиллях для досягнення взаємоприйнятних результатів, публічна політика та управління здатні більш ефективно задовольняти суспільні потреби, тобто виробляти соціально значущі рішення.

Публічна сфера виконує визначені функції взаємодії влади й суспільства у формуванні політики та самоврядної діяльності.

Перша функція - артикуляція суспільних інтересів, які мають сформуватися та прозвучати в самому суспільстві, чітко заявити про себе, щоб і влада, і сама громадськість їх помітили і належним чином оцінили. Поки що артикуляція громадських інтересів

у публічній сфері українського суспільства (чи стосується це економічних проблем, соціального забезпечення або суспільно-правових і суспільно-політичних питань) недостатньо рельєфна і сильна. Це пояснюється слабкою кристалізацією групових інтересів, аморфністю соціальної структури, що тільки формується, нерозвинутістю інститутів громадянського суспільства.

Друга функція - публічний контроль за діяльністю влади і, у більш широкому сенсі, стану справ у суспільстві, в державі, у соціокультурній сфері. В Україні поки що спостерігається прагнення правлячої еліти відгородитися від суспільства завісою таємничості. Громадськість змушена задовольнятися чутками та віртуальними конструкціями наближених до влади технологів та консультантів. Недосяжна для публіки і реальна картина діянь олігархів в економіці, таємничих лобістських інтриг у владних коридорах.

Третя функція публічної сфери - вплив на формування державної політики. Держава як загальнонаціональний інститут покликана репрезентувати публічні інтереси суспільства. Інші суспільно-політичні інститути, у тому числі громадянські, репрезентують приватні, групові, корпоративні інтереси і тому не здатні брати на себе функції публічної влади. Піднятися над приватними інтересами, сформулювати, висловити та захистити загальний інтерес - у цьому полягає сенс та виправдання існування й цілісності держави. Тому публічна політика потребує держави, а державна політика завжди претендує на те, щоб бути публічною, інакше держава в очах суспільства втрачає будь-яку легітимність. Природно, що публічні інтереси втілюються в державній політиці як деякий усереднений вектор численних та різноманітних приватних і корпоративних впливів. Там, де приватні інтереси (державно-бюрократичні, партійні, соціальні, олігархічні, конфесійні) отримують домінуючий вплив, політика держави вже не збігається з публічною. Непропорційне або навіть переважне звучання отримують у ній приватні, корпоративні або партійні мотиви. Дещо подібне спостерігається сьогодні і в Україні.

Четверта функція публічної сфери, виключно важлива для сучасної України, - політико-культурне просвітництво громадян. У суспільній думці, як і у свідомості соціальна вартість політико-культурних домінант була і залишається досить високою. Сьогодні в умовах суперечливого розвитку нашої державності соціокультурна освіченість громадян є провідним чинником реформування суспільства. Обумовлена ціннісно-культурними пріоритетами,

детермінація соціальних процесів цілями, що їх висувають різні політичні сили та об'єднання громадян, має незаперечну перевагу щодо інших джерел суспільних перетворень. Переконавання лідерів, усталені думки населення та інші форми соціокультурних характеристик суспільної свідомості визначають сьогодні як короткострокову політику, так і політику віддаленого майбутнього.

Саме тому публічний форум слід розглядати як своєрідний загальнонаціональний семінар. Пересічним громадянам, які тільки спостерігають за політикою або демонструють зацікавленість нею, він розкриває здібності та вміння політичних суб'єктів (партій, рухів, коаліцій, лідерів) до діалогу з суспільством. Громадяни втягуються в процес роздумів, аналізу та оцінок, що допомагає зробити усвідомленим їхній вибір. Цей форум відіграє суттєву роль у становленні самих політиків, позаяк беручи участь у публічних дискусіях, вони отримують можливість не тільки висловити власну позицію, але і знаходити аргументи для пошуку компромісу [3, с. 389-390]. Не буде перебільшенням говорити про те, що політико-культурні принципи, норми та дії якісно характеризують публічне життя суспільства і є важливим інструментом демократичних перетворень в Україні.

1.2. Взаємодія політики й управління

Найпоширенішим є визначення політики як сфери діяльності, що спрямована на набуття, утримання та використання влади. Як пише К.С.Гаджієв, поняття "політичне" охоплює такі категорії, як влада і владні відносини, державно-політична організація суспільства й увесь комплекс її інститутів: державно-правовий, партійний, виборчий, механізм прийняття рішень [4]. Політика існує там, де суперечки між людьми починають набувати суспільно значущий характер, тобто зачіпають великі групи людей. Таким чином, політика - це засіб подолання суперечок у суспільстві. Політика сприяє встановленню порядку, який визнається всіма членами суспільства. Політична влада функціонує у формі взаємодії різноманітних державних і суспільних інститутів. Як пише А.Н.Дібіров, "політика - це інституційовані владні відносини, спрямовані на відтворення суспільного порядку згідно з визначеними цінностями та ідеями" [5, с. 34, 37, 42].

Державне управління спрямовано на регулювання політичних, соціальних та економічних процесів у суспільстві. Також під

державним управлінням розуміється діяльність органів державної влади та їх посадових осіб щодо реалізації визначеної політики.

На відміну від адміністративної роботи, яка здійснюється згідно з чинними правилами та нормами (тобто формалізованої діяльності), власне політична (публічна) діяльність пов'язана із завданням установа нових формальних умов. Тобто "політика" виникає в середовищі, де потрібно приймати нові рішення, які не мають аналогів у минулому. Натомість у процесі буденної адміністративної роботи поточні справи вирішуються відповідно до вже наявних регламентацій, правил і настанов, тоді як "політика" має справу з тими проблемами, які вже неможливо розв'язати за допомогою раніше визначених установлень. Політика спрямована на встановлення нового регламенту адміністративної діяльності, вона "починається тільки там, де ще немає раціоналізації, де ми змушені приймати рішення в ситуації, яка не врегульована розпорядженнями" [6, с. 100].

Головне у творенні політики - це визначення суті проблеми, розв'язання якої потребує втручання державних органів влади. Прийняттю політичних рішень має передувати публічне обговорення всіх обставин виникнення суспільно значущої проблеми та оптимальних варіантів її розв'язання. Політичне рішення характеризується тим, що суб'єкту публічної політики доводиться обрати найбільш оптимальний варіант із кількох альтернатив. Адміністративна робота в такому контексті є реалізацією прийнятого політичного рішення. Тобто адміністративна діяльність пов'язана з інструментальною складовою здійснення політики і тому повинна бути регламентована відповідними нормами. Адміністративне рішення завжди має справу з чітко окресленим та регламентованим порядком вирішення проблем.

Отже, політика й управління є взаємозалежними суспільними сферами, які об'єднує загальна природа походження, що пов'язана із феноменом влади. Ці сфери впродовж історичного розвитку співвідносилися по-різному, але їх завжди об'єднувало уявлення про владу як про організовану силу, яка спрямована на врегулювання соціальних, економічних та особистих відносин.

Упродовж тривалого часу вважалося, що між "політикою" і "адмініструванням" повинна пролягати чітка інституціональна межа: політичні інституції мають займатися публічним виробленням політичних рішень, натомість адміністрація - нести відповідальність тільки за їх виконання на практиці. Стверджувалося, що

політики й управлінці існують кожен у своєму світі із своїми автономними цінностями і правилами.

Вудро Вільсон, якого вважають засновником концепції такого розмежування, відстоював думку, що "адміністративна ланка перебуває поза сферою політики як такою. Питання управління - це не політичні питання. Хоча політика ставить завдання перед адміністрацією, не слід допускати, щоб вона маніпулювала державними службовцями" [7]. Як вважав В.Вільсон, збереження і розвиток демократії можливі тільки за умови здійснення постійного контролю політиками за адміністративною діяльністю. Згідно з його концепцією зміни в політичній сфері не мають впливати на функціонування адміністративної системи, яка повинна бути в змозі реалізувати будь-які рішення обраних на виборах політичних лідерів.

Ця концепція була поширена в ХІХ ст., однак подальший історичний розвиток довів помилковість абсолютизації такого погляду. Під впливом узагальнення досвіду роботи урядів у першій половині ХХ ст. у науці виникла функціоналістська модель, згідно з якою управління є процес прийняття рішень, а політика забезпечує їх легітимність. Згідно з цією концепцією "політикою і легітимацією влади займаються правлячі економічні й політичні еліти, а організаційні структури управління здійснюють виконання їх рішень. Сучасні уряди беруть активну участь у формуванні порядку денного політики, їх діяльність справляє суттєвий вплив на процеси легітимації влади" [8, с. 22].

Повне розмежування призводить до зниження якості як адміністрування, так і політики. За цих умов політики стають безвідповідальними, натомість система адміністрування виявляється "жертвою" політичної кон'юнктури. Водночас адміністративна система зосереджує величезні ресурси, які в умовах слабкого публічного політичного контролю можуть використовуватися в особистих або корпоративних інтересах. Для контролю над гіпертрофованим зростанням адміністративної влади й унеможливленням трансформації державної політики в спосіб обслуговування особистих та корпоративних інтересів публічна політика використовує такі засоби, як політичний контроль за діяльністю адміністрації, виборність вищого управлінського персоналу, підзвітність виконавчої влади парламенту, відкритість адміністративної вертикалі.

Однією із спроб визначити теоретичні підвалини політико-адміністративних відносин у процесі формування політики стало

дослідження Дж.Ебербаха, Р.Путнема і Б.Рокмена "Бюрократи і політики в західних демократіях". Автори наполягають на існуванні чотирьох можливих моделей побудови відносин між політичними публічними діячами і державними службовцями. Модель I ("політика - адміністрація") утверджує дихотомічний поділ сфери політики й адміністрування в тому вигляді, як його розумів В.Вільсон. Модель II ("інформація - інтереси") передбачає участь чиновників у формуванні політичного курсу, яка, проте, є доволі обмеженою. Згідно з цією моделлю чиновники дають експертну оцінку на основі своїх знань та інформації, у той час як політики займаються питаннями основних цінностей і мають великі можливості для політичного маневру. Модель III ("діяльність - рівновага") передбачає, що в політичному процесі беруть участь на паритетних умовах як політики, так і державні службовці. За цією моделлю, політики виражають різноманітні інтереси суспільства, а бюрократи є провідниками вузькокорпоративних інтересів. Таким чином, політики виступають у ролі "активізатора", який керує змінами в політиці, тоді як бюрократи відіграють роль "стабілізатора", що проводить політику, пристосовуючи її до конкретної ситуації. Модель IV (гібридна) припускає, що розбіжності між ступенем участі політиків і державних службовців у процесі формування політичного курсу поступово нівелюються і спостерігається тенденція до зближення цих двох груп. Особливо це стосується вищих державних службовців, наділених не тільки адміністративними можливостями, а й високим рівнем наближеності до політичної діяльності, причому другий аспект часто явно переважає. Водночас, за цією моделлю, при призначенні на вищі посади в державній службі посилюється вплив політичних мотивувань, що призводить до пересування кадрів зі сфери політики у сферу управління, і навпаки. Таким чином, межа між політичним та адміністративним управлінням повільно, але неухильно розмивається [9, с. 18].

Складність соціально-економічного розвитку та багатогранність сучасного суспільства приводить до того, що виникають як політичні державні органи з адміністративними функціями, так і адміністративні органи з політичними функціями. Як показує сучасна практика управління, не можна провести однозначно визначену межу між політичним і адміністративним рівнем державної влади. Тому для політичного державного органу встановлюється політична відповідальність, яка адекватна його повноваженням і

функціям. А для органу державного управління - форми адміністративної відповідальності.

Система державного управління, що склалася в Україні, характеризується невизначеністю інституціонального розмежування між політичними та адміністративними функціями. Практика державного управління свідчить, що в Україні ще не сформувався інститут високопрофесійних державних менеджерів, "вільних" від політики, а процеси, які відбуваються у політичній сфері, не сприяють становленню цього інституту. Отже, на порядку денному стоїть завдання визначення оптимальної моделі поєднання в державному управлінні адміністративних і політичних функцій.

1.3. Відмінності політичних та адміністративних складових у державному управлінні

У більшості країн, де уряд формується парламентом, його організаційна структура включає обов'язкові компоненти, серед яких політична (за нею закріплюються функції комунікації із громадськістю, публічне обговорення та обґрунтування державної політики) та управлінська (до компетенції якої належить впровадження рішень, що приймаються). За всієї відмінності зв'язку публічно-політичної та адміністративної складових у різних країнах принциповим є те, що стійкість демократичного уряду визначається мірою його адекватності потребам розвитку суспільства та здатністю до оперативного реагування на потреби суспільства.

Розглянемо більш детально функціональні відмінності між політичними діячами і державними політичними посадовцями в системі державного управління. За визначенням, "Адміністративна посада - визначена відповідно до закону або іншого акта законодавства та передбачена штатним розписом посада в органах виконавчої влади, яка займається на професійній конкурсній основі, крім випадків, передбачених законом, для реалізації визначених Законом "Про державну службу України" повноважень. До адміністративних посад належать посади керівників, заступників керівників та спеціалістів, крім політичних і патронатних посад. Особи, які займають адміністративні посади, повинні зберігати інституційну пам'ять, організаційний досвід, забезпечувати стабільну роботу органів державної влади" [10, с. 8]. "Політичні посади - один із

трьох типів посад у сфері державного управління, що займаються політичними діями (політиками), які забезпечують вироблення та реалізацію державної політики. Політичний характер зазначеного виду посад визначається не лише партійністю особи, яка займає цю посаду, а й такими особливостями: а) особливим порядком призначення на посаду; б) особливим порядком звільнення з посади; в) особливими рисами відповідальності, яка має ознаки публічної (тобто відповідальність перед громадськістю, главою держави, парламентом) за наслідки діяльності" [11, с. 141].

З'ясовуючи підстави розмежування політичних і адміністративних функцій в управлінні, необхідно враховувати, що в країнах парламентської демократії склад уряду формується парламентом. Таким чином, організаційна структура уряду відображає як політичні, так і адміністративні аспекти його діяльності. У такому разі уряд виступає концептуальним творцем політики, розробником цілей врядування, укладачем законодавчих актів, спрямованих на посилення своєї інституціональної спроможності. Водночас адміністративний блок відповідає за окреслення шляхів досягнення цілей державної політики, здійснює експертизу документів, їх підготовку, а також управляє ресурсами для виконання програми уряду.

Згідно з Концепцією адміністративної реформи 1998 р. "особливості статусу посади "політичного діяча (політика)" виявляються в трьох ключових моментах: по-перше, в особливому порядку призначення на посаду; по-друге, в особливому порядку звільнення з посади; і, по-третє, в особливих рисах відповідальності, яка має ознаку публічної (тобто перед главою держави, парламентом, а також у певних формах - перед населенням) відповідальності за наслідки діяльності". У Концепції наголошується, що політичний характер посад членів уряду зводиться не лише "до факту обов'язкової належності особи, що обіймає дану посаду, до певної політичної партії. Це - можливий варіант (особливо з огляду на розвиток у найближчій перспективі політичної структурованості суспільства), але не обов'язковий" [12].

У табл. 1.1 показано деякі суттєві відмінності між політиком і державним політичним посадовцем.

Таблиця 1.1

Функціональні відмінності між політиком і державним політичним посадовцем

Функціональні відмінності	Політик	Державний політичний посадовець
<i>Набуття легітимності</i>	Суспільство делегує владні повноваження за підсумками виборів (парламентських або президентських)	Політична сила (партія, виборчий блок партій, урядова коаліція в парламенті або Президент у президентській республіці) делегує повноваження з управління певною сферою суспільства
<i>Місце в політичній системі</i>	Уособлює певний політичний напрям у суспільстві, інтереси та цінності певної ідеологічної (партійної) доктрини або світогляду	Реалізує державну політику в певній сфері суспільства з позиції політичної сили, яка набула легітимності
<i>За характером рішень, що приймаються</i>	Приймає рішення згідно з політичною доцільністю	Приймає рішення з реалізації державної політики

Як можна бачити, публічний політик репрезентує певний ідеологічний або політичний напрям у суспільстві. Він набуває легітимного статусу за підсумками парламентських або президентських виборів, у результаті чого суспільство делегує йому владні повноваження. Натомість державні політичні посадовці "отримують" повноваження від суб'єктів політичного процесу для реалізації певної політичної доктрини. Але, реалізуючи державну політику з позицій політичної сили, яка набула легітимності за результатами виборів, вони повинні водночас приймати рішення в інтересах усього суспільства.

Між політичними й адміністративними складовими системи державного управління також існують суттєві відмінності. Нижче, в табл. 1.2, відображено відмінності між політичними й адміністративними посадами щодо процедури призначення та звільнення з посади, відповідальності, характеру діяльності та рішень, що приймаються, позиціонування щодо політичних сил, професійної компетентності.

Таблиця 1.2

**Функціональні відмінності між політичними
й адміністративними функціями в державному управлінні**

Функціональні відмінності	Політичні посади	Адміністративні посади (державні службовці)
<i>Призначення</i>	Обираються парламентом (проурядовою коаліцією) або призначаються політичним лідером (президентом)	Призначаються на загальних підставах, які регламентуються відповідними нормами
<i>Звільнення</i>	Через висловлювання недовіри парламентом (проурядовою коаліцією) або на розсуд політичного лідера (президента). Неможливість оскаржити рішення про звільнення в судовому порядку. Право самостійно піти у відставку в знак протесту проти політики, що реалізується	В установленому адміністративному порядку. Право через суд оскаржити рішення про звільнення
<i>Відповідальність</i>	Політична	Адміністративна
<i>Діяльність</i>	Визначає державну політику в певній галузі в інтересах усього суспільства	Здійснює державну політику
<i>Рішення</i>	Приймає політичні рішення, націлені на розв'язання суспільної проблеми	Приймає організаційні та управлінські рішення, спрямовані на вирішення часткових проблем, локалізованих у просторі й часі
<i>Позиціонування щодо політичних сил</i>	Лояльність до певної політичної сили, яка делегувала особу до уряду; наявність підтримки з боку політичних сил	Нейтральність до панівної політичної доктрини
<i>Професійна компетентність</i>	Здатність реалізовувати політичну доктрину	Наявність професійного досвіду, освіти й адміністративних здібностей

Відповідно до визначених відмінностей можна провести демаркацію між політичними органами державної влади й адміністративними органами державного управління.

Політичний орган державного управління: формується згідно з політичними процедурами, які визначені Конституцією; керівний склад підбирається за політичними ознаками лояльності до провідних політичних сил; зміна керівного складу відбувається за результатами парламентських або президентських виборів; у системі політико-управлінських відносин виступає носієм державного суверенітету та національних інтересів; не має вищестоячого органу управління, підзвітний та підконтрольний представницькому органу (парламенту); самостійно визначає складові своєї організаційної структури; приймає політичні рішення, які спрямовані на реалізацію загальнодержавних інтересів; несе переважно політичну відповідальність за результати своєї діяльності.

Адміністративний орган управління: формується згідно з визначеними у законодавстві адміністративними процедурами; керівний склад формується за ознаками професіоналізму та компетентності; зміна кадрового складу відбувається на умовах контракту або з міркувань кар'єрного зростання; в системі управлінських відносин виступає суб'єктом реалізації державної політики; підконтрольний та підзвітний вищестоящому адміністративному органу управління; організаційну структуру затверджує вищестоящий адміністративний орган згідно з чинним законодавством та визначеними нормами; приймає адміністративні рішення, які спрямовані на вирішення конкретних проблем у певній галузі економіки або соціальної сфері; несе адміністративну відповідальність за свою діяльність, форми цієї відповідальності визначені у законодавстві і чинними нормами.

Як можна бачити з наведених вище відмінностей, публічна політика й управління тісно пов'язані між собою в реалізації державної влади. Є підстави для визначення політичного характеру діяльності державного управління. Водночас політика виступає суттєвою складовою діяльності державної адміністрації та реалізації функцій управління.

Сьогодні в Україні всі ці функціональні та інституціональні складові мають невизначений стан, що впродовж останніх років негативно позначалося на державному управлінні. "Політика" висувала претензії до виконавчої влади, звинувачувала її в закритості і небажанні втілювати в життя політичні програми. Натомість "адміністративне" (бюрократичний апарат) багато в чому відторгало політичні програми та тенденції.

Історія взаємозв'язку між політичною та адміністративною сферами в Україні впродовж останнього десятиріччя має безліч драматичних ситуацій. Відомі випадки безпосереднього тиску і відкритого конфлікту, коли політичні сили заявляли про необхідність відставки уряду буквально наступного дня після затвердження його складу парламентом. Більш м'які форми пошуку балансу між цими сферами - це практика кооптації представників політичних сил у виконавчі органи влади, яка часто використовувалася за часів президентства Л.Кучми. До прийняття оновленої Конституції в 2004 р. це відбувалося на підставі "доброї волі" учасників політичного процесу або неопублічних домовленостей між ними, що аж ніяк не сприяло цілям реалізації ефективного державного управління. Після схвалення оновленої Конституції у 2004 р., коли уряд став

формуватися як результат коаліційної угоди між політичними силами, які складають парламентську більшість, політичні сили безпосередньо стали формувати виконавчі органи влади. Засобом реалізації цих нововведень стало поширення так званого партійно-квотного принципу, коли ключові посади в системі виконавчої влади розподілялися між політичними силами, які в парламенті утворили коаліційну більшість. У результаті застосування партійно-квотного принципу виникла реальна загроза депрофесіоналізації державної служби і деструкції у мотивації державних службовців. Адже просування по кар'єрних сходах в атмосфері панування партійно-квотного принципу цілком залежить не від професійних якостей, а від політичної лояльності.

Враховуючи масштабність та складність адаптації норм публічного врядування в умовах перехідного посттоталітарного суспільства, британський дослідник Д.Кумбс визначає кілька складнощів у справі адаптації норм публічного врядування.

Перша - це так званий ефект "троянського коня" як імовірний результат імпорту сучасних західних політико-управлінських підходів. Співвідношення між державним адмініструванням і політичним процесом завжди залежить не тільки від законодавчого механізму забезпечення нейтральності і захисту прав чиновника, а також і від політичного контексту, в якому такі відношення формуються і відбуваються. Таким чином, стверджує Д.Кумбс, ті, хто імпортує установки нейтральності державного управління як спосіб запобігання змішуванню політичних функцій з впливом партій та особистостей, у результаті можуть стикнутися з тим, що "в поганих руках і при неадекватному інституційному контролі науковий підхід публічної політики може запросто стати ресурсом посилення політичного керівництва країни, а не його обмеження" [13, с. 347]. Така ситуація буде зменшувати роль парламенту і негативно впливати на роботу виконавчої влади.

Звідси можна сформулювати другу умову впровадження політико-управлінських новацій, яка полягає в необхідності визначення змісту інституціонального контексту. В цьому контексті пріоритетним завданням є організація контролю над виконанням обов'язків державними чиновниками і забезпечення професіоналізації державної служби. В протилежному разі, як зазначає Д.Кумбс, "використання відповідної риторики забезпечує підтримку егоїстичних інтересів і майстерно вводить в оману, незалежно від того,

за допомогою якої риторики це здійснюється - марксизму-ленінізму або прикладного політичного аналізу" [14, с. 348].

Третій аспект "троянського" феномену полягає в тиску зовнішніх сил, які шукають економічні та політичні вигоди від посткомуністичних країн. Так, досвід країн - нових членів ЄС показує, що впровадження нових процедур і структур для оновлення чинних політико-управлінських практик здійснюється під зовнішнім тиском з боку ЄС, і тим самим створює серйозні виклики традиційним моделям державного управління в цих країнах.

Таким чином, Д.Кумбс відмічає складність "імпорту" концепції публічної політики в країнах, що трансформуються, доводить неможливість стандартного використання цієї концепції без урахування соціально-політичного контексту транзитивних країн і необхідності адаптації до культурних і політичних реалій конкретного суспільства. Проте ці обмеження не зменшують цінності і потенціалу концепції публічної політики.

Отже, інституціональний та функціональний дисбаланс політичних і адміністративних складових чинної системи управління негативно позначається на його ефективності. Негативний досвід попередніх років та численні конфлікти між законодавчою і виконавчою гілками влади ставлять на порядок денний формування такого механізму прийняття рішень, за якого політично-публічна складова була б збалансована з адміністративною "оболонкою" органів управління.

1.4. Напрями гармонізації управління й публічної політики

На кожному етапі сучасного історичного розвитку України на порядку денному стояло питання реформи системи управління. Так, у перші роки президентства Л.Кучми було підготовлено кілька програмних документів і зроблено низку кроків, які були спрямовані на реформування адміністративної системи. Зокрема, була сформована "Концепція адміністративної реформи в Україні" (Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810), яка передбачала кардинальні зміни в адміністративній системі в бік публічності і відкритості. Зокрема, в Концепції адміністративної реформи пропонувалося підвищити роль міністрів як політичних діячів і відокремити статус міністрів від статусу державних службовців.

Посадові особи міністерства, вказувалось у Концепції, повинні бути державними службовцями, які разом із технічними та обслуговуючими працівниками становлять апарат (персонал) міністерства. Його повинен очолювати один із заступників міністра (керівник апарату міністерства). Запровадження цієї посади дасть змогу звільнити міністра від обов'язків з адміністративно-оперативного керівництва апаратом і водночас забезпечити стабільність та певну незалежність апарату від змін політичного курсу і політичних діячів, а також і професійне наступництво в роботі апарату міністерства.

Необхідність встановлення інституціонального балансу адміністративних і політичних функцій у системі управління підкреслювалася і в проекті Стратегії адміністративної реформи від 2001 р., яка, на жаль, не набула статусу нормативного документа [15, с. 126-135]. У 2001 р. був запроваджений інститут державних секретарів, який став першим практичним досвідом розмежування адміністративних та політичних функцій у роботі виконавчої влади [16, с. 160-176].

Але всі спроби реформи системи управління за часів президентства Л.Кучми зазнали невдач. Програмні документи здебільшого залишилися на папері, а їх установки не були втілені ні у відповідні закони, ні в практику функціонування органів управління.

На перших етапах президентства В.Ющенка знову посилювалась увага до необхідності реформування адміністративної системи. Національною радою з питань державного управління та місцевого самоврядування була підготовлена "Зелена книга. Реформа публічної адміністрації в Україні" (2006 р.), в якій були викладені стратегічні напрями змін.

Окреслимо змістові складові, які повинні пов'язуватися з посадою міністра як політичної фігури. У функціональному вимірі до компетенції міністра як політичної фігури має належати:

- а) вироблення стратегії розвитку галузі, яка йому підпорядковується;
- б) здійснення контролю над реалізацією цієї стратегії;
- в) участь у формуванні порядку денного для прийняття урядових рішень, що стосуються підпорядкованої міністру галузі, а також представництво інтересів галузі в уряді;
- г) представлення в парламенті законів, що стосуються роботи галузі.

В інституціональному плані міністр як політична фігура має бути представлений: інститутом, який здійснює поточне оператив-

не адміністрування державної політики в галузі; інститутом, який повинен забезпечити в діяльності міністра дотримання його політичних зобов'язань, пов'язаних із виробленням державної політики [17].

Утім, цей документ не дав подальшого поштовху у впровадженні адміністративної реформи. Незважаючи на підготовку низки досить ґрунтовних наукових концепцій реформування недержавними аналітичними інституціями (див. [18]), на даний момент політикум утратив інтерес до цієї проблематики.

Можна визначити кілька причин невдач реформування адміністративної системи. По-перше, це поширення домінування установок популізму та маніпулятивних технологій у публічній сфері. Для провідних політичних сил публічна сфера часто сприймається виключно в меркантильному плані як засіб підвищення власної популярності за рахунок суто маніпулятивних засобів. Виходячи з цього політичні сили виявляються не зацікавленими у схваленні якихось кардинальних рішень для розвитку публічної політики та забезпечення відкритості політичного процесу. Участь громадянського суспільства в процесі вироблення та прийняття політичних рішень, як правило, лише декларується і здійснюється у формі ритуалу. Звідси спостерігається тенденція - реформаторські проекти часто з'являються на перших етапах каденції політичних сил. Натомість про ці проекти "забувають", коли на порядок денний виходять питання підготовки до чергових парламентських або президентських виборів.

Другою причиною гальмування реформаторських зусиль адміністративної системи є відсутність консолідованої позиції політичного класу та політичної волі. Установки інерції, консерватизм та відсутність інституційної підтримки гальмують реформаторські зусилля. Так, лише невеликий час в уряді існувала посада віце-прем'єра з адміністративної реформи, в обов'язки якого входили питання реформування системи управління. Однак без інституційної підтримки та належного фінансування реалізація масштабних реформаторських проектів є неможливою.

Третя причина - це недостатня політична культура та багато в чому викривлені цінності учасників політичного процесу. Це проявилось, зокрема, у відсутності довіри та розуміння необхідності впровадження кардинальних змін у системі управління. Зміни в системі публічного адміністрування пов'язані із перерозподілом сфер інтересів та впливів лобістських і політичних груп. Тому будь-які реформаторські кроки сприймалися через призму вузькогру-

пових інтересів - хто виграє і хто програє від реформ. З'ясування балансу особистих та групових інтересів, як правило, призводило до того, що будь-які кардинальні новації гальмувалися. Отже, небажання поставити загальнодержавні інтереси над груповими стало однією з причин гальмування реформ управлінської системи.

Четверта причина - недостатня концептуальна проробка моделі адміністративної реформи для умов сучасної України. Зокрема, це стосується нерозуміння в середовищі політикуму визначальної ролі держави в умовах фінансово-економічної кризи. Панування застарілих ліберальних установок на кшталт "чим менше держави, тим краще" сприяє витісненню питань адміністративної реформи на периферію інтересів політикуму.

У результаті посилюється негативний вплив корпоратизації державного управління, який викривляє публічну сферу, сприяє поширенню тіньового лобізму і домінуванню корпоративних інтересів великого бізнесу та корумпованого чиновництва над загальнонаціональними інтересами. У сукупності це створює ґрунт для деструкції демократичних механізмів і формування популізму.

Зазначені чинники мають неабияке значення для розуміння актуальності реформування системи управління, яка склалась в Україні. На перших етапах державної незалежності трансформація українського суспільства базувалася на спрощених уявленнях елітних груп про зміст ліберальних цінностей, згідно з якими лише формальні ознаки політичної демократії та послаблення впливу держави в економічній сфері визначалися метою реформування посттоталітарного суспільства. Це призвело до послаблення механізмів впливу держави на соціально-економічні процеси.

Нині в умовах поширення світової економічної кризи і поглиблення кризових процесів в українському суспільстві на порядок денний постає питання перегляду ролі і функцій держави. Поширені в 80-90 рр. ХХ ст. концепції, які базувалися на тезі "чим менше держави, тим краще", тепер є неактуальними. Процеси дезінтеграції політико-управлінських відносин, некерованість соціально-економічними процесами та необхідність вироблення загальнонаціональної стратегії виходу з кризи змушує по-новому осмислити роль і функції держави. Очевидно, що настав час відмовитись від неоліберальних поглядів на роль держави. На сучасному етапі трансформації українського суспільства пріоритетним напрямом повинні бути завдання посилення ролі держави в регулюванні соціально-економічних процесів, зокрема у формуванні

структур суспільних (неекономічних) відносин, які б могли забезпечити соціальну ефективність ринку.

Нинішня економічна криза показала наявність серйозних проблем в організації державної влади. Фактично державна влада виявилася неспроможною як до більш-менш скоординованих дій в умовах кризи, так і до розробки зрозумілої програми нейтралізації кризових явищ. Нинішня безпорадність уряду, неспроможність до консолідованих дій в екстремальних умовах та стратегічна нездатність сформулювати пріоритети державної політики багато в чому стали наслідками того, що впродовж значного часу відкладалося реформування системи управління.

Фінансово-економічна криза, що розпочалася в 2008 р., яка відбувалася на фоні політичної кризи, змусила порушити питання стосовно необхідності формування стратегії побудови "сильної держави". Це означає необхідність розширення і зміцнення політико-адміністративного регулювання та розвитку цільового планування державної політики. Відсутність системного бачення виходу держави із кризи показує необхідність зміцнення експертного і наукового забезпечення творення політики.

У чому саме полягає ця стратегія і який конкретно зміст пов'язується із концепцією "сильної держави" - це повинно стати предметом ретельного аналізу. Очевидно, що поняття "сильної держави" в ХХІ ст. відрізняється від тих уявлень, які існували в ХІХ-ХХ ст. Втім, зрозуміло, що спинити поширення кризових тенденцій може тільки сильна та ефективна державна політика. Причому механізми формування та практика впровадження державної політики повинні відповідати сучасним умовам глобалізованого світу.

Термін "сильна держава" в такому контексті є синонімом поняття "нова держава". Для цього необхідно критично переосмислити сучасні погляди на природу і функції держави, уточнити пріоритети державного регулювання як важливого інструменту нейтралізації кризових тенденцій. Зміцнення регуляторної та управлінської функцій держави, посилення її креативного потенціалу у створенні нових суспільних та економічних відносин є запорукою успішного виходу українського суспільства із стану стагнації. Отже, без посилення ролі держави в соціальній, політичній та економічній сферах неможливо знайти вихід із нинішньої кризи. Створення сильної держави має стати пріоритетом для політичних акторів.

Можна визначити такі пріоритетні шляхи інституційних змін, спрямованих на гармонізацію публічної політики та управління:

- формування національної ідентичності як ключового чинника, на якому базується процес визначення головних орієнтирів суспільного поступу і національних інтересів. Наявність стійкої національної ідентичності мінімізує конфліктність у суспільстві. Перед українською політичною та економічною елітою стоїть завдання зміни стратегії реформування у напрямі побудови соціальної і політичної солідарності, цінностей співробітництва, пошуку оптимального балансу державних, суспільних та приватних інтересів;

- робота щодо створення політико-правових механізмів, які унеможливають домінування корпоративних та групових інтересів над загальнодержавними, є найактуальнішим завданням. В Україні формується корпоративна політична система, яка дедалі перетворюється на систему закритих від впливу громадянського суспільства політичних відносин, де рішення приймаються вузьким колом політиків з метою реалізації власних інтересів.

Для вирішення цього завдання необхідно розмежування функцій вироблення та впровадження політики; впровадити законодавчу регламентацію лобістської діяльності; здійснити заходи, спрямовані на демократизацію виборчого процесу та забезпечення його відкритості через, зокрема, ліквідацію виборчої моделі "закритих списків" та налагодження прозорого моніторингу фінансування партій та виборчих блоків;

- серед завдань підвищення якості державного управління в Україні пріоритетним є розмежування політичних та адміністративних функцій і посад. Побудова балансу адміністративних і політичних складових має на меті зміну ролі уряду в системі державного управління, зокрема відхід від "ручного управління" і переорієнтацію на сферу формування та впровадження державної політики;

- важливою умовою підвищення якості державного управління є його деполітизація. Державні службовці в адміністративній роботі повинні дотримуватися вимоги політичної нейтральності. Реалізація принципу деполітизації також означає необхідність скасування так званого партійно-квотного принципу розподілу посад і створення механізму, який гарантує захист державних службовців від руйнівного впливу політичної кон'юнктури;

- необхідно вжити належні заходи для покращення стратегічного планування державної політики. Важливим чинником формування стратегічної культури врядування повинно стати створення професійної спільноти, яка займається виробленням стратегій для суб'єктів політики. Для цього необхідно підняти статус Про-

грами діяльності уряду, зокрема визначити її стратегічний статус та засадничий характер у створенні загальнонаціональних, регіональних і галузевих програм економічного та соціального розвитку. Необхідно на законодавчому рівні визначити механізм підготовки Програми та об'єктивні показники оцінювання її виконання. Реалізація цих кроків дасть можливість уникнути популізму в діяльності уряду.

Висновки

1. У нерозвинутості публічної сфери і публічної політики полягає одна з головних перешкод на шляху демократичного і стабільного розвитку Української держави.

Публічна сфера виконує такі функції взаємодії влади і суспільства:

- артикуляція суспільних інтересів, які повинні сформуватися та прозвучати в самому суспільстві;
- публічний контроль за діяльністю влади і, у більш широкому плані, стану справ у суспільстві;
- вплив на державну політику у формуванні загального суспільного інтересу;
- реалізація політико-культурного просвітництва громадян.

2. Система державного управління, що склалася в Україні, характеризується невизначеністю інституціонального розмежування між політичними та адміністративними складовими. На порядку денному стоїть завдання визначення оптимальної моделі поєднання в державному управлінні адміністративних і політичних функцій.

3. Фінансово-економічна криза, що розпочалася в 2008 р. і відбувалася на фоні політичної кризи, актуалізувала необхідність стратегії побудови "сильної держави". Зокрема, це означає необхідність розширення і зміцнення політико-адміністративного регулювання та розвитку цільового планування державної політики.

Пріоритетні шляхи гармонізації публічної політики та управління полягають у:

- формуванні національної ідентичності як ключового чинника, на якому базується процес визначення головних орієнтирів суспільного поступу і національних інтересів;
- створенні політико-правових механізмів, які унеможливають домінування особистих та корпоративних інтересів над загальнодержавними;

- побудові балансу адміністративних і політичних складових у системі управління та створення політико-правових засад, які б забезпечили деполітизацію та професіоналізацію державної служби.

Питання для самоконтролю

1. Визначте атрибутивні та функціональні особливості публічної сфери в Україні.
2. Охарактеризуйте ключові ознаки публічної сфери.
3. Які функції виконує публічна сфера у взаємодії влади і суспільства?
4. Розкрийте функціональні особливості публічної ("політичної") діяльності і управлінської ("адміністративної") діяльності.
5. Охарактеризуйте концептуальні підходи, які визначають зв'язок між політикою і управлінням.
6. Визначте відмінності політичних та адміністративних складових у державному управлінні.
7. Які проблеми реформування урядування і публічної політики на сучасному етапі розвитку України?
8. Які причини невдач реформування адміністративної системи?
9. Визначте пріоритетні шляхи гармонізації публічної політики та державного управління.

Список використаних джерел

1. Парсонс В. Публічна політика: Вступ до теорії і практики аналізу політики / В. Парсонс ; пер. з англ. - К. : Видавн. дім "Києво-Могилян. акад.", 2006.
2. Дзялошинский И. М. Гражданские коммуникации и публичная политика. Демократия, управление, культура: проблемные измерения современной политики. Политическая наука: Ежегодник 2006 / И. М. Дзялошинский // Рос. ассоциация полит. науки ; глав. ред. А. И. Соловьев. - М. : Рос. полит. энцикл. (РОССПЭН), 2007. - 551 с.
3. Демократия, управление, культура: проблемные измерения современной политики. Политическая наука: Ежегодник 2006 / глав. ред А. И. Соловьев. - М. : Рос. полит. энцикл. (РОССПЭН), 2007.
4. Гаджиев К. С. Политическая наука. - М., 1994 / Электрон. б-ка Социолог. фак. МГУ им. М. В. Ломоносова. - Режим доступа : <http://lib.socio.msu.ru/1/library?a=p&p=home&l=ru&w=windows-1251>

5. *Дибиров А.-Н. З. Теория политической легитимности: Курс лекций / А.-Н. З. Дибиров. - М. : Рос. полит. энцикл. (РОССПЭН), 2007. - 272 с.*

6. *Манхейм К. Диагноз нашего времени / К. Манхейм. - М. : Юрист, 1994. - 658 с.*

7. *Вильсон В. Наука государственного управления / В. Вильсон. - Режим доступа : <http://stud.spa.msu.ru/library/3/tgu/classics/wilson.htm>*

8. *Государственная политика и управление : учебник. Ч. 1. Концепции и проблемы государственной политики и управления / под ред. Л. В. Сморгунова. - М. : Рос. полит. энцикл. (РОССПЭН), 2006. - 384 с.*

9. *Рабренович А. Теоретические основы политико-административных отношений / А. Рабренович // Политико-административные отношения: кто стоит у власти? ; под ред. Т. Верхейна ; пер. с англ. - М. : Права человека, 2001. - С. 10-29.*

10. *Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління / В. Я. Малиновський. - К. : Центр сприяння інституц. розвитку держ. служби, 2005. - 251 с.*

11. Там само.

12. *Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 лип. 1998 р. № 810. - Режим доступу : www.president.gov.ua*

13. *Кумбс Д. Введение в концепцию публичной политики в контексте посткоммунистического транзита / Д. Кумбс // Публичная политика: от теории к практике / сост. и научн. ред. Н. Ю. Данилова, О. Ю. Гурова, Н. Г. Жидкова. - СПб. : Алетей, 2008. - С. 338-353.*

14. Там же.

15. *Гонцяж Я. Адміністративна реформа: нездійсненні мрії та втрачені можливості. Як знайти конструктивний шлях до реалізації основних компонентів адміністративної реформи? / Я. Гонцяж, Н. Гнидюк. - К. : Міленіум, 2002. - 153 с.*

16. *Валевський О. Держава і реформи в Україні: аналіз державної політики в умовах трансформації суспільства / О. Валевський. - К. : Вид-во НАДУ, 2007. - 217 с.*

17. *Зелена книга. Реформа публічної адміністрації в Україні / Нац. рада з питань держ. упр. та місц. самоврядування, 22 черв. 2006 р. - Режим доступу : www.pravo.org.ua*

18. *Концепція реформування публічної адміністрації в Україні / Центр політико-правових реформ. - Режим доступу : www.pravo.org.ua*

2. ПОЛІТИЧНА ВЛАДА Й УПРАВЛІННЯ: ХАРАКТЕР І МЕХАНІЗМИ ВЗАЄМОДІЇ

План

- 2.1. Поняття та сутність влади й владних відносин.
- 2.2. Політична влада та її роль у суспільній життєдіяльності.
- 2.3. Технологія здійснення політичної влади.
- 2.4. Політична влада й управління: сутність і механізми взаємодії.

Ключові слова: влада, політична влада, державна влада, державне управління, легітимація, механізми і засоби влади, авторитет, переконання, політичне маніпулювання.

2.1. Поняття та сутність влади й владних відносин

У механізмі політичного життя суспільства особливе місце займає влада. Саме через механізм політичної влади, засоби її реалізації відбувається політичний процес, функціонує політика, вирішуються завдання управління розвитком суспільства. І саме боротьба за владу та її утримання або за вплив на неї складають основний зміст політики. Ось чому виявлення сутності влади дає ключ до розуміння політичного і самої політики в реальній практиці.

У політичному лексиконі термін "влада" давно вже перетворився в одне з найважливіших понять, що пов'язано з тією роллю, яку відіграє влада в житті суспільства. Вона існує в будь-якому суспільстві і виступає як породження практично нескінченної різноманітності інтересів, невідповідності рівнів розвитку різних соціальних структур, наявності того чи іншого характеру соціального відчуження. Невипадково боротьба за владу історично супроводжує життя людства, служить полем найгостріших битв у всіх сферах суспільного життя: в політиці, економіці, культурі й на всіх рівнях соціальної організації.

Водночас влада виступає як необхідна умова існування і розвитку суспільства. Це пов'язано з тим, що вона віддзеркалює об'єктивну потребу в організації, задоволенні вольових прагнень, потреби у саморозвитку і підтриманні цілісності суспільства. Саме влада є сполучною ланкою політичної системи, яка визначає її природу і стійкість. Вона відображає волю соціальних суб'єктів,

яка здійснюється як обов'язкова, публічна, така, що підкорює собі всіх членів суспільства. Вона забезпечує в суспільстві порядок, тобто приведення поведінки суб'єктів у відповідність із нормами і цінностями, що діють у даній системі. Вона віддзеркалює і захищає докорінні інтереси і сукупну волю соціальних суб'єктів і служить засобом реалізації цих інтересів.

Поняття влади є дуже широким і тому може розглядатись на різних рівнях пізнання. В широкому, соціально-філософському розумінні влада - *це здатність і можливість для окремих людей, груп, сил (суб'єктів влади) справляти визначальний вплив на діяльність інших людей, людських спільностей, на життєдіяльність суспільства (об'єктів влади) з допомогою знарядь влади - економічних, юридичних, ідеологічних, моральних та інших засобів.*

Влада є характерною ознакою суспільного життя, компонентом суспільного управління, що необхідний для взаємоузгодження волі і дій людей з метою спрямування їхньої діяльності на вирішення спільних завдань. Влада виявляється у будь-яких людських спільностях і ланках суспільної системи (сім'я, організація, держава тощо) і здійснюється з допомогою волі, авторитету, права, примусу. Саме для того щоб класифікувати різні форми влади, необхідно враховувати різноманітності її виявів, їх специфіку, форми і методи її здійснення.

Взявши за робоче визначення влади як здатності індивіда чи групи впливати на діяльність та поведінку інших відповідно до своїх бажань, можна виділити такі аспекти: влада це особливі стосунки між людьми, які пов'язані з наміром одних реалізувати певні наміри за рахунок або з допомогою інших; влада предметно обумовлена; влада відносна: "а" має більше влади над "в", ніж "с"; влада "ситуаційна": все залежить від умов, в яких вона здійснюється; влада часто спирається на схвалення найвпливовішої партії; влада закінчується там, де починається brutальне насильство. Таким чином, відповідно до усталених політологічних традицій сутність влади зводиться до того, що "оскільки влада є суто суспільним відношенням, у якому задіяні наділені свідомістю і волею люди, а переважний вплив одних людей на інших є вольовим відношенням між ними, то влада може бути визначена як вольове відношення між людьми, тобто таке відношення, за якого одні люди можуть нав'язувати свою волю іншим" [1, с. 252-253].

На підставі попередніх міркувань можна зробити висновок, що влада являє собою особливий вид соціальної взаємодії між

акторами, де один суб'єкт прагне визначити діяльність і поведінку іншого, отримуючи при цьому бажаний для себе результат. Умовою реалізації влади є можливість та здатність перших впливати на поведінку інших.

Суб'єкт влади втілює в собі активне, регулююче начало влади. Ним може бути держава, партія, колектив, інші спільноти людей, організація, окрема людина. На думку українських дослідників В.Полуріза і П.Ситника, суб'єкт стає носієм влади за наявності низки якостей:

- бажання володарювати, волі до влади;
- компетентності, організованості, відповідальності, певних моральних якостей;
- уміння створити (організувати) засоби для володарювання;
- авторитету і довіри людей.

Суб'єкт визначає зміст владного впливу, використовуючи для цього переконання, наказ, команду і т. ін., в яких визначається поведінка об'єкта влади, вказується або мається на увазі заохочення і покарання за виконання або невиконання наказів. Рівень обґрунтованості наказів впливає на характер відносин між суб'єктом і об'єктом влади.

Об'єкт влади - це виконавець наказів суб'єктів влади. Влада неможлива без підкорення об'єкта. Готовність до підкорення залежить від таких факторів:

- збігу повеління суб'єкта влади з позицією об'єкта володарювання, відповідності його потреб характеру пред'явлених до нього вимог;
- особистих якостей об'єкта володарювання, ситуації і засобів впливу, психологічного сприйняття керівника виконавцями, наявності або відсутності в нього авторитету.

Якості об'єкта політичного володарювання визначаються, насамперед, політичною культурою населення. Низький рівень політичної культури створює основу для деспотичних і авторитарних режимів. І навпаки, високий рівень політичної культури стимулює соціально-політичну активність населення, забезпечує демократичний розвиток суспільства [2, с. 124].

Розмірковуючи про сутність влади, не можна не сказати про те, що останнім часом поширюється тенденція, згідно з якою влада розглядається вже не просто як "здатність і можливість здійснювати свою волю, впливати на діяльність і поведінку інших людей", а найперше як право, що його дає влада, на управлінський

вплив. І такий підхід є цілком виправданим, адже в правовій державі ніхто не має права здійснювати, а тим більш нав'язувати свою волю, а регулювання суспільних відносин відбувається через нормативно-законодавчі акти, приймати які мають ті суб'єкти, яким це довірило суспільство.

Зазначена вище нерівність між суб'єктами й об'єктами влади базується на певних засадах і підтримується цілою системою ресурсів.

Під *засадами* розуміється владна база володарювання, на яку спираються суб'єкти влади. *Ресурси* - це потенційні й реальні засоби, які використовуються або можуть бути використані для зміцнення влади та її реалізації.

Можна висловитися таким чином: засади влади - це її фундамент, а ресурси - потенціал і технологія, які використовуються для панування й управління.

Для здійснення політичного керівництва й управління найважливішими, безумовно, є адміністративно-силові засади: сукупність владних засобів, що забезпечують найважливіші функції, їх апарат, силові відомства.

Не менш важливими є економічні засади: пануючі форми власності, обсяг валового національного продукту на душу населення, структура виробництва, технологічний рівень виробництва тощо.

Політична влада так само спирається на соціальну базу - певні угруповання й верстви, підтримуючи їх матеріальний добробут, доступ до різних форм освіти, соціального забезпечення і т. ін.

Не може обійтися політична влада без юридичних засад - відповідного законодавства, інститутів та організацій, які забезпечують їх застосування, та культурно-адміністративних, інформаційних засад - засобів масової інформації, духовних цінностей, знань.

В управлінні державою на першому місці перебувають, мабуть, організаційні ресурси, спрямовані на створення оптимальних організаційних структур управління, що гарантують ефективне проходження владних розпоряджень, контроль за їх виконанням тощо. Але можливість їх якісного і ефективного застосування залежить від наявного і вмілого використання економічних (матеріальних), демографічних, культурно-інформаційних та соціальних ресурсів, які існують у суспільстві.

Що ж стосується джерел влади, то вони є не менш різноманітними.

Первісним джерелом влади була сила. Терор, організоване насильство, як відомо, ще із стародавніх часів досить часто використовувалися урядами для закріплення свого панування і для того щоб продемонструвати, що сила звичайно породжує поступливість, покірливість навіть з боку тих, хто особисто не відчуває біль його наслідків. Цей факт допомагає пояснити, чому влада у свідомості народу ототожнюється найчастіше з прямим насильством. Дивуватися цьому не доводиться тому, що й наш час, на жаль, дає доволі багато прикладів того, що це джерело влади зберігає свою роль.

Проте сила є не єдиним джерелом влади. Іншим джерелом ще з незапам'ятних часів було багатство за тією простою, але переконливою причиною, що його володарі використовуючи його чи то просто купували собі владні посади, чи то підкуповували тих, хто цими посадами володіє. Як засвідчує практика, й це джерело влади в наш час зберігає свою актуальність, що особливо притаманно політично нестабільним, нерозвиненим і перехідним суспільствам. Такою ж самою мірою це стосується й такого джерела влади, як *займане становище* (соціальний статус).

Але, незважаючи на те, що названі чинники й сьогодні виступають як джерела влади, для раціональних розвинених суспільних систем провідними є не вони, а знання, досвід та інформація. Відомий американський учений О.Тоффлер зауважує з цього приводу, що зміни, які відбулися на порозі ХХІ ст. у природі влади, свідчать, що влада, заснована на силі і багатстві, втрачає свій вплив, хоч і не зникає повністю. Але справжньої влади набувають знання в різних формах - інформації, науки, мистецтва, етики. Владі знання відповідає і новий спосіб одержання суспільного багатства - "супер-символічна економіка" і відповідно новий тип культури [3, с. 114].

Знання і досвід завжди служили важливим джерелом влади, але в наш час, коли з огляду на зростаючу складність суспільних процесів, життя вимагає безлічі різноманітних навичок, їх роль значно підвищилась. Наш час не випадково називають епохою експертів, тобто спеціалістів у конкретній галузі знань. І дієздатність влади сьогодні, її ефективність чи не в першу чергу залежить від того, наскільки вміло і своєчасно вона впроваджує у свої політичні рішення і дії новітні наукові здобутки, поради і рекомендації експертів-науковців.

Необхідно, однак, зауважити, що експерт завжди характеризується більш або менш вузькою спеціалізацією. Жоден експерт не в змозі володіти всім обсягом інформації, яка міститься в різних

галузях знань, внаслідок чого спеціалізація експертів потребує координації їх діяльності, яка, у свою чергу, залежить від організації. Отже, інформація та організація перетворюються на найважливіші джерела влади. Володіння інформацією дає можливість бути глибоко обізнаним у різних сферах поточного суспільного життя, прогнозувати його розвиток, відкривати його вади. Водночас вона дає необхідний матеріал про політичних прихильників і супротивників і, що не менш важливо, забезпечує можливість маніпулювати свідомістю мас, нав'язуючи їм відповідні соціально-політичні орієнтації. Недарма ж кажуть: "Хто володіє інформацією - володіє світом".

Водночас зростає роль тих, хто організовує і спрямовує зусилля експертів. Організація, таким чином, стає середовищем для становлення відносин, які сприяють мобілізації ресурсів і людей, спрямованій на практичну реалізацію прийнятих рішень. Вона виступає як джерело влади і в іншому контексті - те, що не під силу одному, досягається спільними зусиллями. Саме від організаційних здібностей залежить становище, яке займає індивід у суспільній ієрархії і яке забезпечує можливість володіння інформацією.

Характеризуючи джерела влади, не можна сказати, що навіть наявність усіх із названих не забезпечить володіння владою, якщо немає інтересу до неї, і тому *інтерес* у такому контексті слід розглядати як ще одне дуже важливе джерело влади. М.Вебер не випадково підкреслював, що той, хто займається політикою, прагне до влади - або до влади "заради неї самої", щоб насолоджуватися почуттям престижу, яке вона дає, або до влади як засобу, що підкорений іншим цілям - ідеальним або егоїстичним. Але в будь-якому випадку саме інтерес до влади завжди виступає як рушійна сила боротьби за неї і, відповідно, як джерело влади. Таким чином, характер інтересу до влади є одним із чинників, які визначають її сутність, а, відповідно, і її трактування.

2.2. Політична влада та її роль у суспільній життєдіяльності

Залежно від сфери функціонування влада може виступати в різних іпостасях. Найбільш зримою для всіх є політична влада, яка з розвитком людського суспільства виходить на перший план і з якою в буденній свідомості ототожнюється, власне, саме поняття влади як такої.

Під політичною владою звичайно розуміють реальну спроможність окремої особи або групи людей втілювати свою волю в політиці, ідеології, правових та моральних нормах, зміцнювати політичну роль суб'єкта влади. Центральним інститутом та основним знаряддям політичної влади є держава, яка виступає як державна організація політичного управління суспільством, фактор консолідації політичної системи. Державна влада є інституційним вираженням певної загальної для всіх людей волі, інтегруючого та узгоджуючого начала, що скріплює суперечливі фрагменти соціуму в сталу цілісність. Вона перевищує всі інші різновиди влади як за обсягом, так і за засобами впливу, оскільки поширюється на всі сфери суспільного життя і здійснюється за допомогою спеціального апарату управління, володіючи монопольним правом видавати нормативні акти, які є обов'язковими для всіх членів суспільства, і застосування насильства щодо тих, хто ці акти порушує.

Державна влада, таким чином, являє собою найбільш розвинену, найвищу форму політичної влади і має з останньою багато спільних ознак, таких як: авторитетність, легітимність, вольова спрямованість, наявність ознак верховенства. Проте ототожнювати на цій підставі політичну і державну владу не варто, оскільки ці спільні ознаки відрізняються межами застосування, обсягами, методами, формами прояву, суб'єктами.

Державна влада - і це слід мати на увазі - завжди є владою політичною, але вона не поглинає всього політичного в суспільстві. Якщо ж це відбувається, тобто якщо держава вбирає до себе все політичне життя, відбувається одержавлення суспільства, порушуються принципи демократії і встановлюється тоталітарний режим. *Державна влада є формою суспільної влади, яка спирається на спеціальний апарат примусу й поширюється на все населення, будучи концентрованим вираженням, основою політичної влади* [4, с. 60-62].

Функції державної влади досить різноманітні й охоплюють усі сфери суспільства. Передусім - це вироблення стратегії управління суспільством. Важливе місце щодо цього займає інтегративна функція - намагання об'єднати всі соціально-політичні сили, ресурси в ім'я досягнення намічених цілей.

Це розробка і прийняття конкретних рішень з основних напрямів розвитку суспільства із застосуванням функції мотивації - підпорядкування власній позиції інших політичних сил через мотивацію інтересів.

Функцією державної влади є *оперативне управління й регулювання* суспільних процесів через право, систему політичних норм або застосування законів.

Не менш важливою є функція *стабілізаційна* - контроль за найважливішими параметрами стабільності і спрямованості розвитку суспільства, консолідація суспільства, гармонізація суспільних відносин через власну діяльність.

Дані функції реалізуються більш-менш креативно залежно від типу державної влади. Критеріями в даному разі можуть стати і характер розподілу владних повноважень між основними гілками влади, і наявність дієвої системи стримувань та противаг.

Макс Вебер вважав, що авторитетна влада поділяється на три типи: традиційна, харизматична і раціонально-правова. В основі функціонування *традиційного* типу влади лежить дотримання існуючих традицій, схвалених у суспільстві норм поведінки. У таких випадках лідер має право керувати згідно з традицією і йому підкоряються всі, хто визнає непорушність звичаїв. У цьому випадку і правитель зобов'язаний непорушно дотримуватись звичаїв. *Харизматичний* тип влади опирається на беззаперечну віру, сліпе підкорення лідерів. Його авторитет повинен підкріплюватися видатними особистісними якостями (сміливість, інтелект тощо). *Раціонально-правовий* тип влади спирається на віру в силу права. При цьому влада реалізується лише згідно з чинним законодавством. Можлива також ситуація, коли реалізація політичної авторитетної влади санкціонується широкими масами населення. Таке санкціонування називається **легітимацією** (від лат. *legitimus* - визначення або підтвердження законності якогось права або повноваження).

На його думку, політичне правління може розраховувати на успішний результат тільки тоді, коли люди дійсно "зсередини" визнають існуючу політичну владу, вважаючи її законною, правомірною і саме в цьому він вбачав найбільшу гарантію стабільності державного, суспільного устрою. "Ті, хто панує, - писав він, - та їхні підлеглі прагнуть внутрішньо впорядкувати відносини панування за допомогою певних *правових засад*, які надають цим стосункам "легітимності". Втрата віри у такого роду легітимність може дати далекосяжні наслідки" [5, с. 157].

Порядок, який існує в суспільстві, тримається не лише за допомогою юридичних скрипів, норм права. Треба дивитися глибше: ці норми дають лише зовнішню гарантію стійкості соціальної системи. Але є ще внутрішня гарантія. Вона пов'язана із світо-

глядними, ідейно-політичними уподобаннями громадян, з їхніми цінностями, особистими інтересами. Як зазначає М.Вебер, їхня дія може внести вирішальні зміни і в норми права, і у владні відносини.

Легітимація є дуже важливим поняттям політології. Легітимація влади виявляється у визнанні громадянами існуючої системи влади, упевненості в її необхідності та законності, а отже, і готовності їй коритися. Це спосіб надання владним відносинам загальнозначущої форми, коли суспільство встановлює певну систему норм і цінностей, які підтверджують законність чийось прав, повноважень справляти визначальний вплив на інших і, відповідно, згода громадян підкорятися цьому впливові. При цьому виділяються два аспекти процесу легітимації політичної влади: 1) **добровільний** - ґрунтується на довірі, що трансформується в готовність без опору виконувати її рішення, оскільки дії влади відповідають юридичним, соціальним нормам і загальновизнаним цінностям; **примусовий** - ґрунтується на застосуванні різних методів покарання з боку влади для підтримки прийнятих рішень.

Легітимність системи влади визначається відповідністю її діяльності вимогам, уподобанням, прагненням більшості населення. Важливими тут стають механізми артикуляції, агрегування та імплементації інтересів. Легітимація є суб'єктивним явищем, тому й окремі індивіди, й соціальні групи підтримують владу певної системи - або не визнають її - залежно від того, якою мірою вона відповідає їхнім інтересам.

З поняттям легітимності тісно поєднується фактор ефективності влади.

Як влучно зазначив Сеймур Ліпсет, "стабільність будь-якого даного державного ладу, його довготривала здатність приймати рішення і забезпечувати їх додержання без відкритого застосування сили значною мірою залежить від його законності та ефективності" [6, с. 133]. Під нею розуміють результативність, що характеризує ступінь виконання владою своїх функцій у політичній системі суспільства, реалізації очікувань і вимог громадян до неї. Легітимність і ефективність влади - два найважливіших фактори її стабільності. Досягнути ефективності, не маючи легітимності - визнання і підтримки громадянами, - досить складно. У свою чергу, підвищення легітимності можливе передусім на шляху зміцнення моральних засад політики, здатності влади вирішувати гострі суспільні проблеми в інтересах народу.

Безумовно, не можна ігнорувати в питаннях стабільності суб'єктивний фактор. Коли йдеться про інституціональний інструментарій, що має забезпечувати максимально можливу політичну стабільність у суспільстві, мається на увазі не тільки принцип поділу гілок влади та їх врівноваження одна відносно одної, а й наявність політичних лідерів, які були б позбавлені тиску різних соціальних груп та інтересів і виконували роль незалежних і неупереджених арбітрів у державному управлінні, спираючись на прогресивне законодавство.

Можна з певністю констатувати, що для держав, в яких відносно слабка укоріненість демократичних цінностей у політичній культурі суспільства, підвищення стабільності влади можливе передусім на шляху зміцнення моральних основ у політичній діяльності, практичної демонстрації, здатності влади вирішувати гострі економічні і соціальні проблеми в інтересах громадян.

Загальновизнаним є те, що політична влада використовується для задоволення інтересів певних частин суспільства. Різні соціальні групи по-різному впливають на прийняття рішень інститутами політичної влади і в такий спосіб реалізують свої інтереси. Саме абсолютизація інтересів у масовій свідомості викликає появу лідерів, які, використовуючи методи популізму, чітко виявляють певні інтереси, але не можуть реально досягти соціально необхідної мети. Таким чином, *функціонування політичної влади базується на усвідомленні соціальних інтересів*. Лише в цьому випадку може бути прийнятним рішення, що в майбутньому слугуватиме інтересам різних соціальних груп.

2.3. Технологія здійснення політичної влади

Ефективність політичної влади чималою мірою залежить від технології її здійснення. Взагалі під *політичними технологіями розуміється сукупність методів і систем послідовних дій, спрямованих на досягнення необхідного політичного результату* [7, с. 657]. Оскільки політична влада є серцевиною політики, зрозуміло, що її реалізація не може не передбачати застосування відповідних технологічних прийомів.

Розуміння сутності владних відносин дає змогу правильно орієнтуватися в системі влади, її механізмах, професійно брати участь у її формуванні і реалізації. При цьому політична наука

досить часто застосовує такі поняття, як "машина влади", "механізм влади", "засоби влади".

"**Машина влади**" - це образне осмислення влади та її апарату, її системи як величезного, могутнього, запрограмованого, жорсткого, а інколи й жорстокого механізму із сукупністю різного роду підсистем, двигунів, важелів тощо.

"**Механізм влади**" - це складові структури влади, що приводять її в дію і підтримують її функціонування. Можна розрізнити механізми: а) *формування, утворення влади*; б) *дії, взаємодії, здійснення, функціонування влади*; в) *передачі влади*; г) *усунення, скасування існуючої влади*.

Нарешті, під "**засобами влади**" маються на увазі: 1) *прийоми, засоби дій заради досягнення цілей і завдань, які поставлені*; 2) *знаряддя, предмети, сукупність пристосувань для здійснення владної діяльності*.

У буденній свідомості сам термін "влада" набув дещо негативного відтінку. Це пояснюється тим, що прагнення до влади досить часто супроводжується не дуже гідними прийомами боротьби за неї, а саме її функціонування ототожнюється з насильством і примусом. Насильство і примус, дійсно, є невід'ємними атрибутами влади, оскільки вона покликана забезпечити підкорення своїй волі підвладних, примушування їх до певних дій. А добитися цього без застосування примусу досить складно. Але тут потрібно зазначити, що, по-перше, владний примус суттєво відрізняється від брутального насильства тим, що він завжди прагне бути легітимним, тобто спирається на відповідну законодавчу базу і, по-друге, в політиці застосування примусу і насильства є прерогативою виключно державної влади. Слід додати до цього, що в політології примус взагалі розуміється як загроза застосування негативних санкцій. У даному випадку суб'єкт повинен мати у своєму розпорядженні *інструменти*, які дають йому можливість застосувати цю форму впливу. Такими інструментами виступають: *створення різного роду перешкод для діяльності об'єкта, позбавлення об'єкта привілеїв, благ і, зрештою, покарання - застосування силових санкцій до об'єкта*.

Слід, однак, зазначити, що в будь-якому суспільстві дії людей завжди залежать від їх очікувань відносно наслідків цих дій, від можливої граничної користі і граничних втрат у випадку вибору того чи іншого рішення. Тобто, як зауважує Пол Хейне, нічого нічого не буде робити в ім'я загальних інтересів, якщо це не

збігається з його власними інтересами [8, с. 450]. Тому в суспільстві завжди є і буде присутня певна невідповідність суспільних і приватних інтересів, яка породжує суперечності й конфлікти. Для того щоб запобігти їхньому загостренню, держава повинна мати право на примушування, причому це право має належати виключно державі.

Проте примушування само по собі ще не є достатньою ознакою політичної влади. Більше того, примушування є лише одним з методів здійснення влади. Справжня влада передбачає формування такої залежності, коли людина поступається владній настанові не через страх або з розсудливості, а з власної волі, внаслідок визнання авторитетності, необхідності, вираженням якої є владна настанова.

Тому багато хто з політологів - серед них назвемо перш за все американського науковця Т.Парсонса - вважають владу феноменом, який спирається як на насилля, так і на згоду. Влада, підкреслює Парсонс, тримається на авторитеті, який є її єдиною основою. А авторитет насильством не здобудеш, тут потрібна не тільки воля, а ще й компетентність, вміння переконувати людей. Для Парсонса влада - це здатність виконувати певні функції на користь соціальної системи, взятої в їх цілісності. *Авторитет лідерства має бути заснованим на загальній згоді в розумінні прийнятих норм поведінки, які, у свою чергу, базуються на "цінностях системи". Додержання відповідності між цілями системи і консенсусом у трактуванні цінностей - це єдиний непорушний фундамент влади.*

Тільки за таких умов панування, під яким М.Вебер розуміє соціальні відносини, за яких наказ, що віддається одними людьми, зустріне покору, тобто визнання і виконання, інших людей відповідно до певного легітимного порядку, перетвориться в дійсну владу.

Панування, зауважує з цього приводу С.Рябов, стає владою, тобто дійсним і дійовим знаряддям здобуття суспільної цілісності і впорядкування, коли до сили примушування додається авторитетність, яка виправдовує таке примушування [9, с. 14]. Невипадково авторитет часто визначають як владу, що здатна вселити покору. Як відзначає Х.Аренд, відмінною ознакою авторитету є безумовне визнання влади тим, від кого потрібна покора, і при цьому не потрібне примушування [10, с. 96]. Інакше кажучи, **авторитет** - це здатність, природжена або набута, справляти домінуючий вплив на будь-яку групу. Це прояв влади, який означає покору тих, хто їй підкорений. Накази та розпорядження тих, хто

має авторитет, є правильними, обґрунтованими, вагомими і відповідно сприймаються підвладними. Авторитет має бути заснованим на загальній згоді в розумінні прийнятих норм поведінки, які, у свою чергу, базуються на "цінностях системи".

Отже, **поряд із примусом другою визначальною рисою політичної влади є її обґрунтованість, виправданість, правомірність застосування сили та обмеження нею свободи людей.** Ось чому поряд з примусом як метод здійснення влади слід поставити *переконання*, яке є альтернативним примусу засобом стимулювання спільної діяльності людей. Переконувати - значить схилити людей до спільної діяльності, поширюючи свободи їх вибору. Добровільна спільна діяльність заснована виключно на переконанні, яке забезпечує бажану поведінку і надає можливість здійснення влади без застосування насильства і примусу. Головним інструментом такого роду впливу є *аргумент*. "У ситуаціях, - зазначав Д.Ронг, - коли А наводить аргументи, які після самостійної оцінки їх змісту з точки зору власних цілей та цінностей сприймаються Б як основа для його поведінки, А успішно впливає на Б у формі переконання" [10, с. 32]. Зазначимо, що деякі автори додають до засобів здійснення влади ще й *маніпулювання*. Останнє, дійсно, досить часто застосовується в практичній політичній діяльності і має неабияке значення в процесі боротьби за владу та її здійснення, але за своїм змістом маніпулювання є нічим іншим, як прихованою формою переконання.

Нарешті, ще одним дуже важливим засобом реалізації політичної влади є *спонукання*. У даному випадку інструментом влади виступає винагорода, яку отримує об'єкт в обмін на певну поведінку. Д.Крепіні визначає спонукання як здатність А отримати від Б бажаний результат, ...забезпечуючи Б тим, що його приваблює [12, с. 198]. Влада, яка заснована лише на силі, є найбільш уразливою і нестабільною. Саме винагорода або надання певних благ складає основу для мотивації індивідів або групи індивідів до певної поведінки, соціального вибору тощо. Винагорода лежить в основі появи можливості впливати на поведінку інших.

Одним з найважливіших аспектів технології здійснення політичної влади в демократичному суспільстві є застосування принципу розподілу владних повноважень.

Здавалося б, що проблема поділу влади не є й не може бути об'єктом палких суперечок серед фахівців, адже сьогодні навряд чи знайдеться людина, яка б не визнавала принципу поділу влад

аксіоматичним принципом демократії. Але насправді проблема ця не така вже й однозначна, особливо якщо йдеться про владу державну. *Головна особливість державної влади полягає саме в тому, що вона є неподільною, оскільки вона суверенна.* Успішний розвиток держави можливий лише тоді, коли влада функціонує як єдиний, злагоджений механізм, коли діяльність усіх владних структур підпорядкована єдиній меті і відзначається спільністю дій у її досягненні.

Державна влада це, насамперед, державна організація політичного управління суспільством, фактор консолідації політичної системи. Але чи зможе вона виконати таку роль, якщо сама вона не являє собою такої цілісності? Тому в основі державної влади має лежати її єдність як єдність принципів ідей, цілей та напрямів діяльності державних органів. "Система єдиної державної влади, - зауважує з цього приводу український юрист М.Селівон, - передбачає наявність загальної системної мети, заданої передусім конституцією держави, що означає накладання зв'язків на всі елементи системи (підсистеми), інакше кажучи, - точне визначення меж їх самостійності. Вихід за ці межі означає наявність у підсистемі власних цілей, несумісних із загальносистемними, що призводить до розпаду всієї системи. З цього приводу російський учений А.В.Рябов, зокрема, вказує, що "влада за своєю природою єдина. Якщо навіть уявити, що її "відсіки" діють самостійно, незалежно один від одного, асинхронно переслідуючи різні цілі, то результатом такого розвитку подій стане не доктринальна реалізація теоретичного принципу, а повний розпад влади, хаос, анархія" [13, с. 284].

Звідси випливає, що самостійність гілок влади забезпечується єдністю функціонального змісту кожної з них, тобто реалізацією лише її властивої функції державної влади. Самостійність логічно пов'язана з балансом влад, що полягає в динамічній рівності, юридичній однопорядковості та рівнозначності гілок влади, тобто у відсутності між ними відносин субординації, з тим, щоб жодна з них не могла піднятися над іншими. Така юридична рівність пояснюється тим, що державні органи не є носіями влади, а лише повноважень, тому ні один з них не може бути виразником волі народу як її єдиного джерела. Виразником такої волі вони можуть бути всі разом і рівною мірою в межах закону [13, с. 287].

Згідно з цим принципом кожна гілка влади повинна діяти в рамках чітко окреслених Конституцією і законом функцій, вміло їх реалізувати й бути при цьому незалежною від інших у **межах**

своїх повноважень, служити доповнюючим, стримуючим фактором для інших двох гілок з метою недопущення узурпації ними неприбутанних їм функцій як на вертикальному, так і на горизонтальному рівнях. Відповідно до цього принципу органи державної влади в рамках своїх повноважень діють самостійно і водночас взаємодіють між собою та врівноважують одна одну.

Слід підкреслити, що розподіл владних повноважень - не самоціль. Це, насамперед, створення дієвого механізму від узурпації влади якоюсь її гілкою і застереження таким чином суспільства від загрози авторитаризму і тоталітаризму. Розподіл повноважень між органами законодавчої, виконавчої та судової гілок влади здійснюється з метою запобігання концентрації державної влади в руках однієї особи чи органу, тобто єдиновладдя (політичне значення) та створення згідно з цією метою такого організаційно-правового механізму, який сприяв би ефективній реалізації державної влади як єдності принципів цілей та напрямів державної діяльності (функціональне значення).

Однією з головних проблем сучасного українського суспільства саме і є намагання здійснити не розподіл владних повноважень між різними владними структурами, а саме поділ влади, що призводить до досить гострих колізій у взаємовідносинах між ними і навіть до протистояння, блокуючи їхню взаємодію. Це створює серйозну загрозу національній безпеці країни, оскільки порушена єдність влади, розкол між її структурами створює ситуацію політичної нестабільності в державі, веде до загострення внутрішніх протиріч, і, як наслідок, уповільнює темпи демократичних перетворень і навіть ставить під загрозу саме їх здійснення. Причиною цього є відсутність демократичного фундаменту у вигляді політичної культури, традицій, низький рівень політичної свідомості, що значною мірою визначають поведінку носіїв влади.

Не менш важливим є й те, що демократизація суспільного життя і політичних процесів обов'язково передбачає **розподіл повноважень не лише на горизонтальному, а й на вертикальному рівні, тобто між центральними, державними і регіональними, місцевими органами влади**. Причому демократизація відносин між органами влади на вертикальному рівні вимагає знаходження правильного балансу у стосунках між ними.

Надмірна централізація влади стримує розвиток регіонів, органи місцевого самоврядування недосконалі і фактично безправні, сам устрій державної влади породжує часті конфлікти між

гілками і рівнями влади, між державною владою та місцевими самоврядуванням. Усе це не окремі вирішені проблеми, а фактори, що вказують на проблеми в самій системі державного устрою України, на конфлікт між самосвідомістю регіонів, які прямують до більш повного задіяння потенціалу власного розвитку, і державною владою. Сьогоднішня модель державного управління, в якій більше централізації, ніж самостійності, а адміністрування більше, ніж управління, виконала свою роль у становленні нашої держави і гальмує подальший її розвиток [14, с. 44].

Міжнародний досвід організації місцевого самоврядування свідчить, що його автономія і незалежність є необхідним чинником демократичного правління, який реально забезпечує і гарантує реалізацію основних прав та свобод громадян і створює необхідні передумови їх соціального захисту й підвищення благоденства. Водночас зрозуміло, що процеси децентралізації на вертикальному рівні, поширення автономії органів місцевого самоврядування породжує підвищення вимог до представників регіональних еліт, зусиллями яких реалізуються значно розширені повноваження органів місцевого самоврядування.

2.4. Політична влада й управління: сутність і механізми взаємодії

Багатоманітність суспільних інтересів і необхідність їх узгодження, існуючі в суспільстві суперечності й конфлікти, що вимагають свого врегулювання, об'єктивна потреба в забезпеченні порядку в суспільстві - все це разом з багатьма іншими факторами вимагає від влади виконання регулятивних функцій і управління. Можна навіть стверджувати, що **політична влада реалізується передусім в управлінні, хоча й не зводиться лише до нього. Управління - це застосування політичної влади, прояв її в різних видах. Функція управління є сутнісною функцією політики, через яку виявляється свідомо реалізація цілей держави і суспільства.** Т.Парсонс, наприклад, розуміє владу як системно-функціональну взаємодію, особливого роду зв'язок, який забезпечує здатність одних суб'єктів реалізовувати функцію управління (підкреслено мною - В.Ш.) у відносинах з іншими. Влада це "можливість виконання функцій заради й від імені суспільства", це "здатність змобілізувати ресурси суспільства" [15, с. 225]. Причो-

му здійснення політичної влади як управління складається з двох головних аспектів:

1) процесу прийняття політичних рішень, який включає до себе здійснення певного вибору цілей і засобів діяльності, що пов'язані з боротьбою за владу або із здійсненням політичної влади;

2) процесу проведення в життя прийнятих політичних рішень, тобто послідовної діяльності політичного керівництва, спрямованої на мобілізацію ресурсів і засобів, залучення до цього процесу тих груп населення, які підтримують рішення і нейтралізація тих, хто їх не підтримує, тощо.

А найбільш поширеними видами загальних політичних рішень є:

- конституції і закони, які приймаються законодавчими органами держави і мають обов'язкове для всіх значення;

- програмні і директивні документи владних політичних партій, які містять концепцію загальнополітичного розвитку, постановку загальних цілей, оцінку ситуації;

- рішення, в тому числі законодавчі, які приймаються безпосередньо населенням шляхом референдуму.

Звертає на себе увагу та обставина, що поняття "управління" за своєю соціальною природою та сутністю є доволі близьким до поняття "влада". Воно, як і влада, є іманентним людському суспільству, виникнення і розвиток якого зумовлюється потребою в упорядкуванні соціальних відносин та умов існування суспільного життя.

Подібно до влади визначається і сутність управління. Основною його ознакою є цілеспрямований вплив на свідомість, поведінку та діяльність людей. Професор Г.В.Атаманчук зазначає, що сутність державного управління розкривається через "вплив органів держави на інші органи". Управління, на його думку, це "цілеспрямований (свідомий, умисний, осмислений), організуючий та регулюючий вплив людей на власну суспільну, колективну і групову життєдіяльність, яка здійснюється як безпосередньо (у формах самоврядування), так і через спеціально створені структури (державу, громадські об'єднання, партії, фірми, кооперативи, підприємства, асоціації, союзи та ін.)" [16, с. 29-30].

Зрозуміло, що вдосконалення владно-управлінських відносин виступає ефективним чинником формування нової моделі державного управління, насамперед через раціональне використання

ресурсів влади та оптимальний розподіл владних повноважень і відповідальності.

Взаємозв'язок між політичною владою і управлінням визначається насамперед основними формами реалізації політичної влади, до яких відносять панування, політичне керівництво й управління. Влада у формі управління реалізується через прийняття стратегічних і тактичних рішень до об'єктів влади, через організацію, регулювання та контроль їх реалізації.

У сучасних вітчизняних наукових дослідженнях державне управління традиційно розглядають як діяльність та процес, можливий виключно у межах державних органів, що відбуваються переважно в межах виконавчої гілки влади. Так, Н.Нижник і О.Машков дають визначення державного управління як "підзаконної діяльності органів виконавчої влади, що спрямована на практичну організацію нормального життя суспільства і забезпечення особистої безпеки громадян, створення умов для їх матеріального, культурного та духовного розвитку". Аналізуючи далі державне управління як діяльність органів виконавчої влади, вони характеризують його як позитивну, організуючу та творчу "діяльність органів виконавчої влади, що здійснює керівництво господарським, соціокультурним і державно-політичним керівництвом" [17, с. 6].

Виконавча влада реалізується саме у формі управління. За Л.Штейном, управління це діюча виконавча влада, якій притаманні субстанційні якості і яка є "великим самостійним організатором". А І.Т.Тарасов, поділяючи думку Л.Штейна, підкреслював, що виконавча влада неможлива без державного управління: немає управління без виконавчої влади, як немає й виконавчої влади без управління. "Управління, - писав він, - нерозривно пов'язане з виконавчою владою і в усякому акті управління ця влада виявляє своє буття" [18, с. 3]. Надзвичайно важливим у цьому зв'язку є те, що "виконавча влада" має універсальний характер і в часі, і в просторі, тобто здійснюється безперервно і скрізь, де функціонують людські колективи". До того ж вона "має ще й предметний характер", оскільки "у ній сконцентрована фактична державна сила" [18, с. 5].

Питання взаємодії політичного та управлінського аспектів у процесі діяльності виконавчої влади вже протягом тривалого часу є предметом змістовних науково-практичних обговорень, оскільки виконавча влада з погляду своєї "політичності" займає проміжне становище між законодавчою та судовою владою, перша з яких є найбільш, а друга - найменш політичною. Виконавча влада, ви-

щим органом якої є уряд, здійснює функції з реалізації і впровадження державної політики шляхом перетворення політичних рішень в управлінські рішення і дії. Таким чином уряд як вищий орган виконавчої влади втілює у своїй діяльності як управлінські, так і політичні функції. Це тим більш важливо підкреслити, оскільки "функція розробки державної політики, по-перше, є політичною функцією, по-друге, нелогічно розривати функції розробки і впровадження політики. Тому діяльність Кабміну має бути насамперед політичною за своїм характером. Водночас подібна діяльність за своїм визначенням є професійною діяльністю. Тобто в діяльності уряду мають поєднуватися політичні і професійні складові" [19, с. 89].

Отже, специфіка діяльності виконавчої влади полягає в тому, що в ній представлені як політичні, так і суто технічні управлінські, бюрократичні інститути та органи.

Втім державне управління, зрозуміло, не зводиться лише до діяльності виключно органів виконавчої влади, оскільки вона нерозривно пов'язана і взаємодіє з іншими державновладними структурами, законодавчою і судовою гілками влади, які справляють значний вплив на економічне, політичне й соціальне середовище. Щодо законодавчої влади, то вона є політичною вже за самим своїм призначенням, оскільки в процесі її діяльності набувають свого вираження як інтереси державної публічної влади, так і політичні інтереси класів, прошарків і груп громадянського суспільства. Серед усіх гілок державної влади саме законодавча влада виступає головним фактором реалізації таких функцій політичної влади, як формування політичної системи суспільства, організація політичного життя та політичних відносин [20, с. 16]. Проте саме таке політичне призначення законодавчої влади визначає і її роль у державному управлінні. Адже до функцій політичної системи, яка формується законодавчою владою, належить і організація системи державного управління, діяльність якого спрямована на впровадження державної політики. До того ж зрозуміло, що ефективність і якість державного управління значною, якщо не вирішальною мірою залежать від якості і досконалості законів, які приймаються законодавчою владою.

Що ж стосується судової гілки влади, то вона серед інших гілок влади є найменш політичною, оскільки реалізація її основної функції - правосуддя - передбачає, що діяльність судів базується на законі та справедливості, а не на будь-яких інших засадах, у

тому числі й політичного характеру. Однак разом з тим судова влада є складовим елементом державної влади, і як така вона виконує в суспільстві певне політичне навантаження, оскільки її діяльність спрямована на контроль за виконанням конституції і законів усіма верствами суспільства знизу доверху, а її рішення у разі їх порушення іншими владними структурами мають політичне навантаження. Ця обставина визначає і її роль у державному управлінні, адже саме вона контролює додержання управлінськими структурами законодавчих норм.

На думку авторів колективної монографії "Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики", сфера державного управління "визначається тим, що воно здійснюється:

1) у межах діяльності виконавчої влади, а саме:

- під час реалізації їхніх повноважень щодо керованих об'єктів зовнішнього суспільного (економічного, соціального та ін.) середовища;

- у процесі виконання місцевими державними адміністраціями повноважень органів місцевого самоврядування, делегованих відповідними місцевими радами, при тому, що власне виконавчій владі ці повноваження первісно не належать;

- при керуванні вищими органами виконавчої влади діяльністю нижчих органів;

- у процесі керування роботою державних службовців всередині апарату кожного органу виконавчої влади;

2) поза межами діяльності органів виконавчої влади, а саме:

- всередині апаратів будь-яких інших (крім органів виконавчої влади) органів державної влади - з боку їх керівників щодо інших службовців (наприклад в апаратах парламенту, судів, органів прокуратури тощо);

- всередині державних підприємств, установ і організацій - з боку їх адміністрацій щодо решти персоналу;

- з боку тих чи інших уповноважених державою суб'єктів у процесі управління державними корпоративними правами;

- з боку різноманітних дорадчо-консультативних органів, що їх утворюють державні органи (наприклад Президент України), в частині виконання наданих їм організаційно-розпорядчих повноважень щодо інших органів, посадових осіб".

Слід також зазначити, що, на думку авторів згаданої монографії, "В демократичній державі функції та повноваження вико-

навчої влади можуть реалізовуватись не тільки виключно суб'єктами державної влади, а й недержавними суб'єктами. Зокрема, ці функції та повноваження:

- можуть бути делеговані державою органам місцевого самоврядування;
- можуть бути делеговані державою деяким іншим недержавним інституціям (наприклад окремим громадським організаціям)" [21, с. 15, 16].

Аналіз взаємозв'язку між політичною владою і управлінням дає змогу охарактеризувати її як своєрідний вид управління, регулювання і контролю, як засіб оволодіння і спрямування людської енергії, сенс якого значною мірою визначається управлінською значимістю та інструментальною ефективністю. Влада, таким чином, використовується в суспільстві як опора, основа управління в системі державного управління, а управління натомість визначається як навички використання влади у формуванні цілеспрямованої поведінки об'єктів. Зокрема, П.Шляхтун зазначає, що "для забезпечення політичного управління відповідно до потреб суспільства важливо не тільки мати владу, а й уміти скористатися нею. Це вміння полягає, зокрема, в приведенні політичних відносин у відповідність із діями об'єктивних закономірностей суспільного розвитку" [1, с. 187]. Завжди слід мати на увазі, що будь-яка проблема організації - це проблема управління людськими ресурсами, під якими розуміється безперервний процес впливу на колектив людей для організації і координації їх трудової діяльності для досягнення найкращих результатів з необхідними для цього затратами [22, с. 105].

Згідно з такою характеристикою й негативні якості влади пов'язуються насамперед з управлінською неефективністю, організаційною деструктивністю: погана та влада, яка створює більше проблем, ніж їх вирішує. Водночас влада виступає як фактор реалізації найважливіших соціальних завдань, які без її втручання просто не можуть бути вирішені. Вона виступає як механізм уніфікації, структурування, зняття суперечностей, які неодмінно виникають внаслідок різниці інтересів членів суспільства. Тому сутність влади полягає ще і в її органічному зв'язку з фундаментальними особливостями соціального буття: його законами, принципами, психологічним кліматом, моральними нормами.

Але ціннісні виміри влади не обмежуються різноманітною її залежністю від людських інтересів, від соціальних традицій і

культурного контексту, в якому вона здійснюється. Значну роль тут відіграють також етичні та естетичні критерії, такі, як, скажімо, категорія порядку, в рамках якої віддзеркалюються уявлення про найбільш доцільні форми функціонування і розвитку соціальних відносин, або почуття обов'язку, міра честі, совість, відповідальність і т. ін. Взагалі слід зазначити, що включеність етичних, моральних аспектів у владу зумовлена самою її природою як форми управління, керівництва. Якщо це так, то стає очевидною й необхідність його організації з урахуванням моральних норм і принципів. Вони служать певними гальмами, які запобігають розвитку управлінського руху в антигуманному напрямі і служать межами стану соціальних систем, за якими починається процес їх саморуйнування, деградації. Тому будь-яка раціональна влада потребує внутрішнього стрижня, регулятора, іманентного сутності людини. Саме він, будучи обмежувачем, приборкує прагнення використати владні відносини і повноваження заради наживи, корисливих цілей. Таким стрижнем якраз і є наявність певних моральних якостей. І саме внаслідок дії цих ціннісних критеріїв політична влада виступає як фактор внесення доцільності і в суспільне життя в цілому, і в управління його розвитком.

Висновки

Підсумовуючи вищезазначене, можна стверджувати, що влада є основою функціонування і розвитку будь-якого суспільства, забезпечуючи його стійкість, стабільність, порядок, узгодження різноманітних інтересів, їх захист і реалізацію. Особливо важливу роль при цьому відіграє політична влада в її найвищій формі - державної влади, яка виступає провідним фактором організації політичного управління і консолідації суспільства.

Зазначимо також, що рівень і якість державно-владного функціонування залежить від багатьох чинників - принципів організації державної влади, засобів, які вона використовує у своїй діяльності, джерел і принципів формування органів влади, ресурсів, якими вона володіє і які використовує. Проте одним із головних принципів її улаштування в демократичному суспільстві є принцип поділу влади, який передбачає чітке визначення і реалізацію повноважень між основними структурами державної влади при збереженні її єдності на основі взаємодії законодавчої, виконавчої і судової гілок.

Потрібно зауважити, що якість організації і функціонування державної влади, її дієздатність визначають рівень політичного управління розвитком суспільства, ступінь його демократичності, зміст і характер політичного процесу. Недосконалість системи державно-владних відносин спричиняє можливість появи і поглиблення кризових явищ, дестабілізацію суспільства, загострення конфліктів між соціальними і політичними суб'єктами, владними структурами, негативно впливає на розвиток політичного процесу, змінюючи його зміст у небажаному напрямі. Саме недосконалість системи державно-владних відносин в Україні є однією з головних причин тих проблем і труднощів, з якими стикається сучасне українське суспільство. Тому вдосконалення цієї системи виступає сьогодні як надзвичайно актуальне і пріоритетне завдання.

Отже, взаємозв'язок між політичною владою й управлінням виступає як необхідна передумова успішного функціонування і розвитку суспільства. Це пояснюється насамперед тим, що організація управління, визначення його змісту, мети є однією з провідних функцій політичної влади. Влада реалізується насамперед через управління, оскільки саме у сфері політико-владних відносин приймаються політичні рішення, які виступають основою прийняття управлінських рішень із наступною їх практичною реалізацією. Тому в практичному сенсі саме від динаміки та оптимізації владно-управлінської взаємодії будуть залежати й конкретні результати реформування всіх сфер суспільного життя в Україні.

Питання для самоконтролю

1. У чому полягає сутність влади як умови існування і розвитку суспільства?
2. Що таке політична влада і як вона співвідноситься з поняттям "державна влада"?
3. Проаналізуйте зміст понять "машина влади", "механізм влади", "засоби влади".
4. Чим пояснюється та обставина, що насильство і примус є невід'ємними атрибутами влади?
5. Чи є різниця між поняттями "панування" і "влада"? Якщо є, то в чому вона полягає?
6. У чому полягає сутність поняття "технологія політичної влади"?

7. Дайте змістовну характеристику відомих Вам засобів здійснення політичної влади. Застосування яких із них, на Вашу думку, є найбільш характерним для України?

8. Як співвідносяться між собою поняття "державна влада" і "державне управління"?

9. Чим пояснюється посилення взаємозв'язку між політичною владою та управлінням у сучасних умовах?

10. Дайте змістовну характеристику виконавчої влади як управлінського процесу та діяльності.

11. Назвіть критерії, що визначають ефективність державного управління.

Список використаних джерел

1. *Шляхтун П. П.* Політологія (теорія та історія політичної науки) : підручник. - К. : Либідь, 2002.

2. Політологія : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / за заг. ред. Ю. І. Кулагіна, В. І. Полуріза. - К. : Альтерпрес, 2002.

3. *Тоффлер О.* Проблемы власти на пороге XXI века / О. Тоффлер // Свободная мысль. - 1998. - № 2.

4. *Рябов С.* Основы теории политики / С. Рябов, М. Томенко. - К., 1996.

5. *Вебер М.* Соціологія. Загальноісторичні аналізи. Політика / М. Вебер. - К. : Основи, 1998.

6. *Мурадян А.* Двуликий Янус. Введение в политологию / А. Мурадян. - М., 1994.

7. Політичний енциклопедичний словник. - К. : Генеза, 2007.

8. *Хейне П.* Экономический образ мышления / П. Хейне. - М., 1991.

9. *Рябов С. Г.* Політологічна теорія держави / С. Г. Рябов. - К. : Тандем, 1996.

10. *Аренд Х.* Технология политической власти / Х. Арэнд. - К., 1994.

11. *Wrong D. H.* Power: Its Forms, bases and uses. With a new Preface / D. H. Wrong. - Oxford : Basis Blackwell. - 1992.

12. *De Crespignig A.* Power and Its Forms / A. De Crespignig // Political Studies. - 1998. - Vol. 16. - № 2.

13. *Селівон М.* Конституційний принцип розподілу влад у контексті однойменної теорії / М. Селівон // Вісн. УАДУ. - 2003. - № 2.

14. *Наврузов Ю.* Регіональна політика в Україні: проблеми, принципи, перспективи / Ю. Наврузов // Упр. сучас. містом. - 2001. - № 1-3 (1).
15. *Parsons T.* The sociological Theory and Modera Society / T. Parsons. - New York, 1967.
16. *Атаманчук Г. В.* Теорія державного управління : курс лекцій / Г. В. Атаманчук. - М. : Юрид. лит., 1997.
17. *Нижник Н. Р.* Системний підхід в організації державного управління : навч. посіб. / Н. Р. Нижник, О. А. Машков. - К. : Вид-во УАДУ. - 1998.
18. *Нижник Н. Р.* Верховна Рада і Кабінет Міністрів: правила симетрії / Н. Р. Нижник // Віче. - 2002. - № 4.
19. *Токовенко В.* Шляхи оптимізації взаємодії законодавчої і виконавчої гілок влади в контексті трансформації моделі правління в Україні / В. Токовенко // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. - К. : Ін-т політ. і етнонац. дослідж. НАН України. - К., 2003.
20. *Скрипнюк В.* Державна влада в Україні: проблеми взаємодії політики і управління / В. Скрипнюк // Право України. - 2003. - № 3.
21. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. - К. : Факт, 2003.
22. *Нижник Н.* Управлінська культура: теоретичне поняття чи управлінська поведінка? / Н. Нижник, Л. Пашко // Політ. менеджмент. - 2005. - № 5. - С. 103-119.

3. ПОЛІТИЧНИЙ ПРОЦЕС ТА ЙОГО ВПЛИВ НА ПРИЙНЯТТЯ І РЕАЛІЗАЦІЮ ПОЛІТИКО-УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ

Де є думка, там є сила.

В.Гюго

План

- 3.1. Суть, структура та типи політичних процесів.
- 3.2. Політична система сучасного українського суспільства.
- 3.3. Політична ідентифікація особистості та її залучення до публічної політичної діяльності.
- 3.4. Механізми прийняття політико-управлінських рішень та їх впливи на становлення політики демократичного врядування в Україні шляхом перезавантаження мислення.

Ключові слова: політичний процес, базові політичні процеси, периферійні політичні процеси, режим політичного процесу, національний характер, ментальність, політична ментальність, багатопартійність, інститут президентства, ідентичність, політична ідентифікація особистості, політичність, ідеологічний плюралізм особистості, ідеологічна заангажованість, масова політична свідомість, аполітичність, політичне рішення.

3.1. Суть, структура та типи політичних процесів

Політичний процес - одна з центральних і водночас специфічна категорія політичної науки. Деякі вчені ототожнюють її з поняттям "політика" в цілому (Р.Доуз). Інші вбачають специфіку політичних процесів у результатах функціонування політичної системи (Т.Парсонс), або в динаміці боротьби і суперництва груп за статуси і ресурси влади (Р.Дарендорф), або в поведінкових діях суб'єктів для досягнення своїх інтересів та мети (Ч.Мерріам).

У суспільно-політичних науках категорія "політичний процес" характеризується як складний за структурою і змістом феномен. Це пов'язано з тим, що політична сфера суспільства є динамічною системою політичних явищ та процесів, складних політичних відносин, що формуються внаслідок різноманітної політичної діяльності суб'єктів політики, спрямованих на реалізацію їх полі-

тичних інтересів. Політичні процеси можна розділяти на прості й складні. У політичній науці є кілька варіантів типологій політичних процесів. Залежно від характеру змін виділяють еволюційний та революційний. Досить часто виділяють стабільний та кризовий тип політичного розвитку.

Зміст політичного процесу складає сутність дій суб'єктів політики щодо реалізації їх політичних інтересів, а саме: інтересів, пов'язаних із домаганням, використанням і утриманням влади. Політичний процес втілює в собі взаємодію соціальних і політичних структур та зв'язків, що репрезентує взаємовідносини суб'єктів політики стосовно держави, інших політичних інституцій і політичної системи суспільства в цілому.

Найважливішими ознаками політичного процесу є його динамічність, рухливість, складна система детермінації, що виникають внаслідок мотивації діяльності значної кількості суб'єктів політики, розбіжності їх політичних інтересів та орієнтацій.

Зміст політичного процесу визначається багатьма чинниками, що характеризують рівень розвитку соціальних та економічних відносин, стан духовно-ідеологічної сфери суспільства й інших концептуальних моделей, які концентрують загальні уявлення про світові процеси, тенденції розвитку громадської думки, пріоритет у ній певних політичних цінностей.

У рамках цих різних підходів політичний процес розкриває свої важливі джерела, свій стан, свої складові. Таким чином, *політичний процес* - це генезис політичних інститутів, суб'єктів політики, політичних цінностей, правил та безпосередньо політичних зв'язків та відносин. Політичні процеси бувають мирними і насильницькими, поступовими та стрибкоподібними.

Водночас за найрізноманітнішої інтерпретації політичного процесу вважається загальноприйнятим, що він відображає реальну взаємодію суб'єктів політики, що склалася не внаслідок намірів лідерів чи програм партій, а внаслідок дії найрізноманітніших зовнішніх і внутрішніх факторів. Політичний процес показує, як індивіди, групи, інститути влади зі всіма своїми стереотипами, цілями, взаємодіють одні з одними і з державою. Політичний *процес демонструє*, як здійснення ролей суб'єктами політики відтворює одні елементи політичної системи, руйнує інші, розвиває і творить треті. *Політичний процес розкриває рух, динаміку, еволюцію* політичної системи, *зміни її стану* в часі та просторі.

Політичний процес являє собою спільність дій інституціалізованих і неінституціалізованих суб'єктів щодо здійснення своїх специфічних функцій у сфері влади.

Стосовно суспільства в цілому політичний процес розкриває взаємодію соціальних і політичних структур та відносин, тобто показує, як суспільство формує свою державність, а держава, у свою чергу, завойовує суспільство.

Формування політичної системи, її кардинальні зміни можна розглядати як визначні віхи у перебігу політичного процесу, оскільки вони стають можливими внаслідок складних компромісних дій суб'єктів політики чи реальної переваги в політичному житті певної політичної сили.

Об'єктами і формами реалізації дій учасників політичного процесу можуть бути: державні органи, утворені шляхом їх виборів; масові організації, створені шляхом волевиявлення громадян, об'єднаних у суспільно-правові організації; політико-правові норми, вироблені шляхом регулювання процесу підготовки і прийняття законів, безпосереднього виявлення волі громадян (референдуми, з'їзди, збори тощо); системи управління основними сферами державного і суспільного життя тощо.

Усі ці заходи визначають принципи організаційних структур, повноважень і взаємовідносин ланок управління. Крім того, низка заходів спрямована на процеси політичного розвитку, до яких належать:

- зміцнення соціальних основ розвитку суспільства;
- залучення громадян до управління державою та суспільними справами;
- вироблення довіри та підтримка партій;
- формування політичної свідомості громадян;
- забезпечення дотримання законності та інших демократичних норм.

Отже, зміни політичного процесу створюють різні за рівнем, масштабом і спрямуванням дії суб'єктів політики. Частина з них можна віднести до міжнародних, глобальних процесів, що потребують координації та об'єднання зусиль суб'єктів політики на рівні значних регіонів, держав чи світового співтовариства в цілому, а інші мають частковий (парцелярний) характер.

Одне з найважливіших завдань, яке прагнуть вирішити для себе суб'єкти політики, - це питання про технологію здійснення влади, прийняття таких рішень і законодавчих актів, які давали б

змогу відповідним чином представляти їх інтереси на різних рівнях владних структур.

З точки зору внутрішнього змісту політичний процес відображає немовби технологію існування влади, являючи собою спільність відносно самостійних, локальних взаємодій суб'єктів, структур і інститутів, пов'язаних тими чи іншими специфічними цілями та інтересами в підтримці (чи зміні) системи правління. Сутність політичного процесу укладена в переліку подій, які справляють вплив на стан і перспективи політичної системи суспільства.

Яка ж структура та суть політичного процесу?

За значенням для суспільства тих чи інших форм політичного регулювання соціальних відносин політичні процеси можна поділити на *базові та периферійні*.

Базові характеризують найрізноманітніші способи включення широких соціальних прошарків у відносини з державою, форми перетворення інтересів і вимог населення в управлінські рішення, типові прийоми формування політичних еліт і т. ін. У цьому розумінні можна говорити про процеси політичної участі і державного управління (прийняття рішень, законодавчі процеси та ін.).

Периферійні політичні процеси розкривають динаміку формування окремих політичних асоціацій (партій, груп тиску та ін.), розвиток місцевого самоврядування, інші зв'язки та відносини у політичній системі, що не надають принципового впливу на домінуючі форми і способи прояву влади.

Водночас базові та периферійні політичні процеси розрізняються за часом та характером здійснення, зорієнтованістю своїх суб'єктів на норми суперництва чи співробітництва, можуть протікати явно (відкрито) чи у прихованій формі. Явний політичний процес характеризується тим, що інтереси груп чи громадян систематично виявляються в їх публічних претензіях до державної влади, яка, у свою чергу, робить доступною для громадського контролю фазу підготовки і прийняття управлінських рішень. На противагу відкритому, *тіньовий процес* базується на діяльності публічно не оформлених політичних інститутів і центрів влади, а також на особистих домаганнях громадян, що не виражені у формі звернення, до організаційних органів державного управління.

Кожен із політичних процесів володіє і власним внутрішнім ритмом, тобто циклічністю, повторюваністю основних стадій взаємодії своїх суб'єктів, структур, інститутів. Дехто із вітчизняних політологів дає більш детальну типологію політичних процесів (див. табл. 3.1).

Таблиця 3.1

Типологія політичних процесів

№ з/п	Підстава для класифікації	Види політичних процесів та їх характеристика	
1	Середовище перебігу політичного процесу	Внутрішньополітичні (взаємини між елементами політичної системи, пов'язані з реалізацією політичної влади)	Зовнішньополітичні (відносини між державами, пов'язані з досягненням політичних компромісів)
2	Стійкість взаємозв'язків політичних структур	Стабільні (стійкі моделі поведінки та механізми прийняття політичних рішень)	Нестабільні (виникають, як правило, в умовах кризи як прояв зміни політичних обставин)
3	Природа політичного процесу	Еволюційні (поступові зміни певних видів взаємодії суб'єктів політики, елементів політичної системи)	Революційні
4	Орієнтованість суб'єктів політики	Конфронтаційні (обумовлені боротьбою між учасниками політичного процесу)	Консенсуальні (обумовлені співробітництвом між учасниками політичного процесу)
5	Час перебігу політичного процесу	Тривалі (вимірюються певними історичними періодами)	Короткочасові (відбуваються в умовах реального часу)
	Рівень поширення політичного процесу	Глобальні (відбуваються у світовому співтоваристві, а також на рівні національної держави)	Регіональні та локальні (відбуваються на рівні певного регіону)
7	Характер перебігу політичного процесу	Відкриті (характеризуються відкритим характером, зовнішніми проявами)	Приховані (латентні) (відбуваються без видимих зовнішніх проявів)

Дано за: *Погорілий Д.Є.* Політологія: кредитно-модульний курс : навч. посіб. / Д. Є. Погорілий. - К. : Центр учб. л-ри. Фірма "Іньюкс", 2008. - С. 235.

Наприклад, електоральний процес формується у зв'язку з виборчими циклами, а тому політична активність населення розвивається тут відповідно до фаз висування кандидатів у законодавчі (виконавчі) органи, обговорення їх кандидатур, вибору та контролю за їх діяльністю.

Як правило, пік такої активності припадає на час виборів, після чого політичне життя затихає.

Цикли державного управління можуть впливати на діяльність правлячих партій, як це, наприклад, робота КПРС в колишньому СРСР.

У наш час - час реформування суспільних відносин - вирішальний вплив на ритми функціонування державних установ,

способи політичної участі населення справляють уже не рішення вищих органів управління, а окремі політичні події, що змінюють розстановку та співвідношення політичних сил (серпневий 1991 р. "путч" Державного комітету з надзвичайних повноважень (ГКЧП)), військові перевороти тощо.

В остаточному підсумку всі часткові політичні процеси об'єднані однією і тією ж самою потребою їх суб'єктів вплинути на політичні рішення, які приймає державна влада.

Тому і головне завдання всіх учасників різних за значенням політичних процесів полягає в тому, щоб включити свої інтереси і вимоги в управлінські рішення, які приймаються інститутами державної влади. Інститути державної влади являють собою важливі інструменти урахування групових вимог та вироблення загально-колективних цілей політичного розвитку.

Таким чином, від діяльності державних інститутів залежить ступінь централізації влади і розподілу повноважень між групами, що беруть участь у виробленні стратегії та цілей політичного розвитку.

Які ж режими протікання політичного процесу?

Найчастіше виділяють *три режими* протікання політичного процесу: функціонування, розвиток, занепад.

Перший - режим функціонування, який не виводить політичну систему за межі взаємовідносин громадян і інститутів державної влади. В даному випадку політичні процеси відображають просте відтворення структурами влади рутинних відносин, які повторюються між елітою і електоратом, політичними партіями, органами місцевого самоврядування, і т.ін.

Тут традиції та спадковість превалюють над інноваціями.

Другий - режим розвитку. У цьому разі структури і механізми влади виводять політику держави на рівень, який дає змогу адекватно відповідати на нові соціальні вимоги населення, покликати часу. При цьому вважають, що інститути влади, правлячі кола віднайшли цілі та методи управління, що відповідають соціальним змінам, змінам співвідношення сил всередині країни та на світовій арені.

Третій - режим занепаду, розпаду політичної цілісності. Політичні зміни мають негативний характер по відношенню до норм та умов цілісного існування політичної системи. В результаті рішення, які приймає режим, втрачають здатність регулювати

соціальні відносини, а сам режим втрачає стабільність (колишні соціалістичні країни).

3.2. Політична система сучасного українського суспільства

Суспільна влада функціонує, утворюючи складну мережу взаємозв'язків і взаємозалежностей, основою пізнання яких є вивчення політичної системи.

Пізнати політичну систему означає розкрити її сутність і якісну специфіку, структуру та функції, зв'язки із зовнішнім середовищем, розвиток і занепад, саморозвиток.

Визначимо поняття "система". Поняття система виступає ключовим і для розуміння політики в сучасному світі.

Система - це впорядкована сукупність взаємодіючих компонентів, яка виникає і функціонує для досягнення певної мети і володіє інтегративними якостями, що не властиві окремим компонентам, які її утворюють.

Найскладнішою системою є суспільство. Суспільство повинно мати спеціальну підсистему, призначену для саморегулювання. Нею якраз і є політична система, що перебуває в складних структурно-функціональних взаємозв'язках з іншими підсистемами: економічною, соціальною, духовною. Побудову першої теоретичної моделі політичної системи пов'язують з ім'ям Д.Істона та його працею "Політична система" (1935 р.).

У колишньому СРСР домінували погляди, які ототожнювали політичну систему лише з політичними інститутами - державою, партією, громадськими організаціями і трудовими колективами. Поширеною серед них була думка про широкий і вузький підхід до політичної системи. За широкого підходу елементами політичної системи вважали не лише політичні інститути, а і їх функціонування, а також політичні ідеї, цінності, політичну культуру. При вузькому розумінні політичної системи в неї включали механізм здійснення політичної влади й управління (політичні установи, організації і норми), але не включали політичну діяльність її відображення у свідомості людей.

Дослідження проблем політичної системи мають свої особливості в кожній країні. В американській політичній науці основну увагу приділяють встановленню внутрішніх ресурсів і зовнішніх

факторів, які впливають на стан та поведінку політичної системи, виявленню характеру взаємозв'язків та взаємозалежностей між компонентами системи, внутрішньосистемними і міжсистемними відносинами тощо.

Німецькі політологи традиційно приділяють увагу питанню про місце і роль держави в політичній системі, а також структурі і змісту політичного процесу, функціям політичної системи, проблемам її відносної самостійності.

В українській політичній науці увагу акцентують на структурі політичної діяльності та політичних технологіях.

Політична система - цілісна впорядкована сукупність політичних інститутів, політичних ролей, стосунків, процесів, політико-правових відносин, процесів, політико-правових норм, політичної культури, за допомогою яких утверджується і функціонує політична влада, регулюються суспільні відносини, досягається соціальна та політична стабільність.

Політичні зміни - це реакція на різні змінні фактори, які ведуть до якісних перетворень, коли змінюються спосіб і характер взаємодії між політичними суб'єктами, між політичною системою та зовнішнім середовищем.

Влада є центральним елементом будь-якої політичної системи.

Спосіб функціонування влади або політичний режим є визначальним критерієм типології політичних систем.

Політичні системи кваліфікуються так:

- конституційна - англо-американська політична система (США, Англія, Канада, Австралія), над усе цінує свободу особи, масовий добробут і безпеку, законослухняність громадян. Для цієї політичної системи характерні чітко структурована багатопартійність, поділ влади і високий ступінь стабільності;

- ліберально-демократично-політично-ліберальна континентально-європейського типу (Франція, Німеччина, Італія). Для цих країн характерні різноманітність політичних партій з різними ідеологіями і традиціями;

- авторитарна - політична система доіндустріальних або частково індустріальних країн Азії, Африки, Латинської Америки. Для такої політичної системи властиво поєднання західних цінностей, етнічних та релігійних традицій, нечіткий поділ влади. Армія та бюрократичний апарат часто беруть на себе законодавчі функції, владні органи втручаються в судові процедури. Для цієї

системи характерний особливий авторитаризм, влада однієї партії, високий потенціал насильства. Політична участь громадян у державних справах обмежена у кращому разі місцевим рівнем;

• тоталітарна політична система - фашистська Німеччина, Італія. Тут відсутня незалежність групи інтересів. Діяльність ЗМІ контролюється владою, влада централізована, високий ступінь насильства, засилля бюрократії.

До політичної системи входять:

- політична (державна) влада;
- політичні інститути;
- політичний процес (політична діяльність);
- політичні відносини;
- політико-правові норми;
- політична культура та ідеологія;
- людина як основний носій усіх видів політичної влади та діяльності.

Складові політичної системи мають різну суспільну якість (інститути, відносини, процеси, норми, ідеї):

• держава, яку уособлюють такі інститути, як глава держави, парламент, Кабінет Міністрів, судова влада;

• інститути недержавного характеру теж входять у політичну систему або тісно взаємодіють з нею. Це політичні партії, громадські організації, товариства, політичні рухи, громадська думка, засоби масової комунікації;

• політичні відносини - це взаємодія первинних (нації, соціальні групи, індивідууми) і вторинних (політичні інститути, групи ризику, лобі) суб'єктів політики, держави і громадян з приводу влади, обміну її ресурсами;

• політичний процес - це функціонування політичної системи, яка еволюціонує в політичному просторі й часі, а політична діяльність є змістом такого функціонування;

• політичні норми як компонент політичної системи відіграють роль регуляторів політичної діяльності. Головними з них є правові норми - правила, що їх встановлює держава, і виконання їх забезпечує державним примусом. Існують теж норми - звичаї, моральні норми, корпоративні норми (норми певних об'єднань);

• ідеології як систематизовані уявлення про суспільство, засновані на сукупності теоретичних знань, ціннісних орієнтацій та вірувань певних суспільних груп і спільнот;

- політична культура, її рівень і типи значною мірою зумовлюють характер діяльності, владних структур та інших суб'єктів політичної діяльності складові політичної системи.

Тільки в сукупності складові політичної системи можуть забезпечити ефективність її існування та функціонування.

Життєдіяльність та сила впливу політичної системи на розвиток суспільства та її управлінські механізми знаходять вияв у її функціях. Можна виділити такі функції політичної системи суспільства:

- нормативно-регулятивна;
- репрезентативна (представництво національних, регіональних та соціальних групових інтересів; виявлення та врегулювання суперечностей між ними і стабілізація на цій основі політичної та всієї суспільної системи);
- інтегруюча: інтеграція загальносуспільних інтересів, цілей та цінностей з метою об'єднання суспільних груп; консолідація суспільних інтересів; національна інтеграція під впливом діяльності національної держави;
- організація та відтворення політичного життя: зміцнення влади, розвиток і вдосконалення політичних інститутів, забезпечення їх стабільного функціонування;
- політичне інформування, комунікація та соціалізація, тобто включення людей у політичне життя.

Володіючи владним верховенством, політична система є такою, що підтримує порядок у суспільстві, перетворює суспільство відповідно до змін і вимог, які народжуються в ньому, приймаючи відповідні рішення і забезпечуючи їх реалізацію. Здійснюючи нормотворчу функцію, політична система через свої інститути приймає необхідні політичні рішення (закони, укази, постанови уряду і т.ін.), які органами виконавчої влади перетворюються в управлінські рішення і реалізуються ними в практичній діяльності. Саме таким чином здійснюється процес взаємодії між політичною системою і управлінням.

Сучасна політична система України перебуває на етапі становлення, враховуючи всі її складові в контексті статусу незалежної демократичної держави. Становлення політичної системи в Україні проходить у руслі модернізації суспільства, яка реалізується еволюційним шляхом.

Якщо говорити про новий етап у розвитку політичної системи в Україні, то відрахунок можна вести від 28 червня 1996 р., коли була прийнята нова Конституція України.

Сучасні державотворчі процеси в Україні, потреби виходу із соціально-економічної кризи вимагають збалансованого розвитку політичної, економічної, соціальної систем з урахуванням українського історичного та цивілізаційного розвитку. Сама модернізація політичного розвитку та її управлінських засад повинна здійснюватися напрацюванням та урахуванням політичної теорії.

Політичну систему в Україні ще не можна вважати сталою, тому саме виборчі процеси слугують імпульсом до її вдосконалення та зростання політичної зрілості громадян і формування нової політико-управлінської еліти зі зростанням її політичної свідомості та відповідальності перед народом за державотворчі процеси на шляху до демократії.

3.3. Політична ідентифікація особистості та її залучення до публічної політичної діяльності

Однією з ознак глобальної соціально-політичної, економічної та управлінської ціннісно-культурної кризи в Україні є втрата значною частиною її народу ідентичності із своєю країною і водночас самоідентичністю, відчуття власної причетності до соціальних (*societas* - спільнота) процесів, що відбуваються начебто поза бажанням і розумінням більшості людей, які живуть в Україні. Це породжує кризу ідентичності, про яку в Україні не один рік говорять психологи, соціологи та політологи. Але уряд та політики на це мало уваги звертають, не усвідомлюючи того, що не тільки процеси державотворення в Україні, але й парадигма суспільно-політичного розвитку XXI ст. не може відбуватися позитивно.

Політичну ідентифікацію можна розглядати як процес самоототожнення індивіда з іншою людиною (політичним лідером), групою (якою може бути партія, політичний рух), зразком політичної поведінки, політичною роллю.

Політична ідентифікація розгортається на основі завершених ідентифікаційних процесів, серед яких Ентоні Д.Сміт виділив роду і статеву, місцеву і регіональну, соціоекономічну і релігійну, етнічну та національну ідентифікації. Саме ці ідентифікаційні процеси допомагають людині збагнути свою сутність, опираючись на окреслену ідентичність, не бути манкуртом при такому високому рівні професійної освіти народу, яка має місце в Україні та яку

не використовують ефективно в політико-управлінських інституціях в українському суспільстві.

На процес політичної ідентифікації суттєвий, а нерідко й вирішальний вплив справляють сформовані ідентичності, зокрема соціоекономічна, етнічна, релігійна, інформаційна. Проте політична ідентифікація є мінливим утворенням, яке може несподівано трансформуватись залежно від соціально-політичних факторів впливу в суспільстві.

Про особу

Механізмами регулювання поведінки особистості виступають державні та громадські інститути, ідеології та релігії, традиції і звичаї, нарешті, соціальне середовище та економічні умови, де протікає все життя людини. Якщо ж людина хоче впливати на політику або змінити її, має приєднатися до соціальної групи, політичної партії або руху, чії політичні позиції збігаються або близькі з її власними. Політику творять люди, її суб'єкти. Саме індивіди утворюють соціальні спільності, верстви, групи, політичні партії та політичні рухи, різноманітні політичні інститути.

Георг Гегель відзначав, що особа чогось варта тільки тому, що є частиною держави. Він же підкреслював, що особа знаходить свободу в ретельному виконанні обов'язків перед державою.

Держава, влада покликані забезпечити стан, що відповідає природі людини, а звідси вимагається вдосконалення політичної структури суспільства. Цінність держави, говорив англійський філософ Джон Стюарт Мілль, визначається цінністю її громадян. Добросесність держави полягає в намаганні зробити своїх підданих добрими та освіченими. Політична свобода людини починається відтоді, коли вступають у дію прийняті в державі закони.

Політична реальність наших днів дає приклади, коли активісти певної партії легко і безболісно змінюють свої політичні уподобання, прихильності та орієнтації, стають "незламними борцями" за інші політичні ідеали. Сьогодні так себе поводять навіть окремі депутати Верховної Ради України.

За радянської влади мала місце псевдоідентичність, оскільки механізми формування її мали примусовий характер, так званий "ідентифікуючий примус загального". Ідентичність не повинна бути примусовою, індивід завжди повинен мати можливість для власного вільного вибору, можливість диференціації та автономії. Так, ідентичність формується в демократичних суспільствах і цього

вимагає процес стійкого розвитку суспільств, щоб особистість самостійно здійснювала свій політичний вибір.

Перш за все спинимось на феномені політичності.

Політичність - це невід'ємна якість особистості, як біологічність, фізіологічність, соціальність. Ще Аристотель у свій час назвав людину політична тварина, маючи на увазі, що громадянські якості є властиві особистості.

Політичність особистості формується низкою соціально-психологічних політичних передумов. Такими, зокрема, є:

- потреби в орієнтації, інформації, знання про ймовірність настання якихось політичних подій, час і місце їх появи, рівень безпеки;
- інтерес до різних політичних процесів у суспільстві;
- уявлення про політичний устрій суспільства;
- реагування на управлінські процеси в суспільстві;
- відчуття прагнень інших людей керувати людиною;
- потреби уникнути керування власною поведінкою іншими людьми.

Політичність - це здатність людини сприймати, засвоювати політику, реагувати на її вияви, виробляти адекватну лінію поведінки. Політичні явища зачіпають обидві сфери особистості: раціональну та емоційну. Відтак політичність включає в себе розуміння політики, знання, ставлення, сприймання, відчуття політики. *Політичність до певної міри* властива більшості людей, а не лише тим, хто входить до якоїсь партії, є активістом громадсько-політичного життя. Якість політичності вимірюється вірою, довірою та участю в політиці. Найвищим виявом *політичності особистості* є *громадянськість*, тобто свідоме активне включення в процеси політичної життєдіяльності суспільства.

Скласти думку про рівень політичності можна, зіставляючи його з рівнем соціальності особистості, оскільки між ними існують надзвичайно складні й малодосліджені, але серйозні зв'язки. Слабоадаптована особистість сприймає прояви політики не далі як на інтуїтивному рівні, оскільки процес розвитку політичності особистості йде після розвитку її соціальності, слідом за ним, а з часом спільно один з одним. Бажано мати на увазі і те, що неучасть у політиці ще не означає аполітичності.

Ідеологічна (політична) заангажованість є різновидом соціального сприйняття, що проявляється в **концентрації** особистістю своїх думок і волі на власній участі в реалізації певних ідей

суспільно-політичного устрою. Це певний психічний стан зацикленості на ідеях певної політичної партії, на безумовності власної участі в політичному житті суспільства, на обов'язковості опозиційності до інших політичних ідеологій.

Найважливішим критерієм, який визначає рівень ідеологічної заангажованості, є співвідношення раціонального та емоційного в структурі особистості. Чим сильнішим є емоційне сприйняття, тим слабшим є прагматичне.

Психологи і політики вважають, що чим вища політична культура, тим нижчою має бути її ідеологічна, політична заангажованість.

Кожна партія з 164 має свої ідеологічні засади. Партійна ідеологія визначає свої ідеологічні та управлінські функції. Такими загальними функціями можна вважати наступні:

- формувати типи мислення і поведінки;
- скеровувати соціальні дії особистостей, малих і великих груп (тобто політику, економічні відносини та інші сфери суспільного життя) відповідно до інтересів і потреб певних груп суспільства.

Конкретність політичної ідеології вказує на її окремість. Кожна окрема політична ідеологія ніколи не була і не може бути цілісним, відповідно до потреб суспільного розвитку світобаченням та світотворенням. Це є лише одна з течій у суспільно-політичній думці, позаяк виражає позицію тільки окремих соціальних груп (марксизм). *Придатну для всього суспільства ідеологію не може виробити жодна, навіть найгеніальніша особистість, - так говорив у свій час Гегель.* Досить цікаві у цьому контексті спостереження К.Г.Юнга. Він зазначав, що природа, як відомо, не така щедра в розподілі своїх дарів, щоб поєднувати сердечну доброту з інтелектуальною обдарованістю. Як правило, надлишок одного веде до недостачі іншого, і будь-яка здатність удосконалюється за рахунок інших. Особливо болючою в цьому відношенні є якраз невідповідність між почуттям та інтелектом, які, як відомо з досвіду, погано уживаються в одній особі. Не може виробити придатну для всього суспільства ідеологію і якась політична партія. Навіть найзагальніші ідеї - соціальна, демократична, національна не є всеохопними для суспільства.

Інтровертність ідеології, як зазначає О.Козлова, приховує потенційну соціальну небезпеку для суспільства та індивіда, оскільки в системі ідеологічно вибудованих групових цінностей

самозбереження цілком може трактуватися надто широко, виправдовувати експансію даної групи щодо інших груп, щодо "не нас" (усі, хто не з нами, той проти нас, той для нас загроза, яку треба ліквідувати заради самозбереження). Подібна експансія групи (нації, класу та ін.) і здійснювалась не раз у цілковитій відповідності з її ідеологією.

Одна із функцій ідеології - створення і поширення політичних міфів, які особливо паразитують у закритих тоталітарних системах.

Кожна окрема ідеологія - тупикова для розвитку людства, оскільки є лише часткою великого комплексу уявлень, вираженою тільки частиною суспільства, наприклад, окремою партією. Це підтверджує досвід ХХ ст., коли ідеології, надто крайні, ставали панівними, і зрештою призводили до краху цілої соціальної системи. Плюралізм ідей - природний стан масової свідомості. Саме плюралізм ідей може бути одним із факторів прогресу, оскільки виховує здатність терпіти навколо себе різномислячих, сприймати їх як об'єктивну даність, рівних собі, гідних поваги. Сьогоднішнє українське суспільство хитке ідеологічно. Однак українська ментальність, яка включає терпимість, розважливість до сприйняття інших, перевагу іронічності над категоричністю, зневагу до вождизму тощо, це сприятливий чинник плюралізму думок. Плюралізм думок засвідчує і ст. 15 Конституції України.

ХХ ст. - це століття ідеології, яке характеризувалося запеклою боротьбою між ідеологіями комунізму, фашизму та ліберальної демократії. Ця епоха вже завершилась! Тепер ми вступили в епоху, де культура, культурні фактори, інформатика, духовність, інноваційність відіграватимуть найважливішу роль у формуванні світової політики.

Політична свідомість виявляється та існує поряд з іншими формами суспільної свідомості загалом, - такими як релігійна, філософська, правова, моральна, естетична, економічна, екологічна та ін.

Масову політичну свідомість можна визначити як суб'єктивне відображення масовим суб'єктом політичного буття, політичних відносин та всіх пов'язаних з ними явищ. Масова політична свідомість включає ідеї, теорії, погляди, уявлення, почуття, настрої, ілюзії, помилки, традиції, звичаї, звички мас людей, які є відображенням політики та політичних відносин. Політична свідомість являє собою усвідомлення сфери політики соціальними суб'єктами, знань про політику та її оцінок.

Політологія виділяє протилежне явище - аполітичність як свідоме або несвідоме виключення особистості зі сфери політики. Тобто аполітичність розглядається як процес, як рух певного суспільного явища. Нас же вона цікавить як психологічний стан особистості, як комплекс таких якостей людини, що разом узяті характеризують певний відхід особи не лише від будь-якої участі в процесах управління суспільними зв'язками, а й від виявів власне інтересу до політики. Такий психологічний стан має свої ознаки:

- байдужість до політичних явищ, нейтральне ставлення до них;
- утрата інтересу до процесів не лише в суспільстві загалом, а й у соціальній структурі, до якої належить людина;
- перехід від знецінення політичних ідеалів до повного неприйняття їх ідейних канонів;
- розчарування щодо самих політиків;
- втрата суспільних ідеалів, сподівання лише на власні можливості;
- певний свідомий відхід від політики;
- розвиненість інтелекту особистостей, далекість від політики тощо.

Буває й так, що людина глибоко розуміється в політиці, але пасивна, оскільки поглинула у власне свою професійну справу: художники, практичні психологи, лікарі, фізики, різного напрямку практики. Сила самоактуалізації в них така, що не дозволяє людині розпорощуватися. Такі особистості потребують активних політико-управлінських впливів, оскільки вони є теж учасниками в розвитку політичних процесів.

Внутрішнім збудником політичної активності особистості є її потреби.

Вони знаходять вияв у такому психічному стані людини, який відчувається або усвідомлюється як незадоволеність, напруженість і який треба усунути для відновлення відповідності між внутрішнім і зовнішнім світом особистості.

Існує два рівні потреб "homo politikys":

1. Потреба орієнтації в політиці притаманна всім без винятку особистостям, які в процесі політичної соціалізації оволоділи елементами політичної культури.

2. Потреба самоактуалізації в політиці властива і навіть обов'язкова для всіх активних учасників політичного життя: від рядового члена партії до лідера.

Намагання політично програмувати людину через ЗМІ, перетворити її на засіб конструювання ідеологічних, економічних та інших систем може призвести до виродження особистості, за висловом Х.Ортеги-і-Гассета, в "людину-масу", яка є повторенням "загального типу", що може викликати внутрішній протест і активний спротив, коли спрацьовує історична пам'ять, закладена в колективне підсвідоме людини [7]. Цим і можна пояснити відсутність бажання у більшості громадян України вступати до партій, яких в Україні 164, а налічують вони у своїх лавах близько 5 відсотків населення.

Критерієм сформованості політичної ідентичності виступає політична активність, політична позиція особистості, яку потрібно кожному громадянину формувати. З цього приводу досить суттєвою є думка О.Бісмарка, що "навіть якщо ви не бажаєте займатися політикою, все одно ні політика, ні суспільство не дозволять вам залишатися осторонь". Тому слід нам сьогодні з колишньої радянської системи дещо корисне з ідеологічної роботи повернути, а то буде так, як писав Д.Белл, "частину суспільства ЗМІ перетворять на стадо баранів".

У всьому світі люди вирішують проблему самоідентифікації, люди прагнуть знайти відповідь на одне з найголовніших питань, що постає перед людством: хто ми, в якому світі живемо, як нам у ньому бути? Як правило, вони відповідають на це питання в контексті своїх найбільш важливих цінностей. Їх відповідь зумовлена минулим, релігією, мовою, історією, традиціями і суспільними інститутами та сучасними демократичними надбаннями, менталітетом етносу, нації. Люди подумки приєднують себе до якоїсь культурної групи, наприклад до племені, етнічних груп, релігійних громад, націй або цивілізацій. У ХХІ ст. загроза для країн з боку іншої (культурно схожої) країни буде менш вірогідною, ніж небезпека, що йтиме від країни, яка відрізняється від неї культурою та вірою. За часів "холодної війни" світ був розділений на ідеологічні групи: "вільний" світ на чолі із США, комуністичний блок, який очолював СРСР, і менш розвинені країни третього світу, де відбувалися більшість подій "холодної війни".

Сучасна глобальна політика є більш складною. Уже немає згаданих трьох груп, натомість існує вісім основних цивілізацій: західна, православна, китайська, японська, мусульманська, індуїстська, латиноамериканська та африканська цивілізації, - так твердить З.Бжезинський, відомий політик США та світу.

3.4. Механізми прийняття політико-управлінських рішень та їх впливи на становлення політики демократичного врядування в Україні шляхом перезавантаження мислення

Поняття політико-управлінських рішень - центральний елемент перетворення політичних вимог різних груп і громадян у доступні для всього суспільства засоби регулювання соціальних відносин.

Таким чином, простіше - прийняття рішень - це технологічне перетворення політичної влади в управління соціальними процесами.

Сьогодні в психолого-політично-управлінській науці склалися два основних підходи до розуміння процесу прийняття рішень - нормативний та поведінковий.

Нормативний підхід трактує його як процес раціонального вибору політичних цілей у складних ситуаціях. Для оптимізації такого вибору пропонуються різні математичні моделі та інші моделі в системі прийняття політико-управлінських рішень.

Поведінкова теорія, яка розглядає прийняття політико-управлінських рішень як специфічну взаємодію людей, зорієнтовану на описання різноманітних факторів, які впливають на прийняття політичних рішень у конкретній ситуації. Процес прийняття політичних рішень - це цілий симбіоз раціональності та ірраціональності, раціональної взаємодії структур і інститутів влади та значного суб'єктивізму управляючих.

Процес прийняття рішень проходить у кілька етапів: підготовчий, власне прийняття рішень та їх реалізація.

Підготовчий етап прийняття рішень. На цьому етапі вибирають вимоги та проблеми політичного характеру. Формується порядок дня (сукупність проблем), які необхідно розв'язувати політичними засобами і методами регулювання.

Від уміння визначити важливі проблеми залежить, чи здатний правлячий режим упередити політичні події, чи можливо запобігти виникненню криз, чи буде на них реакція "постфакт". Як правило, на цьому етапі різні групи відстоюють власне розуміння того, в якій черговості потрібно вирішувати важливі суспільні проблеми. Актуальну роль у цьому процесі відіграють різні структури - формальні (парламентські комітети, комісії, лобіюючі групи) і неформальні (міжособистісні об'єднання політиків, експертів і т. ін.).

Важливою умовою вироблення "порядку денного" є одержання інформації щодо тих принципових моментів, які повинні враховуватись при прийнятті політичних рішень. Інформація має відповідати закону, правилам, нормам у державі і враховувати загальнолюдські надбання. Проблеми та протиріччя, що виникають на підготовчому етапі, можуть бути вирішені в процесі наступних фаз прийняття рішень (протиріччя між правлячою елітою й опозицією, лідерами і технічним персоналом апарату управління, між галузевими сегментами правлячої еліти (військової, адміністративної, аграрної, промислової) тощо.

На основі виробленого та скоординованого "порядку дня" формуються політичні цілі розвитку і засоби їх досягнення. Можуть бути поставлені короткострокові, довгострокові, проміжні, кінцеві, першочергові, другорядні цілі. При цьому головним є формулювання фактичних цілей, які можуть суттєво відрізнитися від запропонованих (декларованих), які спрямовані в основному на формування громадської думки.

Політичні цілі формуються на своєрідному перехресті дії трьох типів інститутів: офіціальних органів влади, груп інтересів та механізмів громадськості. Однак центральну роль у цьому процесі завжди відіграють вищі інститути держави, де сходяться всі форми тиску політичних сил.

Враховуючи вплив різних політичних сил, політичні цілі формуються, як правило, у вигляді альтернатив, які пропонують кілька варіантів досягнення необхідних результатів, або надається можливість реалізації однієї цілі різними способами - "розумна політика" має справу з вибором різних варіантів прийняття політико-управлінських рішень.

Приймати рішення можуть як певні індивіди (політики, державні службовці), так і групові суб'єкти (формальні і неформальні).

Групові політико-управлінські рішення відрізняються більшою обміркованістю, але і певною невизначеністю відповідальності.

Окремі політики, які несуть персональну відповідальність за прийняті рішення, сприяють зростанню цілеспрямованості в досягненні мети. Водночас діяльність конкретної людини завжди відкриває більше можливостей для різних тінювих впливів на прийняття ними професійних рішень. Отже, бажано надзвичайно відповідально продумувати сутність та якість прийняття рішень на кожному етапі.

Методи прийняття політичних рішень. Методи прийняття рішень залежать від специфіки вирішення завдань і традицій, що склалися в структурах управління. Проте частіше всього політики йшли шляхом спроб і помилок, покладаючись на власний здоровий глузд, розум та інтуїцію. Цього на даному етапі розвитку світового політичного процесу недостатньо, тим більше в українському суспільстві, яке ще трансформується.

Визнані авторитети в галузі управління, зокрема Ч.Ліндблум, вважають, що на сьогодні мають місце два основних методи прийняття рішень: раціонально-універсальний і метод послідовних обмежень. Перший - передбачає раціональне виділення проблеми і вибір шляхів її вирішення, які найбільше відповідають меті.

Але на практиці політики виходять не стільки з оптимального, скільки з можливого способу дії. Мають місце і проблеми, які з'являються в процесі прийняття рішень, тому політики частіше використовують метод послідовних обмежень ("метод відгалужень"), що дає можливість вносити поправки.

Етап реалізації управлінських політичних рішень. На цьому етапі центри влади перетворюють у життя прийняті ними рішення. В цілому цей етап характеризується наростанням конфліктності, оскільки рішення, які задовольняють далеко не всіх суб'єктів політики, повинні бути тією чи іншою мірою прийняті ними для виконання. При цьому протидіяти владі буде не тільки опозиція, але часто підлеглі органи влади, що прагнуть пристосувати рішення зверху для захисту своїх потреб та інтересів.

Органам, які реалізують ці рішення, необхідно "знати, коли починати, що запропонувати, як діяти", щоб досягти політичної згоди навколо сформульованої проблеми. Усі запропоновані рішення мають бути як мінімум виведені в директивну й узаконену форму, повинні передбачати відповідальність конкретних осіб за виконання рішень, володіти певною адресністю [1]. Цього часто не спостерігаємо в українському політикумі, оскільки недостатнім є контроль за прийняттям рішень.

Виконанню управлінського задуму сприяють визначення стратегії, вибір характеру дій (налаштованість на конфлікт, співробітництво, застосування насильницьких чи консенсусних методів, маніпулювання, введення в оману громадськості і т. ін.).

Як правило, прийнято виділяти кілька основних типів реалізації рішень: популізм, елітизм, консерватизм, демократизм, радикалізм. Кожному з цих типів здійснення політичного курсу відпові-

дають певні методи власного регулювання, характер взаємовідносин влади і населення, інформаційний режим панування.

Популізм як основний засіб досягнення мети пропонує пряму апеляцію до громадської думки, безпосередню опору на масові настрої. Правлячі еліти прагнуть виробити певний лозунг, заклик до населення, реалізація якого, на їх думку, забезпечить подолання всіх протиріч і швидкий рух до успіху. Нерідко в таких випадках використовують підлабунство ("комуністи - на чолі суспільного прогресу"), залякування зовнішньою або внутрішньою загрозою ("правлячі кола - у владі мафії"), необгрунтовані обіцянки.

Головна риса *консерватизму* - в політиці домінує установка на збереження структури та функцій державних органів влади, традиційних форм і методів політичного регулювання. Такі методи управління характерні для стабільних політичних режимів. Це посилює патріотичні настрої та сприяє збереженню цілісності суспільного й політичного організму.

Елітизм - курс на відсутність взаємодій з електоратом, зменшення інформованості населення, закритий характер прийняття та здійснення політичних рішень на всіх етапах.

Прямо протилежні результати приносить радикалізм політичного управління, рідко такий підхід дає якісні зміни суспільних відносин. Насильство - основний метод управління.

Демократизм як метод орієнтується на реальні потреби та запити громадян. Культивує атмосферу взаємовідповідальних відносин між пересічними громадянами та елітою, демократична політика домагається довіри людей, прагнення лояльного співробітництва з владою. Співробітництво з опозицією теж має місце, з арсеналу управління виключаються засоби жорсткості та насильства, соціального примусу, популярною є самодисципліна та самоконтроль.

Таким чином, вміння використовувати вимоги теорії прийняття політико-управлінських рішень набуває особливого значення в періоди інтенсивних змін політичних систем, їх трансформації та модернізації. Це мають робити спеціалісти-менеджери сфери політичних та соціальних інститутів держави.

Політико-психологічне явище є своєрідним психічним станом, який містить у собі певну величину психоенергії високої полярності. Отже, політика - це специфічна форма існування психічного, яке "вливає" в соціальну психіку суспільства позитивну, нейтральну чи негативну психоенергію.

Складовими політико-психологічного потенціалу суспільства є: ідейно-психологічний, інертно-психологічний, духовно-психологічний, контрастно-психологічний, міжетнічно-психологічний, релігійно-психологічний, елітно-психологічний, управлінсько-психологічний, інформаційно-психологічний та інші потенціали як складові розвитку політичного процесу. Вони потребують глибокого психоаналізу вченими-психологами, соціологами і політиками та управлінцями.

Формування та утвердження елітарної культури в системі становлення політики демократичного врядування в Україні

Вперше поняття "культура" запропонував Марк Туллій Цицерон для визначення філософії як культури розуму. На даному етапі найбільш прийнятним із близько п'ятисот визначень культури є наступне: культура - це сукупність досягнень людського суспільства у виробничій, суспільно-політичній та розумовій діяльності. Словом, культура твориться людиною і творить людину. Тому і правомірно сказати, що культура є вершиною та першопочатком діянь людей, етносів, умовою досягнень людства і водночас цими діяннями. Так воно і є в політиці, яка має бути елітарно сформованою та реалізованою.

Сучасне пов'язує нас не лише з минулим, - воно містить у собі пориви у майбутнє, оскільки в культурі мають своє наявне буття не лише традиції, але й новації, які проявляються в усіх сферах життєдіяльності людей, зокрема і в системі розвитку політики демократичного самоврядування в Україні на сучасному етапі державотворення.

Незважаючи на внутрішні проблеми в процесі демократизації українського суспільства, сучасна політико-управлінська еліта змушена більш активно шукати відповіді на виклики в процесі розвитку демократичного самоврядування, де формування та утвердження елітарної культури буде надзвичайно вагомим чинником подолання цих викликів.

Основні традиції елітарної культури були закладені ще стародавніми греками, а після сприйняті та розвинуті німецькими романтиками, а також відомими своїми елітологічними напрацюваннями видатними мислителями, такими як А.Шопенгауер, Ф.Достоевський, Ф.Ніцше, Х.Ортега-і-Гассет, М.Бердяєв та ін.

А.Шопенгауер розвінчав "нудний світ утилітаризму", світ "людей користі", збіговиська нездар, серед яких творці - рідкісний

виняток, парадоксальне відхилення від норми. Він вважав, що геніальні твори приречені на нерозуміння публіки, що "найбільш благородні творіння генія для тупої більшості завжди залишаються книгою за сімома печатками".

У своїй книзі "Занепад Європи" О.Шпенглер, як і Ф.Ніцше, пов'язує декаданс західної культури з феноменом "омасовлення". Цивілізація замінює культуру, справжня духовна еліта вже не може утвердити себе в "омасовленому" мистецтві, вона замінюється псевдоелітою товстосумів і політиків.

Цілісна концепція елітарної культури, на противагу масовій, представлена в книзі іспанського філософа ХХ ст. Хосе Ортеги-і-Гассета "Повстання мас". Він ратує за суто елітарну культуру професіоналів, чого так не вистачає в системі розвитку демократичного врядування на сучасному етапі трансформаційних перетворень в Україні. До маси, на думку Ортеги-і-Гассета, духовно не належить той, хто задовольняється готовою думкою. Навпаки, елітарна особистість не цінує вже готових думок, узятих без перевірки, без праці. Вона цінує лише те, що до цього часу було недоступним для неї, те, що доводиться здобувати власними інтелектуальними зусиллями, а не козиряти "купленими дипломами".

М.О.Бердяєв у праці "Філософія нерівності" стверджує, що так звана масова культура суттєво відрізняється від елітарної тим, що вона позбавлена фактора творчості. Масова культура, на відміну від елітарної, імітує любов, але не відображає її внутрішньої духовної глибини. Культура більшості сучасної політико-управлінської еліти не є елітарною, їй бракує елітності знань та аристократизму духу, відповідальності за реалізацію політичних обіцянок та рішень.

Нинішня ситуація в Україні поки що не може стати базовою основою справжньої модернізації країни. Причин для цього багато: 1) відсутність справжньої філософії реформ; 2) бездуховність окремих елітарних груп; 3) безвідповідальність за обіцянки, нечесність та аморальність на шляху до їх реалізації, оскільки виконання обіцяного може стати на заваді збагаченню окремих владних персон.

Має місце також ціла низка факторів, що впливають на формування життєвих цінностей та становлення політики демократичного врядування:

- роз'єднаність національної еліти щодо соціально-економічних, партійно-ідеологічних, регіонально-мовних та культурних питань;

- слабкість і суперечливість у системі функціонування та управління в соціально-економічних та політичних інститутах, що проявляється в конфліктності між гілками влади та неефективній законодавчій і виконавчій діяльності депутатського корпусу;

- падіння моралі в суспільстві в цілому через корупційну діяльність чиновників судових органів та інших силових структур.

Управління в державі завжди мають здійснювати найкращі люди, такі, які задовольняють професійний, етичний та політичний ценз суспільних інституцій. Справедливою є думка народу про те, що "влада, позбавлена довіри та авторитету, гірша за явне беззладдя". Насправді, довіра до влади та владних структур в Україні сьогодні є вкрай низькою, про що свідчать дані соціологічних досліджень.

Елітарна культура в системі розвитку демократичного врядування передбачає управління суспільними потребами, досягнення консенсусу інтересів як єдино можливого шляху до прогресу цивілізаційного розвитку українського суспільства.

Якщо вникнути в сутність елітарної культури демократичного врядування, то можемо виділити основні механізми її утвердження, а саме:

- підбір професійно підготовлених особистостей;
- дотримання правових засад;
- утвердження єдності навіть за плюралізму думок демократичного управлінського волевиявлення;
- чітке означення цілей, яких можливо досягнути сьогодні та на стратегічну перспективу;
- осмислення та віднайдення механізмів досягнення спільності інтересів тих, хто управляє, і тих, ким управляють, що створює умови єднання з метою спрямування демократичного врядування у відповідному прогресивному напрямі;
- врахування основних тенденцій та закономірностей суспільного розвитку на даному етапі державотворення та у світовому контексті, зокрема ЄС та інших міжнародних організаціях.

Досвід країн ЄС свідчить, що шляхи утвердження елітарної культури в системі розвитку політики демократичного врядування в Україні є неможливими без сильної виконавчої влади, відповідно без елітарно підготовлених керівників та менеджерів, які володіли б сучасними професійно-управлінськими навиками, почуттям відповідальності, совіслівістю, правовою культурою, толерантністю, громадянською позицією, високою моральністю та

вмінням спілкуватися між собою і з народом. Це є ті засади, які формують нову елітарну культуру особистості - управління з державницькою психологією, яка здатна утверджувати елітарну культуру в систему демократичного врядування та засвідчуватиме новітні тенденції демократичних перетворень в українському суспільстві.

Висновки

1. Сучасний історичний період характеризується глибокою та всебічною кризою тоталітарних та авторитарних політичних режимів.

Політичний процес - один із сутнісних процесів, соціально-політичних дій, що забезпечують відтворення політичних ресурсів і творення нової політики.

2. Політичний процес характеризує певну сторону, механізм дії політичної системи суспільства, політичну свідомість, політичну культуру в найскладнішій сфері суспільного життя - політичній.

Політична свобода, самовизначення особистості стосовно держави та влади, її законів зумовлюють раціоналізм політичного життя, забезпечують громадянський правопорядок. Визначаючи мотиви дій людини в політиці, необхідно зрозуміти поведінку й визначити, наскільки вони усвідомлюються особою в політиці, щоб зуміти передбачити ймовірність змін, зрозуміти, яку мету переслідує особа, реалізуючи свою політичну поведінку.

3. Важлива в політичному процесі стадія реалізації нормативних актів, управлінських рішень. Тут на змісті політичного процесу позначається вміння владних структур досягти відповідної реалізації прийнятих рішень та сформульованої конкретної мети, підпорядкувати їм масову поведінку громадян, населення.

У житті нерідко здійсненню поставленої мети намагаються перешкодити не лише опозиційні структури, але й інститути державної влади.

У реалізації управлінських рішень виділяються кілька основних поглядів: популізм, елітизм, консерватизм, демократизм, радикалізм. Кожний різновид здійснення політичного курсу відрізняється певними методами владного регулювання, тим чи іншим характером взаємовідносин влади і народу, відповідним типом інформаційного режиму, здійсненням влади й управління.

Питання для самоконтролю

1. Що слід розуміти під поняттям "політичний процес"?
2. Дайте своє бачення розуміння взаємозв'язку політичного процесу суспільства й управління.
3. Які основні режими протікання політичного процесу?
4. Що Ви розумієте під поняттям "політична ідентифікація"?
5. Які соціально-психологічні передумови формують політичність особистості?
6. Які функції партійної ідеології? Розкрийте питання через ідеологічну роботу будь-якої з провідних партій в Україні.
7. Що включає в себе масова політична свідомість?
8. Сутність та прояви аполітичності.
9. Розкрийте суть понять "нормативний" та "поведінковий" підхід прийняття політико-управлінських рішень.

Список використаних джерел

1. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики / В. Д. Бакуменко. - К. : Вид-во УАДУ, 2000. - 328 с.
2. Бебик В. М. Політологія для політика і громадянина : монографія / В. М. Бебик. - К. : МАУП, 2003. - 424 с.
3. Валецький О. Л. Державні реформи в Україні: аналіз державної політики в умовах трансформації суспільства : монографія / О. Л. Валецький. - К. : НАДУ, 2007. - 316 с.
4. Державне управління : навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський та ін. - К. : Знання, 2004. - 342 с.
5. Культура державного управління: організаційний аспект : монографія / Б. А. Гаєвський, В. А. Ребало. - К. : Вид-во УАДУ, 1998. - 144 с.
6. Лебон Г. Психология народов и масс / Г. Лебон. - СПб., 1995. - 169 с.
7. Основы современного социального управления: теория и методология : учеб. пособие. - М. : ОАО "НПО" Экономика", 2000. - 271 с.
8. Політологія / [А. Колодій, Л. Климанська, Я. Космина, В. Харченко]. - Кн. перша. Політика і суспільство ; Кн. друга. Держава і політика. - 2-ге вид., переробл. та допов. - К. : Ельга ; Ніка - Центр, 2003. - 664 с.

9. Горбатенко В. П. Політичне прогнозування. Теорія, методологія, практика / В. П. Горбатенко. - К. : Генеза, 2006. - 400 с.
10. Пірен М. І. Основи політичної психології : навч. посіб. / М. І. Пірен. - К. : Міленіум, 2003. - 418 с.
11. Современная Русская идея и Государство. - М. : Информ.-изд. агентство "Обозреватель", 1995. - 181 с.
12. Філософія політики : підручник / авт.-упоряд. В. П. Андрущенко та ін. - К. : Знання України, 2003. - 400 с.

4. ПОЛІТИКО-АДМІНІСТРАТИВНІ РЕФОРМИ ЯК ФАКТОР РЕАЛІЗАЦІЇ НОВОЇ УПРАВЛІНСЬКОЇ ПАРАДИГМИ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ВИМІР І УКРАЇНА

План

4.1. Політико-адміністративне управління посттоталітарного суспільства: ревізія традиційних функцій держави.

4.2. Сучасні модернізаційні реформи в контексті політико-адміністративної взаємодії.

Ключові слова: модернізаційні реформи, політико-адміністративне управління, політичний менеджмент, сучасні функції держави, громадянське суспільство, політична система, політичне лідерство, перехідне суспільство, публічне управління.

4.1. Політико-адміністративне управління посттоталітарного суспільства: ревізія традиційних функцій держави

Особливості та перспективи розвитку перехідних суспільств на зламі століть винятково гостро ставлять питання про основні тенденції, напрями і ймовірні моделі розвитку посттоталітарних суспільств, а також вимагають ґрунтовного аналізу економічних, політичних і соціокультурних чинників, які впливають на зміни і тенденції розвитку політико-адміністративного управління і субординацію пріоритетів державної політики. Сучасна держава - *система* політичних інститутів, за допомогою яких здійснюється управління. Виходячи з якостей системи взаємозв'язок елементів повинен чітко реагувати на зміни і виклики внутрішнього і зовнішнього середовища. Відповідно і система політико-адміністративного управління має відповідати і змінюватися у зв'язку зі зміною функцій держави. Політико-адміністративне реформування і трансформацію доцільно розглядати як адаптацію системи (держави як політичного інституту) до нових функціональних імперативів. Можна констатувати, що не всі держави спроможні адекватно реагувати на такі зміни і виклики з необхідністю реформування на всіх рівнях. У такому разі вони або зникають як самостійні суб'єк-

ти, або ідуть в іншому напрямі розвитку. Система управління повинна бути такою, щоб вона могла забезпечити виконання державою своїх функцій (починаючи від захисту власності і життя, підтримки незахищених верств населення, створення механізму реалізації конституційних прав і свобод) стосовно суспільства. Наслідком неефективного державного управління є недовіра до влади всіх рівнів, зниження авторитету держави, її впливовості і спроможності вирішувати складні економічні, соціальні і політичні проблеми. Йдеться також і про суттєве зниження довіри до традиційних політичних інститутів. Негативним наслідком такої ситуації може бути вже не тільки криза управління, а й масштабна політична криза, яка може стати серйозною проблемою для стабільності в державі, а, можливо, і випробуванням для її існування. Державна влада - політична влада. "Політика" - з грецької - мистецтво управління державою, участь у державних справах, політика, підкреслював у свій час Аристотель, - це спілкування, "яке є найбільш важливим з усіх і охоплює собою всі інші спілкування. Це спілкування і називається державою чи спілкуванням політичним" [2, с. 23]. А за Гегелем, держава - це єдина субстанція з культурою і філософією народу, тобто держава - це передусім реалізація духовної ідеї.

Виникнення і розвиток нових держав у сучасному світі логічно розглядати як еволюцію політичних інститутів і їх спроможність виконувати свої функції по відношенню до суспільства. Функції держави впливають з інтересів членів суспільства - національних, групових, корпоративних, приватних. Йдеться, передусім про функції: економічну, охорони правопорядку, ідеологічну (як створення і реалізація офіційної позиції і напряму розвитку держави), у тому числі підтримка державних ЗМІ, концепції освіти, вектора розвитку культури, продукування відповідних державному розвитку ідей, регулювання кризових ситуацій, екологічна, соціальна, культурна, наукова, освітня, охорона прав і свобод громадян.

Слід зазначити, що на сьогодні існують різні моделі співвідношення держави і суспільства, а відповідно і різний акцент щодо виконання державою своїх функцій. Йдеться передусім, по-перше, про першість держави при визначенні суспільних цілей і пріоритетів розвитку, підпорядкування приватних інтересів державним (що характерно для тоталітарних держав), по-друге, - про ліберальну модель, яка виходить ще з концепції держави - "нічного сторожа", передбачає обмеження державного контролю і втру-

чання в економіку, тобто така форма взаємодії, коли люди передають частину власних прав державі як органу, який повинен представляти і захищати їх інтереси, а держава повинна це робити, а якщо ці умови порушуються, то народ має право на їх захист різними засобами, у тому числі і за допомогою революції. До речі, переважно саме ці ідеї були покладені в основу концепції розвитку нових постсоціалістичних держав.

Сучасне завдання для держави - своєчасне реагування на проблеми і пошук адекватного виходу з кризових ситуацій. Аналізуючи стан розвитку сучасних держав як сукупності організацій, що здійснюють управління суспільством і є головним елементом політичної системи і формою організації громадян на основі законів, правил, виходячи з владної форми їх закріплення, можна говорити про існування нерозвинених держав - держав - бюрократій, а можна про розвинені - держави - нації (правові). Говорячи про нові бюрократичні тенденції, можна підкреслити навіть і появу нового угруповання - певного політико-адміністративного класу, який на початку реформ допомагав бізнесу впливати і навіть "заохити" державу, а сьогодні ми спостерігаємо за розвитком протилежної тенденції - тобто встановлення повного контролю бюрократії (адміністративної влади) над бізнес-структурами, створення альянсу для вирішення власних або корпоративних цілей.

Для країн з перехідною економікою, як правило, характерним є низький рівень розвитку громадянського суспільства і демократичного правління, а відповідно розраховувати на раціональний діалог влади і суспільства у пошуках виходу з кризи важко. Аналізуючи об'єктивні причини необхідності реформ виходячи з аналізу традиційних функцій держави і її завдань як політичного інституту, відмітимо, що це передусім низька ефективність держави як політичного інституту, її неспроможність подолати кризові явища в економіці, політична нестабільність, корупція, зростання злочинності, соціальна напруженість, а також зростання недовіри до всіх форм владних інституцій.

У даному контексті завдання оптимізації виконання державою своїх функцій по відношенню до суспільства безпосередньо пов'язане з системою функціонування політико-адміністративного управління. Проблема його вдосконалення має як теоретичний, так і практичний рівень. На методологічному рівні розв'язання проблеми вдосконалення та оптимізації взаємовідносин можна аналізувати передусім з точки зору завдань і функцій політичного

керівництва, політичного лідерства і інституцій державно-адміністративного управління. Але зазначимо, що об'єктивному аналізу заважає певна термінологічна невизначеність. У вітчизняній науці терміни "політичне керівництво", "політичне лідерство", "державне управління", "політико-адміністративне управління", "публічне управління" вживаються у кількох розуміннях, що значно ускладнює просте зіставлення результатів досліджень і напрями їх еволюції. Найбільшим недоліком є те, що в рамках широкого тлумачення державного управління політичне керівництво ним поглинається, і саме проблема оптимізації політико-адміністративної взаємодії втрачає свій системно-управлінський смисл. За вузького тлумачення державного управління та політичного керівництва проблема оптимізації їх взаємодії має редукований, внутрішньо-інституціональний характер - як взаємодія адміністративного і політичного управління в рамках органів державної влади. Тим самим втрачається контекст цієї взаємодії, який, власне, і визначає її в умовах демократичного врядування.

Вперше проблема взаємовідносин політики й управління виникла в контексті аналізу взаємовідносин і взаємозв'язку діяльності політиків, політичного керівництва і лідерства, з одного боку, і бюрократії, чиновників, зайнятих різного роду адміністративною діяльністю - з другого. Не буде перебільшенням відзначити, що ця проблема в різних контекстах постійно привертала до себе увагу, були спроби знайти відповідні інструменти її вирішення, тому що від цього багато у чому залежить і успіх соціальних перетворень. Для сучасного етапу розвитку української державності це має також надзвичайно важливе значення, особливо в контексті аналізу політико-адміністративної взаємодії і взаємовпливу на різних рівнях суб'єктності.

Лінія розмежування політичного і адміністративного рівнів у структурі державного апарату визначається чинним правовим полем, традиціями та поточною розстановкою сил, фактичним поділом влади в суспільстві й державі. При цьому розмежування сфери політичного керівництва і сфери державного управління де-юре і де-факто можуть не збігатися. Існують також державні посади та інституції, які фактично поєднують у собі в різній пропорції і політичні, і адміністративні функції, утворюючи свого роду перехідну смугу між державним управлінням і політичним керівництвом. Тому оптимальність розмежування політичного та адміністративного в роботі державного апарату виходить за межі виключно юридичної постановки питання.

Проте, констатуємо, що не все в державному управлінні є політикою, слід дати відповідь на запитання: чи все в діяльності держави є управлінням і чи є управління єдиною й основною функцією держави як підсистеми суспільства? Стало вже традиційним у системному плані розглядати суспільство як самокеровану систему. Остання обставина означає, що в системі суспільства повинна виокремлюватися підсистема, основна функція якої полягає в управлінні всією системою в цілому. Відомо, що будь-яка самокерована система розчленовується на дві підсистеми - ту, що управляє, і ту, якою управляють.

Еволюція поглядів на сутність політико-адміністративної взаємодії коливалася від повного протиставлення цих двох феноменів до розгляду їх як різних складових однієї системи. Така точка зору відповідала духу системного та кібернетичного підходів, які інтенсивно почали входити в ментальність науковців у другій половині ХХ ст. На відміну від традицій вузького розуміння управління, започаткованого в гуманітарних науках, системний підхід та кібернетика запропонували набагато ширше трактування поняття "управління", яке ввібрало в себе надзвичайно широке коло феноменів, що мають місце в технічних системах, організмах та людському суспільстві. Нова кібернетична традиція погляду на управління почала швидко проникати в суспільні науки. Це, зокрема, і привело до переходу від протиставлення політики і державного управління до розгляду їх як різновидів соціального управління. По суті, така еволюція є певною мірою поверненням до первинного розуміння самого слова "політика" як управління полісом, містом-державою. По відношенню до суспільства функції управління здійснює передусім держава, а тому політико-адміністративне управління слід розглядати як здатність суспільства до саморегуляції. Це дає також підстави у широкому розумінні визначити практично всю діяльність держави як управління.

По відношенню до суспільства функції управління здійснює передусім держава, а тому державне управління слід розглядати як здатність суспільства до саморегуляції. Це дає також підстави у широкому розумінні визначити практично всю діяльність держави як управління. У такому разі поняття "державне управління" і "діяльність держави" можуть збігатися.

Однак ототожнювати управлінську підсистему суспільства виключно з державою буде не зовсім точно. У ХХ ст. держава перестала бути єдиним політичним інститутом. На сьогодні все ак-

тивніше використовується поняття політичної системи, яка включає до свого складу, крім держави, різноманітні недержавні політичні інститути. Тому за управлінську підсистему суспільства точніше буде вважати політичну систему, а не тільки одну державу, хоча останній і дотепер належить провідна роль. Політична система суспільства звичайно і визначається через виконання функцій управління - як сфера, де здійснюється узгодження інтересів і розподіл ресурсів та переваг у найширшому розумінні цього слова. Таке визначення пересікається як із визначенням політичної влади, так і з визначенням держави. Проте вже на рівні інституційного аналізу можна встановити принципові відмінності політико-системного та державно-управлінського підходів.

Вирішення теоретичної складової проблеми оптимізації політико-адміністративної взаємодії можливе передусім на основі чіткого термінологічного розмежування політичного й адміністративного рівнів, які насамперед можна визначити як підсистеми в структурі держави й суспільства, що пов'язані між собою комплексом інформаційних, фінансових та субординаційних інтеракцій. По суті, йдеться про два якісно відмінних різновиди реалізації управлінських функцій держави, які більш-менш виразно виокремлюються в структуруванні будь-якої політико-адміністративної системи. Доречним буде аналіз політичного керівництва, лідерства і державного управління (адміністрування) як якісно відмінних різновидів реалізації управлінських функцій, що виокремлюються в структуруванні будь-якої політико-адміністративної системи, розмежовуються за допомогою нормативних і аксіологічних параметрів. Наявність такого розмежування є універсальним атрибутом функціонування будь-якого державного апарату. Однак лінії політико-адміністративного розмежування є досить динамічними і мінливими явищами. Диференціація та інтеграція політико-адміністративних функцій може суттєво відрізнятись в контексті різних типів і форм державності. При цьому відмінності в устроях різних суспільств більше торкаються політичного рівня, ніж адміністративного.

У рамках політичної системи виділяються два різновиди інститутів. По-перше, це державні інститути, до яких належить інститут політичного лідерства, пов'язаний звичайно з главою держави, інститут політичного управління, пов'язаний з вищим професійним чиновництвом, інститут політичного узгодження, пов'язаний з представницьким органом (парламентом) та інститут політич-

ного конституювання, пов'язаний із судовою системою. По-друге, це інститути взаємозв'язку держави та громадянського суспільства, до яких відносять інститут масової політики (вибори, громадська думка, політична роль преси тощо), інститут організованої політики (партії, партійна система, їх взаємозв'язок з органами влади) та інститут політики впливу (діяльність громадських організацій, а також різноманітних формальних і неформальних груп тиску та груп інтересів). Відповідно управління в політичній системі значно ширше, ніж державне управління, оскільки включає різноманітні форми політичного управління в рамках недержавних організацій, форм самоуправління громадян, а також форми впливу недержавних структур на державне управління. Крім цього, і неполітична підсистема суспільства не є пасивним об'єктом управління. Їй, у свою чергу, як і суспільству в цілому притаманна властивість самоорганізації та саморегуляції. До того ж вона й сама здатна справляти певний вплив на політичну систему, яка нею управляє. У гносеологічному плані ця обставина відображена в понятті "громадянське суспільство", у якому діють механізми самоорганізації і яке взаємопов'язане з державою.

Існують різні підходи до визначення, характеристики і обсягу смислового навантаження понять "політичне", "адміністративне", "управлінське" та споріднених з ними категорій. Це викликає і неоднозначне тлумачення у вітчизняній і західній літературі змісту поняття "політико-адміністративне управління". Крім того, треба підкреслити, що саме це поняття активно не використовується у вітчизняних наукових і навчально-методичних джерелах, а також у політичній практиці. Однак зрозуміло, що адміністративні і політичні складові в сучасному суспільстві перебувають у постійному перетинанні і взаємодії, а відповідно, і впливі одне на друге. Коли йдеться про реформування або модернізацію соціальної системи, логічно виникає питання і про перерозподіл політичних, владних та й адміністративних повноважень. Іноді сама ідея такого перерозподілу і є передумовою ініціювання і проведення модернізаційних змін у системі політико-адміністративної взаємодії.

Поняття "*політико-адміністративне управління*" безпосередньо пов'язане й інтегрує сутність та зміст основних положень і понять теорії державного і політичного управління, взаємодії держави й суспільства, співпраці між різними рівнями влади, а в деяких аспектах і системи місцевого самоврядування - як реалізації самоврядної парадигми в управлінні.

Говорячи про формування реально правової держави, підкреслимо, що відповідна система управління повинна розглядатися як адекватна взаємодія між державним апаратом і громадянським суспільством, всередині владних інституцій (на всіх рівнях і формах), а також всередині структурних елементів системи державного управління.

Саме в такому аспекті логічним є використання поняття "політико-адміністративне", яке дає змогу проводити аналіз управління з іншим функціональним навантаженням - з точки зору суб'єктного взаємозв'язку політичної складової, яка вказує безпосередньо на вироблення політики, на адміністративну складову, яка може бути розглянута як посередник інтегративної взаємодії держави й суспільства.

У такому ключі вживання терміна "політико-адміністративне" управління дає змогу більш системно виокремити адекватні сучасним викликам принципи взаємовідносин між державою і суспільством, забезпечити відповідний рівень політичної підтримки громадянами органів державної влади, а також прийняття і реалізацію ними політичних ініціатив. Це розширює можливості пошуку шляхів активної взаємодії з органами місцевого самоврядування з метою реалізації державно-управлінських рішень, спрямованих на виконання завдань політико-адміністративного реформування.

Важливо звернути увагу на те, що політико-адміністративна складова управління вказує також на зв'язок державних службовців і політиків у форматі вироблення (інформаційно-аналітичне забезпечення й організаційна підтримка) та реалізації політичних рішень. Підкреслимо, що незважаючи на першість політиків у прийнятті загальностратегічних рішень, вплив адміністративної складової буває надзвичайно суттєвим як у формуванні змісту стратегічних орієнтирів і пріоритетів, так і результатів реалізації прийнятих політичних рішень, у тому числі таких, які можуть серйозно впливати на вектор політико-адміністративного реформування в суспільстві.

Об'єктивно потреба в державі як в управлінському механізмі, що забезпечує самоорганізацію суспільства в цілому, є тим більш нагальною, чим вищого рівня сягає горизонтальний та вертикальний розподіл праці в рамках даного соціуму. Незважаючи на те, що державне управління є формою самоорганізації суспільства в цілому, воно не є необмеженим. Фактором обмеження державного управління є передусім громадянське суспільство, що організова-

не на засадах власного самоуправління. Значні обмеження для державного управління встановлюються сучасним законодавством виходячи з концепції природних та невідчужуваних прав людини. Як мінімум, виникає потреба інтеграції зусиль окремих людей та груп в єдине ціле, а також організації обміну продуктами діяльності, встановлення та дотримання норм відносин ("правил гри") тощо. Отже, стосовно суспільства функція держави - це надання йому управлінських послуг. Частиною своїх управлінських функцій держава поступається різного роду суспільним організаціям, партіям та рухам, а також органам місцевого самоврядування. Останні відіграють вирішальну роль у делегуванні частини функцій державного управління громадянському суспільству, розвитку місцевих ініціатив, у тому числі і в сучасній Україні.

При цьому значною мірою змінюється і саме державне управління. По-перше, муніципальні інституції принципово відрізняються від державних, оскільки створюються самим суспільством (знизу) на основі прямого волевиявлення населення територіальної громади. По-друге, вони створюються з метою самоорганізації, саморегуляції суспільних процесів і відносин, самостійного розв'язання місцевих проблем, тобто загальнодержавний інтерес є тут не метою, а лише тлом управлінської діяльності. По-третє, органи муніципального управління значно більше залежать від населення і місцевих інтересів, ніж державні органи управління, що визначає інші акценти в управлінській діяльності як за цілями, так і за методами.

Слід сказати, що акцентування муніципального управління як альтернативи державному на місцевому рівні є загальною тенденцією реформування державного управління в розвинених країнах. Перевагою муніципального управління при цьому вважається його близькість до населення і більша сприйнятність до його вимог, а тому можливість упроваджувати елементи менеджменту в управлінні. І в Україні зараз іде дискусія на цю тему, все ширше здійснюються спроби впроваджувати муніципальний менеджмент як форму адміністративного управління, що ґрунтується на наданні населенню управлінських послуг. Однак практика свідчить про те, що тут має бути певна міра взаємодії державного та муніципального управління, оскільки абсолютизація останнього веде до зростання регіонального сепаратизму й егоїзму та нехтування загальносуспільними інтересами на місцевому рівні.

Подібна установка в державному будівництві спирається на багатий історичний досвід пошуків оптимальних меж, ліній балансу між державним впливом на різні царини суспільного життя і спонтанними процесами самоорганізації та самоуправління, що в них виникають. Схожа дилема існує й усередині структури самого державного управління у вигляді проблеми централізації - децентралізації. Це, у свою чергу, створює достатньо широкий простір для процесів політичної самоорганізації та саморегуляції в суспільстві й розвитку інституту недержавного та неформального політичного лідерства, який слугує ядром зазначених процесів. За демократичного суспільного устрою суб'єктність політичної складової через виборчі механізми є абсолютно залежною від суспільства, соціальних інтересів громадян. Це зумовлює високу динамічність політичного прошарку і створює можливість виконувати функцію агрегації превалюючих суспільних потреб.

Такий стан справ у демократичному соціумі більш чітко виокремлює політичну верхівку від порівняно сталої адміністративної системи, ніж у тоталітарному, де політичне керівництво не обирається і є значною мірою незалежним від суспільства. У даному випадку принцип формування складу політичного керівництва є, по суті, таким самим, як і адміністративного апарату. Це зумовлює монолітний характер політико-адміністративної системи. Загалом можна сказати, що адміністративна система тут політизується, а політична - адмініструється. Хоча, з іншого боку, унаслідок високої централізованості тоталітарної політико-адміністративної системи відбувається набагато більша концентрація політичних функцій на верхівці державного механізму, ніж це характерно для демократичної держави. Для перехідних суспільств ми маємо певний "гібрид", коли можна спостерігати абсолютну підміну поняття і неспроможність наповнити нові інституціональні утворення реальною спроможністю виконання передбачених ними функцій. За такої ситуації можна говорити про виникнення нових тенденцій, передусім про "керовану демократію", а також про наявність нового впливового соціального прошарку - неономенклатури, яка за відсутності реального громадянського суспільства уособлює в собі не тільки адміністративні управлінські функції, а й повністю впливає і здійснює контроль над суспільними ресурсами, над розстановкою владних сил і діями ключових політичних гравців, а також за результатами економічних, соціальних, політичних перетворень і перерозподіл сфер впливу і володіння ресурсами. Неономенкла-

тура сьогодні має безпосередній вплив на прийняття або корегування політичних рішень, а за необхідністю чи відповідно до власних інтересів уміє успішно їх блокувати. Навіть концепція "соціальної відповідальності бізнесу" за ширмою начебто державних інтересів активно адаптується до задоволення власних інтересів нової номенклатури. Наявність декларативних напівдемократичних інститутів, високий рівень корупції, а також слабкість правих регламентацій лише допомагає у такій грі.

Індикатором сучасних соціальних перетворень є якісні зміни в різних сферах сучасного соціального буття. Процеси суспільних перетворень, які відбуваються в більшості постсоціалістичних країн, пов'язані також із тенденціями впливу практик постіндустріального розвитку європейських країн і безпосередньо пов'язані з сучасними концепціями соціальної модернізації.

4.2. Сучасні модернізаційні реформи в контексті політико-адміністративної взаємодії

Модернізаційні реформи, які зараз здійснюються в Україні, належать до цілком певного класу соціальних змін. На відміну від традиційно натуралістичних концепцій соціального розвитку, де головна увага приділяється процесам соціального протиборства та проблемам взаємозв'язку соціального інтересу і центрів влади, тобто конфлікту і корпоративним функціям соціального управління, сучасні структурно-функціональні та соціокультурні підходи до аналізу процесів соціальної трансформації концентруються на загальносистемній ролі соціального управління в перехідний період та його узгоджувально-конструктивних функціях. Тим самим власне управлінський аспект модернізаційних реформ став основною проблемою теоретичного обґрунтування та практичного здійснення конкретних моделей переустрою соціального життя, що вже реалізовані чи перебувають у процесі реалізації в багатьох країнах.

На загальнотеоретичному рівні ці соціальні зміни досліджуються в рамках двох основних концепцій соціального розвитку. По-перше, це концепції соціальної модернізації, що пояснюють та програмуєть процеси трансформації традиційно патріархальних суспільств у сучасні індустріальні. По-друге, це концепції "інформаційної революції", що аналізують та прогнозують соціальні зміни в найбільш розвинених постіндустріальних держа-

вах (власне, постіндустріальне суспільство і виявилось інформаційним суспільством).

Концепції соціальної модернізації, що виникли ще в 50-х рр., зараз відрізняються величезним різноманіттям з огляду на те, що модернізаційні процеси здійснюються в країнах із найширшим спектром стартових можливостей та соціокультурних умов загальносистемних змін. Ми є свідками народження чергової різновидності цих концепцій, пов'язаних із модернізацією пострадянських та посткомуністичних країн, причому в найрізноманітніших варіантах і практичних моделях. Концепції "інформаційного суспільства" виникли значно пізніше. Перше ж "інформаційне суспільство" за детально розробленими критеріями було створене в США в середині 80-х рр. ХХ ст. Як вважається, за соціально-економічними критеріями більшість сучасних розвинених держав уже досягли рівня інформаційного суспільства.

Проте, що стосується рівня соціокультурного розвитку, то ця проблема буде розв'язуватися вже в ХХІ ст. і її вирішення можливе на загальнопланетарній основі та пов'язане з формуванням нової системи цінностей ноосферно-екологічного характеру. Тут концепції "інформаційної революції" змикаються з екосистемними теоріями, формуючи єдиний прогностично-евристичний базис аналізу та програмування майбутнього розвитку людства.

Незважаючи на те, що два вказаних типи концепцій соціального розвитку аналізують різні за соціальним змістом процеси, вихідні теоретико-методологічні основи цього аналізу в них однотипні. Процес соціальних змін розглядається насамперед як набуття суспільством нових управлінських можливостей, як оптимізація способів соціальної життєдіяльності, де основна роль відводиться управлінському фактору. Управління виступає як основний ресурс розвитку суспільства, що перебуває в процесі соціальних змін, і з цієї точки зору характеризується як основний системоутворюючий фактор відносно створюваних соціальних реалій.

Ідентичні й вихідні принципи аналізу процесів реформування управлінської системи суспільства, де виділяються дві основні складові. По-перше, це структурно-функціональний аспект модернізації, що пов'язаний із становленням нових інститутів соціального управління відповідно до нормативної бази та нового функціонального імперативу системі управління. По-друге, це соціокультурний аспект модернізації, що стосується процесу формування нової

системи принципів, цінностей, орієнтирів та критеріїв управління, а відтак - нових моделей управлінської діяльності і взаємодії.

Різниця в концептуально-методологічних засадах концепцій соціальної модернізації та інформаційної революції пояснюється в основному не змістом самих соціальних процесів, що ними відображаються, а їх формою. Процес соціальної модернізації є переважно радикально-революційним типом соціальних змін, що передбачає наявність періодів деградації, нестабільності, стагнації, навіть кризи і соціальних конфліктів. Натомість процес інформаційної революції, попри свою назву, це еволюційний процес, що жодним чином не призводить ні до соціальних катаклізмів, ні до сповільнення соціального розвитку.

Із цього випливає, що схожість обох процесів тим більша, чим організованіше відбувається процес соціальної модернізації в країнах із так званою перехідною економікою. На практиці ці два процеси в пострадянських країнах значною мірою переплітаються, особливо на економічному рівні: адже технологічна модернізація здійснюється вже на засадах інформаційної економіки. У досить розвинених посткомуністичних суспільствах у результаті ми маємо не класичний процес переходу від традиційно авторитарного до індустріального суспільства, а своєрідний "гібридний" процес створення засад індустріально-інформаційного суспільства, де високі інформаційні технології впроваджуються у виробництво на тлі патріархально-підданської культури і неоавторитарних інститутів соціального управління. На сьогодні досвід посткомуністичних держав однозначно засвідчує: успіх такого пошуку спостерігається лише там, де за основу національної моделі модернізації взято процес зміни парадигми соціального управління суспільством. В усіх інших випадках (коли в центрі модернізаційних змін були корпоративні інтереси, геополітичні пріоритети, абстрактні цінності чи принципи), країни надовго опинялися в кризово-стагнаційному стані, що нерідко супроводжувався конфліктами та дестабілізацією.

На загальнодержавному рівні успішно організувати різноманітні аспекти реформування суспільства можна лише на основі цілісної концепції соціального управління, що спрямована на упорядкування процесу соціальних змін і свідоме та цілеспрямоване культивування тих із них, які виводять країну на новий рівень соціальної організації.

Управлінська реформа пов'язана із загальносистемним процесом узгодження та координації всіх вищезгаданих процесів мо-

дернізації й виробленням конкретних управлінських механізмів, що оптимально відповідають завданням цього узгодження та координації. Власне, йдеться про вироблення і практичну реалізацію управлінських технологій, що в самих методах та формах управління закріплюють соціальні новації й перспективні тенденції розвитку суспільства, що модернізується.

Саме на цьому рівні реально виявляється практичний ефект управлінської реформи в цілому - досягнення соціальною системою нового рівня управлінських якостей. Сукупність цих нових управлінських якостей (інтегративної, дистрибутивної, екстрактивної, символічної) формує нову, більш високу, управлінську спроможність соціальної системи, що є і основним критерієм завершення управлінської реформи в цілому. І якщо конкретні параметри такої нової управлінської спроможності системи виявляються здатними підтримувати економічне зростання, соціальну стабільність, демократію та культурний розвиток, то завершення управлінської реформи, як правило, збігається із завершенням процесу модернізації суспільства в цілому.

Зміна парадигми соціального управління вирішальною мірою визначається зміною функціонального імперативу управлінської системи. Для пострадянських держав, включаючи Україну, суть цієї трансформації - перехід від авторитарного до демократичного управління соціальним життям. На загальносистемному рівні цей процес переходу змальовується як новий тип організації взаємовідносин між системою управління суспільством (передусім спеціалізованими структурами загальносистемного управління, що складають політичну систему суспільства) і громадянським суспільством як об'єктом управління.

Реалізація нової управлінської парадигми здійснюється через низку фундаментальних принципів соціального управління, що визначають його демократичний характер.

Перший принцип - це принцип домінування громадської думки, що є конкретизацією у сфері управління загальноновизнаного принципу суверенітету народу. Оскільки в демократичному суспільстві єдиним джерелом влади є народ, то громадська думка розглядається як єдине джерело прийняття управлінських рішень усіма інститутами та структурами, що здійснюють соціальне управління.

Другий принцип - це принцип плюралістичної організації системи управління, що відображає закономірне в умовах свобо-

ди і демократії різноманіття інтересів та структур громадянського суспільства. Управлінський смисл загальносистемного принципу плюралістичної організації соціального життя полягає в тому, що кожна людина, кожна соціальна група, громадська організація чи інша соціальна структура, що не є антисистемним утворенням, повинні мати можливість впливати на процес прийняття управлінських рішень і шляхом такого впливу захищати свої інтереси.

Третій принцип - це принцип пріоритетності прав та свобод людини і громадянина, що в антиетатистському вигляді вирішує питання щодо першочерговості та підпорядкування завдань соціального управління (питання співвідношення "liberty" та "loyalty"). Для системи управління вирішальне значення цього принципу полягає у визначенні відправної точки побудови самої системи, виходячи з потреб соціального самоуправління, а не державної організації, а також у формулюванні основного критерію при вирішенні будь-яких конкретних управлінських проблем.

Звичайно, сам вибір механізмів управління зумовлений традиціями і культурою того чи іншого народу. На парадигмальному рівні основне завдання управлінської реформи може бути сформульоване як перехід від безпосереднього контролю за суб'єктами соціальної діяльності до контролю за системоутворюючими для цієї діяльності чинниками. Інакше кажучи, у центрі демократичного управління існує неформальний контроль за тими чинниками соціального середовища, які детермінують поведінку, мотивацію, орієнтири діяльності окремих людей і різних соціальних груп.

Саме із цього фундаментального принципу випливають і всі інші постулати демократичного управління в сучасному суспільстві: регулювання, а не контроль; рекомендації, а не вказівки; програмування тенденцій, а не конкретних дій; авторитарний тиск лише в ключових точках процесу, а не упродовж всього процесу та ін. Цим принципом визначаються й основні напрями структурної трансформації управлінських інститутів. Одним із найважливіших чинників виходу із трансформаційної кризи українського суспільства є створення сучасної, ефективної системи державного управління.

Важливою причиною необхідності політико-адміністративного реформування є низька ефективність держави як політичного інституту, її неспроможність подолати кризові явища в економіці, політичну нестабільність, корупцію, зростання рівня злочинності, соціальну напруженість, а також посилення недовіри до всіх форм владних інституцій. Відповідно, основною метою адміністратив-

ного реформування є підвищення ефективності й результативності системи державного управління. Виходячи з цього можна виділити основні завдання політико-адміністративного реформування, а саме:

- 1) налагодження адекватної взаємодії між політико-адміністративними структурами і суспільством;
- 2) автономізацію управлінських структур на основі розподілу управлінських повноважень;
- 3) децентралізацію управлінських повноважень серед усе більшої кількості суб'єктів прийняття управлінських рішень;
- 4) поступову трансформацію ієрархічної системи управління в поліархічну;
- 5) зниження затрат на систему державної служби і державного управління;
- 6) перетворення інтегративної управлінської системи в інтеркурсивну тощо;
- 7) підвищення професійності і якості послуг з боку державної служби;
- 8) створення такої системи управління, яка б була спрямована на надання якісних послуг населенню і суспільству;
- 9) створення відкритої системи взаємодії всередині - залучення громадян до прийняття рішень на різних рівнях - від місцевих громад до впливу на прийняття політичних рішень;
- 10) підвищення відповідальності держави перед громадянами - в тому числі відповідальність за управлінські рішення та їх наслідки, розробити механізм контролю з боку суспільства на всіх рівнях управлінської ієрархії;
- 11) у цілому - орієнтація на громадян і на результат, а не на чиновників і процеси.

Серед різноманітних нормативно-інституціональних аспектів управлінської реформи першочергове значення має проблема інституціоналізації громадського контролю над процесом прийняття та реалізації управлінських рішень, що здійснюється державними структурами. Вона може бути вирішена тільки шляхом формування системи взаємозв'язку між політичною системою та громадянським суспільством. Принципово новим в організації демократичного управління є налагодження механізму зворотного зв'язку між об'єктом і суб'єктом макросоціального управління, що привносить елемент соціального контролю в процес прийняття управлінських рішень і ставить під громадський контроль сам процес формування управлінських структур.

Як це не парадоксально, але створення саме інститутів контролю над власною діяльністю є пріоритетним завданням управлінських структур суспільства, що модернізується. В інтегрованому вигляді зміна управлінської парадигми при переході від авторитарного до демократичного типу управління виражається в заміні прямого директивного контролю над соціальними процесами та структурами, що здійснюється управлінською підсистемою суспільства, на неформальний, так званий соціальний контроль. У загальносистемному плані й організація соціальної діяльності, і результати цієї діяльності в сучасних ліберально-демократичних державах визначаються саме застосуванням механізмів соціального контролю як основного способу соціального управління на відміну від патріархально-авторитарних суспільств, де застосовуються механізми прямого силового примусу.

Формування соціального базису демократичного управління має йти поряд з процесом структурних перетворень власне управлінської системи. У цьому плані можна виділити кілька глобальних завдань модернізації державного управління, що вписуються у контекст реформ і є, по суті, способами системної організації державного управління, що модернізується [3, с. 79-80]. Зазначене має значення і для українського суспільства. Перше завдання - це побудова демократичної держави, в якій державний апарат досягне високого ступеня суспільного довір'я. Тут особливо важливі зміни як у виборчій системі та моделях поведінки виборців, так і підвищення якості управлінських послуг влади, що надаються суспільству. Друге завдання полягає у формуванні організаційної структури державного управління, в якій усі ланки державної влади у співпраці з місцевим самоврядуванням будуть забезпечувати належне управління процесами модернізації в українському суспільстві. Третє завдання - це трансформація державної служби з професійно замкнутої касти в публічний соціально-правовий інститут, що послідовно зорієнтований на практичне виконання Конституції та законодавства країни і проведення в життя суспільством ідеології, що отримала найбільшу підтримку виборців. Завдання четверте - удосконалення в державному апараті механізмів прямих та зворотних зв'язків, підвищення рівня його раціональності та ефективності. П'ятим завданням є забезпечення державного управління достовірною та оперативною інформацією для управління процесом модернізації державного управління.

Цікавими є сучасні ідеї щодо застосування і реалізації в державному управлінні ринкових механізмів поведінкової суб'єкт-об'єктної взаємодії як важливий чинник успішної реалізації адміністративного реформування. Передусім це стосується реінжинірингового підходу до аналізу політико-адміністративної взаємодії. Відомо, що реінжиніринг полягає у створенні цілком нових, більш ефективних бізнес-процесів, а також у заміні існуючих в організації процесів на більш продуктивні. Зазначене перепроєктування базується на досить великій кількості принципів та рекомендацій. Деякі з цих принципів беруть свої витоки ще з тейлорівської школи наукового управління, а інші є зовсім новими. Сучасні інформаційні технології надають все більш і більш широкі можливості децентралізованим підструктурам організації обмінюватися інформацією, практично на тому ж рівні якості, коли вони були централізованими. За вимогами цього підходу в процесу мають бути визначені межі, тобто початок і кінець, які встановлюються первинними входами, ініціаторами процесу і виходом, на якому видається результат первинному замовнику процесу.

Подібний погляд спонукає до уточнення поняття "політико-адміністративний процес", яке, на перший погляд, видається самоочевидним. Особливо якщо його мислити як своєрідну суму понять "політичний процес" плюс "адміністративний процес". По суті, політичний процес у даному разі розглядається в динамічному аспекті, на відміну від розгляду його в статичній площині. Політичний процес як діяльність являє собою ту чи іншу технологію здійснення влади суб'єктом політики. Однак остання пропозиція, на нашу думку, надто вже звужує тлумачення поняття "політичний процес". Це поняття, навпаки, варто вважати найбільш широким, а політичні зміни і політичний розвиток вважати окремими різновидами політичного процесу, розкриваючи його в аспектах "стабільність (стаціонарність) - зміни" та "зміни кількісні - зміни якісні".

Тобто політичний процес постає як політичне явище, розглянуте у часовому вимірі. Тому окреслення поняття політичного процесу доцільно робити також через встановлення його зв'язку з поняттям політичного часу. Адміністративний процес у широкому розумінні - "регламентований законом порядок діяльності органів виконавчої влади з реалізації покладених на них функцій" [1, с. 53], а у вузькому - це правоохоронна діяльність державних органів та судочинство у сфері адміністративних правопорушень. З огляду на це управління політичним процесом - це значною мірою

вміння політичних суб'єктів ефективно використовувати політичний час.

Важливим є також і фактор розвитку сучасного інформаційного суспільства як суспільства знань і пріоритету духовно-етичних цінностей, що безпосередньо впливає на формування нової ідеології з точки зору пріоритету інтересів особистості і громадянського суспільства - на відміну від пріоритету технократичної складової модернізаційних перетворень. Передусім це стосується пріоритету соціально-управлінських змін на відміну від техніко-економічних підходів щодо еволюції й аналізу тенденцій суспільного розвитку. Саме концепції соціально-управлінських змін і глобальні соціальні реформи змінюють традиційні підходи до ресурсів підвищення якості управлінських перетворень та концепції модернізаційних змін. Розгляд сучасного інформаційного суспільства з погляду його системних характеристик як моделі соціальної організації дає можливість проаналізувати нові системні складові і перспективи перетворень з точки зору формування нового соціокультурного середовища і, відповідно, нового типу соціальних зв'язків людини, держави, суспільства і культури. Саме в такому аспекті йдеться про взаємовплив процесів формування національної моделі державотворення і соціокультурної орієнтації на європейські та світові демократичні цінності.

Культурні традиції українського народу в цілому можна вважати сприятливими для культивування цінностей так званої громадянської (активістської) культури, що є найбільш оптимальною основою становлення та функціонування демократичної системи управління.

Проте на нинішній стадії розвитку стихійне становлення ринкової економіки в умовах поляризації соціальних інтересів та зубожіння і люмпенізації значної маси населення ускладнює процес формування комплексу цінностей "економічної людини", що ґрунтується на принципах індивідуальної самодостатності, автономії індивіда від державних та корпоративних структур, самоорганізації, ініціативності, підприємливості, тощо.

Щоб уникнути загрози формування сурогатної індивідуалістичної системи ціннісних орієнтацій суспільства, що перебуває в перехідному періоді, потрібна цілеспрямована перебудова інститутів виховання та соціалізації, що є складовим елементом управлінської реформи. Загалом успіх основних напрямів модернізації суспільства вирішальною мірою залежить від адекватності форм

та методів соціального управління тим процесам, що ведуть до становлення нового типу соціальної організації. Саме управлінська реформа має бути покладена в основу стратегії модернізаційних змін. Будь-який підхід, крім управлінського, до організації процесу модернізаційних реформ прирікає суспільство на кризу, нестабільність і деградацію.

Проблемним питанням залишається те, що сьогодні існує невідповідність процесів реформування системи державного управління і стратегічних напрямів розвитку сучасного українського суспільства.

В основі ідеології сучасних трансформаційних перетворень повинні бути такі складові, як розвиток партнерських взаємовідносин між державою, приватним сектором і інституціями громадянського суспільства, розробка механізму підвищення відповідальності державного апарату та надання населенню якісних послуг, залучення громадян до процедур прийняття і контролю за реалізацією політико-управлінських рішень, тобто йдеться про критерій соціального ефекту діяльності суб'єктів державного управління.

Відповідно, актуальним є аналіз імператив змін управлінського впливу держави як регулятора сучасних соціальних перетворень разом з активізацією самоврядних тенденцій громадянського суспільства. Але, на жаль, сьогодні ми спостерігаємо за ідеалізацією процесу формування нових державних інституцій, що авторизує владу і стримує розвиток активності громадянського суспільства.

Соціальна сутність сучасної держави пов'язана передусім з орієнтацією на потреби суспільства і розширенням її регулюючих функцій, дебіюрократизацією управління, передусім підпорядкування професійного чиновництва демократично обраному політичному керівництву, а не з реалізацією адміністративних функцій "держави - арбітра". Важливим також є і розробка відповідних критеріїв ефективності - від затратного "процесного" принципу до принципу кінцевого результату, тобто задоволення інтересів суспільства. Реформування влади має передусім забезпечити посилення ролі держави в житті суспільства при одночасному зростанні участі громадськості в управлінських і політичних процесах [7, с. 10].

Україна, розробляючи вектори політико-адміністративного реформування, орієнтується на європейські стандарти демократії, виборів, політико-правової системи, механізми функціонування інституцій державного управління. Політико-управлінські перетворення, які пов'язані з тенденціями розвитку постіндустріаль-

ного інформаційного суспільства, дають змогу зробити висновок про спільні тенденції розвитку і стратегії управлінських змін у різних країнах. Метою адміністративного реформування є підвищення ефективності і результативності системи державного управління, а також надання якісних послуг суспільству, саме в такому контексті йдеться про розвиток партнерських відносин між державою і громадянським суспільством, гуманізацію державного управління, підвищення якості підготовки і реалізації управлінських рішень, всебічне запровадження ідеї "державного менеджменту" (передусім маркетингову орієнтацію системи державного управління на потреби громадян), розвиток конкурентних відносин між державним та приватним секторами, децентралізацію як засіб розвитку самоврядної парадигми управління й розвиток креативного мислення. Сутність і завдання нового державного менеджменту полягають у розробці механізму підвищення довіри до владних інституцій, завдяки формуванню нового типу партнерських взаємовідносин політичних структур, адміністративно-виконавчих і громадянського суспільства; впровадженні механізму відкритості і прозорості діяльності владних структур, передусім виконавчої гілки влади; підвищенні якості надання управлінських послуг населенню, а також налагодження зворотного взаємозв'язку з населенням, який дозволить адекватно оцінювати наслідки управлінських дій, результати впровадження політико-управлінських рішень, їх відповідність очікуванням, а також ступінь підтримки.

На загальнодержавному рівні успішно організувати різноманітні аспекти реформування суспільства можна лише на основі цілісної концепції соціального управління, що спрямована на упорядкування процесу соціальних змін і свідоме та цілеспрямоване культивування тих з них, які виводять країну на новий рівень соціальної організації.

Відмітимо, що одним з пріоритетних завдань політико-адміністративного реформування є також переорієнтація традиційної пострадянської номенклатурної бюрократії на формування нової філософії взаємовідносин з політичним істеблїшментом і інституціями громадянського суспільства, громадянами виходячи з концепції побудови нових бюрократичних відносин так званої "відповідальної бюрократії". При цьому важливо пам'ятати, що зміни бюрократичних відносин повинні бути адекватні змінам, які відбуваються в суспільстві, інакше вони не будуть ефективними і тривалими. Йдеться передусім про готовність громадян бути задія-

ними у процесі вироблення, прийняття і контролю політико-адміністративних рішень, тобто перейти від пасивного об'єкта, що спостерігає за процесами, до активних дій, які перетворюють його у рівноправного партнера, суб'єкта впливу на процес реалізації політико-адміністративних рішень.

Висновки

1. Стратегічні тенденції розвитку сучасної системи державного управління пов'язані із становленням соціальної держави. Критерієм ефективності політико-адміністративних перетворень за таких умов є результативність і соціальний ефект управлінської діяльності як інструменту задоволення інтересів суспільства.

2. Одним із напрямів демократичного політико-адміністративного реформування є передача частини функцій держави громадянському суспільству, виходячи з того, що суспільство, громадяни готові взяти на себе відповідальність реалізовувати ці функції.

3. Основні завдання політико-адміністративного реформування передбачають налагодження адекватної взаємодії між політико-адміністративними структурами і суспільством, децентралізацію управлінських повноважень серед усе більшої кількості суб'єктів прийняття управлінських рішень, а також автономізацію управлінських структур на основі розподілу управлінських повноважень.

4. Необхідно створити таку систему управління, яка б була спрямована на надання якісних послуг населенню і суспільству, а також поступову трансформацію ієрархічної системи управління в поліархічну. Це можливо завдяки створенню відкритої системи взаємодії - залучення громадян до прийняття рішень на різних рівнях - від місцевих громад до впливу на процес прийняття політичних рішень на національному рівні, а також підвищення відповідальності держави перед громадянами - у тому числі відповідальності за управлінські рішення та їх наслідки.

5. Слід розробити дієвий механізм контролю влади з боку суспільства на всіх рівнях управлінської ієрархії.

6. На сьогодні досвід посткомуністичних держав однозначно засвідчує: успіх спостерігається лише там, де за основу національної моделі модернізації взято процес зміни парадигми соціального управління суспільством. В усіх інших випадках (коли в центрі модернізаційних змін були корпоративні інтереси, геополітичні пріоритети, абстрактні цінності чи принципи) країни надовго опи-

нялися в кризово-стагнаційному стані, що нерідко супроводжувався конфліктами та дестабілізацією.

7. Успіх основних напрямів політико-адміністративних змін у суспільстві вирішальною мірою залежить від адекватності форм та методів соціального управління тим процесам, що ведуть до становлення нового типу соціальної організації.

Питання для самоконтролю

1. Охарактеризуйте основні форми взаємодії та взаємовпливу політики й управління.

2. Визначте методологічні підходи до аналізу дихотомії "політика - управління".

3. Проаналізуйте співвідношення політичної науки і науки державного управління в аналізі політико-адміністративних процесів.

4. Дайте характеристику поняття "політико-адміністративна" система.

5. Як співвідносяться групові, суспільні і державні інтереси в політико-адміністративній взаємодії?

6. Розкрийте зміст поняття "соціальна ефективність" у політико-адміністративному управлінні.

7. У чому полягає вплив ринкових методів управління на систему політико-адміністративного управління?

8. Проаналізуйте критерії ефективності політико-адміністративного управління.

9. У чому полягає вплив ринкових методів управління на систему політико-адміністративного управління?

10. Як співвідносяться методи політико-адміністративного управління і принципи демократії?

Список використаних джерел

1. Адміністративний процес // Юрид. енцикл. - К. : Вид-во "Укр. енцикл. ім. М.П. Бажана", 2004. - Т. 1. - С. 53-58.

2. Бебик В. Глобальне громадянське суспільство: теорія, методологія, менеджмент / В. Бебик // Політ. менеджмент. - 2006. - № 2 (17). - С. 140-147.

3. Глазунова Н. И. Система государственного управления / Н. И. Глазунова. - М. : ЮНИТИ, 2005. - 551 с.

4. Государственное управление и государственная служба в трансформирующемся обществе / под ред. Ю. В. Яковца. - М. : Изд-во РАГС, 2001. - 169 с.

5. *Дмитренко М.* Політична культура особистості трансформаційного суспільства: проблеми визначення та формування / М. Дмитренко // Нова парадигма. - 2004. - Вип. 40. - С. 179-183.

6. *Корниенко В. И.* Формирование управленческих команд нового поколения / В. И. Корниенко. - М. : Изд-во РАГС, 2000. - 262 с.

7. *Лахижа М.* Теоретичні основи та реалії реформування владних органів України / М. Лахижа // Вісн. ДСУ. - 2005. - № 1. - С. 9-12.

8. Політичні процеси в умовах демократизації українського суспільства. Конспект лекцій до дистанційного курсу. - К. : Центр навч. л-ри, 2007.

9. *Bertelli M.* Public Administration and the Constitution / М. Bertelli, L. Laurenc. - Johns Hopkins University Press, 2006.

10. *Boin A.* The Politics of Crisis Management: Public Leadership Under Pressure / A. Boin. - New York : Cambridge University Press, 2005.

11. *Bozeman B.* Public Management Strategies / B. Bozeman, J. Straussman. - San Francisco : Jossey Bass, 1990.

12. *Braibant G.* The past and future of public administration International Review of Administrative Sciences / G. Braibant. - 2002; 68; 333.

5. ВПЛИВ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ НА РОЗВИТОК ПОЛІТИКО-УПРАВЛІНСЬКИХ ПРОЦЕСІВ

План

5.1. Політичний процес та функції в ньому політичних партій.

5.2. Сутність політичних партій, їх роль у державному управлінні.

5.3. Участь політичних партій у політико-управлінській діяльності держави.

Ключові слова: політична партія, політико-управлінський процес, парламент, уряд, коаліція, фракція, політико-управлінська діяльність держави.

5.1. Політичний процес та функції в ньому політичних партій

Політичні партії сучасними науковцями розглядаються як суспільно-історичний феномен. З'ясовується місце партій у політичній структурі суспільства, вивчається історичне призначення політичної партії, її соціально-політичні функції з метою віднайти загальні закономірності діяльності та розвитку партій, їх впливу на розвиток суспільства в цілому та держави зокрема.

Як форми політичного набуття влади через вибори політичні партії виникли в результаті розвитку парламентаризму, ідеологій та зародження демократичних традицій у ХІХ ст. Перехід до демократичних форм правління від тоталітарних, монархічних, авторитарних пов'язаний з економічним прогресом та суспільним розвитком. Не варто забувати, що "нерозуміння того, що економічна поведінка зумовлена свідомістю та культурою, призводить до поширеної помилки - пояснення навіть ідеальних за природою явищ матеріальними причинами. Глибинні процеси історії зумовлені процесами, які відбуваються у свідомості" [1, с. 296]. Отже, усвідомлення необхідності представництва інтересів широких прошарків населення в управлінні державою привело до появи нового механізму передачі влади у ХІХ ст. - політичних партій сучасного взірця.

Новітнє тлумачення політичної партії поєднує певною мірою всі вищезазначені типи.

Політична партія є найпоширенішою формою організації участі громадян у політиці, відносно стабільною суспільною організацією, яка:

- 1) є носієм ідеології або специфічного політичного світогляду;
- 2) є організацією, тобто структурованим об'єднанням людей;
- 3) змагається за здобуття влади або здійснення впливу на неї;
- 4) намагається заручитись підтримкою громадян.

Це широке визначення партії, запропоноване Д.Ла Паломбаром, розкриває суть і риси політичної партії через визначення мети, напрямів її діяльності, тобто є за своєю суттю функціональним.

Аналіз стратегії і тактики партії, методів і засобів її діяльності дає можливість з'ясувати одну з найголовніших проблем - ставлення партії до влади.

У сучасній державній політиці та управлінні партії відіграють провідну роль, і це доводить аналіз їх участі у політичному процесі та місце, яке вони посідають у політичній та владній системі. На нашу думку, суттєво змінилась роль політичних партій у сучасній політичній системі, громадянському суспільстві, а відповідно і в державній владі. Сьогодні від партії скоріше вимагається здійснення комунікативної функції, ніж боротьба за владу. Цей висновок підтверджується присутністю політичних партій на всіх етапах політичного процесу.

Політичний процес є одним із суспільних процесів і відрізняється від правового, економічного, ідеологічного, духовно-культурного та інших своїми якісними характеристиками: він є визначенням конкретного, з кінцевим результатом процесу певного масштабу (наприклад формування партії, проведення виборів тощо); відображає реальну взаємодію суб'єктів політики, яка здійснюється не відповідно до намірів політичних лідерів або програм партій, а в результаті дії багатьох різнорідних внутрішніх і зовнішніх факторів; показує, як індивіди, соціальні групи, інститути влади з усіма своїми стереотипами, цілями, упередженнями взаємодіють одне з одним і з державою, реалізуючи свої специфічні соціальні ролі та функції; становить сукупність дій інституційованих і неінституційованих суб'єктів політики щодо реалізації своїх специфічних функцій у сфері державної влади, які в остаточному підсумку забезпечують розвиток (або занепад) політичної системи [2, с. 517].

Політичний процес (від лат. *processus* - просування) - це функціональна характеристика політичної системи. Політична система, оскільки вона є знаряддям здійснення влади, а також виявом захисту і реалізації загальних, обов'язкових для більшості громадян інтересів, виступає щодо інших систем суспільства домінуючим фактором. Економічна сфера, соціальні структури, культурологічні фактори - всі вони спираються на політичну систему, яка забезпечує їх організованість, легітимність, закріплює саме ці структури як провідні, пануючі в суспільстві.

Політичний процес - це форма функціонування політичної системи суспільства, яка еволюціонує в просторі і часі. А.Пойченко зазначає, що саме різноманітність і суперечливість інтересів учасників політичного процесу зумовлюють його складну структуру, рухливість стадій та напрямів, непослідовність вияву в кризових ситуаціях. У кінцевому результаті процес владарювання складається із взаємодії державного управління і громадянського тиску, політичної участі, інакше кажучи, процесів, що йдуть зверху і знизу [3, с. 10-14]. Отже, спрямованість політичного процесу визначає і напрям суспільного розвитку на конкретному етапі існування держави, а відповідно впливає на державну політику та управління.

А.Дегтярьов підкреслює, що до поняття "політичний процес" обов'язково входить функціонування таких інститутів, як уряд, парламент, силові структури, діяльність партій і груп тиску, індивідуальна активність громадян. З огляду на це, політичний процес нерідко трактують як складну конфігурацію усвідомленої діяльності, тобто дій, що регулюються державою та стихійної діяльності, тобто спонтанних акцій груп і окремих індивідів [4, с. 23-26].

Модель, що описує функції інститутів у політичному процесі, розробили Г.Алмонд і Г.Пауел. Вони виокремлюють п'ять основних функціональних фаз політичної динаміки і відповідних ним носіїв у вигляді інститутів, що переважно здійснюють ту чи іншу функцію у політичному процесі [3, с. 15-26].



Рис. 5.1. Функціональні фази політичної динаміки за Г.Алмондом і Г.Пауелом

Отже, Г.Алмонд і Г.Пауел політичним партіям надають пріоритетну роль тільки на другому етапі політичного процесу, коли ті відбирають і об'єднують у свою партійно-політичну програму різні інтереси та бачення індивідів і груп.

Але, виконуючи свої функції, політичні партії стають причетними до здійснення всіх етапів політичного процесу прямо чи опосередковано.

Так, однією із головних їх функцій є висловлювання, тобто артикуляція інтересів своїх членів і тих прошарків суспільства, на яких вони базуються. А значить - вони відіграють важливу роль при здійсненні першої фази політичного процесу. Е.Хейвуд також відносить до головних функцій політичних партій артикуляцію інтересів та їх агрегування, своєрідно поєднавши два етапи політичного процесу за Г.Алмондом і Г.Пауелом. На його думку, визначення мети партії потребує виокремлення та врахування інтересів різних прошарків суспільства. Досить часто партійні структури розвиваються як організації, за посередництва яких ділові кола, релігійні общини, професійні спілки та інші групи проводять у життя свої інтереси (наприклад партія Трудова Україна - виразник інтересів великого капіталу). У кінці XIX - на початку XX ст. Лейбористська партія Великобританії була заснована профспілками за підтримки ліберальної партії та інших політичних сил. Інші партії самі шукали ті електоральні групи, які могли б створити їм базу, зокрема американські партії кінця XIX - початку XX ст. намагалися привернути до себе потоки іммігрантів.

Оскільки суспільство різнопланове і має багато різних груп, інтереси яких відрізняються, партії агрегують ці інтереси, поєднують їх у єдине ціле, знаходячи спільний знаменник для них. Правлячим партіям це доводиться робити, щоб зберегти свої електоральні позиції.

Е.Хейвуд підкреслює, що іншим чином, як через партії ніякі суспільні інтереси і не висловлюються, оскільки саме партії мають найтісніші відносини з державою, будучи джерелом формування різноманітних органів влади. Разом з тим заради справедливості необхідно уточнити, що навіть багатопартійні системи всіх суспільних інтересів не висловлюють. Інтереси маргінальних прошарків, як правило, залишаються без уваги [5, с. 316-317].

Під час виборів політичні партії отримують певну кількість місць у представницьких органах. Так, в українському парламенті першого скликання працювало трохи менше 30% партійних депутатів, у 1998 р. він уже на 68% складався з представників політичних партій, 2002 р. - на 67%, а 2006 - 75%, 2007 - 82% [6, с. 90]. Отже, опосередковано, через своїх представників у парламенті, політичні партії виконують функцію вироблення політичного курсу. Хоча необхідно наголосити, що специфікою України є те, що політичний курс досить часто виробляється Президентом і його секретаріатом, а не законодавчим органом, як це записано в Конституції.

Наступний етап політичного процесу - втілення в життя прийнятих рішень. Коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України, відповідно до нової редакції Конституції, вносить пропозиції Президенту України щодо кандидатури Прем'єр-міністра України та кандидатур до складу Кабінету Міністрів України. До повноважень Верховної Ради України, відповідно до ст. 85, належать:

"12) призначення за поданням Президента України Прем'єр-міністра України, Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України, призначення за поданням Прем'єр-міністра України інших членів Кабінету Міністрів України, Голови Антимонопольного комітету України, Голови Державного комітету телебачення та радіомовлення України, Голови Фонду державного майна України, звільнення зазначених осіб з посад, вирішення питання про відставку Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України;

12-1) призначення на посаду та звільнення з посади за поданням Президента України Голови Служби безпеки України;

13) здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України відповідно до цієї Конституції та закону" [7].

Отже, опосередковано через свої фракції у парламенті, політичні партії впливають і на реалізацію прийнятого політичного курсу держави.

Ю.Шведа відзначає, що метою політичної партії є керівництво суспільством через організовані для цього суспільні групи та відповідним чином налагоджені механізми діяльності державного апарату. Саме виконання цих функцій визначає місце та роль політичних партій у політичній системі суспільства [8, с. 193].

Власне виконання названих функцій встановлює і місце політичних партій у формуванні та здійсненні державної політики та управління. Адже їх зміст визначається виконанням суб'єктами політики своїх специфічних ролей і функцій.

Щодо етапу контролю, то необхідно пам'ятати про парламентський контроль, який здійснюється за допомогою депутатських запитів, рахункової палати, за посередництвом бюджетного процесу та звітності уряду тощо.

5.2. Сутність політичних партій, їх роль у державному управлінні

Виходячи із визначення політичної партії як постійно діючого інституту політичної системи, що бере участь в організації та здійсненні державної влади, витікають функції та завдання політичної партії. В умовах будівництва демократичного суспільства актуальною є проблема взаємодії партій із гілками влади.

Наявність правлячих і опозиційних партій створює механізм політичної відповідальності влади перед виборцями. Правлячі партії зазнають критики з боку опозиції, що впливає на якість прийнятих ними рішень.

Нагородою партії за перемогу у виборах є місце в уряді та влада, яку вона отримує, щоб змінити політику уряду відповідно до своїх уявлень. Так, у США партія, що володіє більшістю голосів у Палаті представників або Сенаті США, призначає лідерів палати і голів комітетів. Президент призначає понад 3 тис. людей на керівні посади у виконавчих департаментах. Це дає змогу партії, що перемогла, суттєво впливати на управління країною протягом чотирьох років.

Партійний контроль за діяльністю уряду в парламентських системах Західної Європи значно сильніший, ніж у Сполучених Штатах Америки, оскільки парламентські системи передають право аудиту водночас над законодавчою і виконавчою владою партії, що перемогла на виборах.

Законодавство, визначаючи завдання і функції політичних партій, надає їм суспільного характеру. Головне функціональне завдання політичних партій полягає в акумулюванні суспільних інтересів та сприянні їх організованому і цілеспрямованому просуванню в процесі прийняття політичних рішень. Власне цим і зумовлюється державницький характер політичних партій.

Особливість політичної влади і її відміна від державної, на думку С.Рябова, полягає в тому, що політична влада - це домінування або прагнення до домінування інтересів одних верств над усіма іншими. Головним предметом політичної боротьби партій є вплив на здійснення державної влади, її влаштування, зрештою, сама державна влада. Завоювавши державні позиції, право й можливість виконувати державні функції, партія впродовж певного часу може реалізувати загальнодержавний інтерес. Проте при цьому вона залишається партією і не може ототожнюватися з державою.

Сьогодні наявність структурованих, багатофункціональних політичних партій є ознакою високого розвитку суспільства, наявності в ньому громадянської культури та толерантності. Вони існують у більшості країн та в усіх політичних системах. Дослідження влади та управління неможливе без аналізу діяльності політичних партій у владних структурах. Розгляд інституту політичних партій у контексті його впливу на розвиток управлінських процесів важливий для підвищення результативності функціонування державного управління в Україні.

Партії беруть безпосередню участь у творенні державної політики та в державному управлінні. Їх вплив на державну діяльність відрізняється ступенем залученості, який залежить від форми правління і типу виборчої системи в різних країнах. Форма правління - президентська, змішана чи парламентська - визначає місце та роль парламентських фракцій при створенні уряду та впливає на взаємозв'язки гілок влади в державі. Тип виборчої системи визначає ступінь залученості громадян до демократичних процесів у державі та роль партій в організації роботи законодавчого органу.

Зацікавленість партійного та державного керівництва в посиленні ролі партій у державному управлінні є важливим, але єдиним фактором у партійному житті. На жаль, у дискусійному пориві досить часто заговорюється сама суть питання, конкретні механізми вирішення сучасних проблем державотворення за допомогою політичних партій.

Адже партії - це головна організаційна форма сучасної масової політики, що є двигуном державного і суспільного життя. Їх еволюцію можна розглядати в межах політичної модернізації, руйнівною силою якої вони і стали. У середині ХХ ст. партії здійснювали державне управління у 80% країн світу. Але 60-80 рр. минулого століття позначились кризою політичних партій, їх відходом від влади і поширенням воєнних режимів, зокрема в Латинській Америці. Процес демократизації 80-90-х рр. відродив політичний вплив партій [9]. У посткомуністичних державах на зміну однопартійності приходить багатопартійність. Усе це ускладнює роль та значення партій у політико-управлінському процесі.

Стан демократії в Україні викликає занепокоєння як у наших співвітчизників, так і серед міжнародної спільноти. Науковці, як і політики-практики впевнені, що ствердженню демократичного процесу в Україні до цього часу заважає методологічно й історично не розв'язана проблема вибору ціннісних орієнтирів. Це справедливе твердження. Разом з тим необхідні досконалі і свідомі носії демократичних і національних цінностей. Такими носіями мають бути політичні партії, які зараз формують політичний простір України. Саме з політичних партій обирається парламент, який, у свою чергу, формує уряд. Президент країни є також представником політичної партії.

Із внесенням змін до Конституції у 2004 р. оптимального перерозподілу повноважень між урядом, парламентом і президентом не було досягнуто [10]. Запропонована політична реформа виявила свою недосконалість переважно в інституційно-правовому аспекті.

У сучасному світі уряди, як правило, формуються політичними партіями. Безпартійні уряди існують у недемократичних режимах; у демократичних президентських режимах; за умови існування слабких, розפורшених і не впливових політичних партій у демократичних парламентських і змішаних режимах.

Останні формуються, за Дж. Сарторі, за умови атомізованої партійної системи, що характеризується наявністю багатьох полі-

тичних партій або їх повної відсутності. Політичні партії не численні і не впливові, серед них є позасистемні. Уряд формується, як правило, на позапартійній основі або на основі широкої коаліції, демократичним або авторитарним політичним режимом. Атомізована система найменш стабільна й ефективна серед усіх інших партійних систем. На стан і тенденції розвитку партійних систем безпосередньо впливає держава за посередництвом механізмів інституціоналізації політичних об'єднань і виборчого законодавства. Так само має місце і зворотна залежність. Межі між різними типами партійних систем досить прозорі [11, с. 35].

Спосіб формування уряду залежить від форми правління в державі. У президентських республіках, абсолютних та дуалістичних монархіях передбачається позапарламентське формування уряду, коли глава держави призначає посадовців без реальної участі парламенту. Це є команда глави держави, як у США [2, с. 681-682].

У парламентських та змішаних формах правління уряд формується за участю парламенту, часто із числа самих депутатів. В основу формування уряду, як правило, покладено принцип коаліційності, досягнення консенсусу за Ю.Габермасом [12, с. 256-257]. Винятком є президентська форма правління, коли парламент надає главі держави згоду на призначення прем'єр-міністра, а формує і контролює уряд сам президент.

Коаліційні уряди не виникають спонтанно - вони формуються свідомо політичними партіями, що мають представників у парламенті і прагнуть отримати виконавчу владу для управління державою.

Принцип коаліційності діє за умов, коли жодна партія самостійно не може отримати підтримку більшості в парламенті для створення уряду. Він полягає в тому, що політичні партії знаходять спільні інтереси, що превалюють над вузькими груповими інтересами, і реалізують їх у процесі співпраці.

Базовою для формування коаліційного уряду є коаліційна теорія, що охоплює сукупність теоретичних конструкцій, присвячених формуванню різноманітних політичних коаліцій (виборчих, парламентських, урядових).

Одним із перших У.Райкер ("Теорія політичних коаліцій" 1962) запропонував покласти в основу домовленостей між політичними партіями щодо створення урядової коаліції математичні розрахунки. Таким чином, коаліційну угоду можна базувати на теорії "раціонального вибору".

Умовно всі існуючі коаліційні теорії можна розділити на дві великі групи:

1. *Прагматичні*. У процесі формування коаліції до уваги беруться кількісні показники, тобто кількість місць у парламенті, що належать потенційним учасникам коаліції. Основна для цієї групи модель мінімально-переможної коаліції. Вона передбачає формування уряду на основі мінімальної кількості учасників за умови, що об'єднанні зусилля здатні забезпечити хоч і мінімальну, але більшість у парламенті. Ця модель розглядає контроль за урядом як нагороду для тих, хто отримав право його формувати.

2. *Ідеологічні*. Розглядається ступінь ідеологічної сумісності можливих партнерів по коаліції, що відповідає моделі мінімального радіусу дій. У цій моделі вступ партії до коаліції розглядається нею як засіб, що дає партії можливість досягнути раніше проголошених політичних цілей. Відповідно, коаліційна угода не буде суперечити прийнятим програмним цілям.

Існують і інші теорії коаліцій, зокрема А. де Сваана. Цікавою є теорія Дж. Прідхама, що враховує максимальні можливості, а не кілька визначних чинників під час створення коаліції. Такими чинниками, на думку прихильників індуктивного підходу до коаліційної політики, є історичні, нормативні, мотиваційні, інституційні, внутрішньопартійні, а також соціально-політична ситуація всередині країни та зовнішньополітичні умови [13, с. 190-191; 14].

До створення коаліцій між партіями можуть підштовхувати законодавці. Зокрема, французькі партії спонукає система виборів Президента Республіки загальним прямим голосуванням та абсолютною більшістю голосів (більше половини від відданих). Це призводить до того, що жодна політична партія не буде достатньо сильною, щоб добитися перемоги свого кандидата, спираючись лише на голоси "своїх" виборців. Для перемоги кандидат на пост Президента повинен бути здатним згуртувати навколо себе коаліцію на базі своєї програми. Таким чином, хоча він і належить до певної політичної сили, Президент стає арбітром у суперечках між партіями, що є складовими його президентської більшості.

Вибори за мажоритарною системою у два тури дають змогу впливовим партіям (Соціалістична партія, Об'єднання у підтримку республіки, Союз за французьку демократію) отримати абсолютну більшість у парламенті (більше 50%) за відносної більшості відданих голосів (менше 50%). Невпливові партії змушені вступати в союзи з впливовими, додаючи їм голоси виборців [15, с. 2-3].

Порівнюючи партійні системи Франції та США, можна побачити суттєву різницю між організаційною структурою політичних партій цих країн, які забезпечують діяльність уряду. Дієздатність напівпрезидентської форми правління базується на гнучкій подвійній владній структурі і значною мірою залежить від коливання парламентської більшості.

Партійний характер формування і діяльності уряду в парламентських та змішаних режимах виявляється в конкретному механізмі представництва партій у кабінеті. В окремих державах процедура створення урядової коаліції виписана у конституції або законодавчих актах. Відповідно до того, скільки партій представлено в уряді і скільки місць їх фракції мають у парламенті, розрізняють уряди більшості (однопартійні), уряди меншості і коаліційні уряди [17, с. 186-188].

Таким чином, коаліційний уряд створюється на базі об'єднання політичних партій. Такі коаліції (від лат. *coalitio* - союз) існують, поки спільні інтереси переважають над вузькокорпоративними інтересами найвпливовіших сил чинної урядової коаліції.

Однопартійний уряд формується партією, яка за результатами виборів має більшість парламентських місць (Великобританія, Нова Зеландія, Швеція). Іншим партіям відводиться роль опозиції. Вони критикують дії уряду та пропонують кращі, на їхній погляд, шляхи вирішення проблем. Така модель забезпечує максимальний рівень співпраці між виконавчою і законодавчою гілками влади.

Уряд меншості формується із представників партій, які не мають більшості у парламенті. Це поширене явище для європейських держав. Після Другої світової війни більше третини урядів цих країн формувалися як уряди меншості. У 2008 р. був сформований уряд меншості в Угорщині як спроба подолати політичну кризу після виходу з уряду Союзу вільних демократів. Отже, коаліційні уряди створюються партіями, що самостійно не мають парламентської більшості. Місця в уряді розподіляються в ході міжпартійних переговорів та угод, базуючись як на коаліційній теорії, так і на міжособистісних взаєминах.

Залежно від співвідношення чисельності партійних фракцій у парламенті стосунки партнерів по коаліції можуть бути рівноправними. У такому випадку місця в уряді розподіляються шляхом консультацій, переговорів, досягнення компромісу. Коли стосунки нерівноправні, тобто провідна партія надає іншим партіям окремі посади в обмін на політичну підтримку їхньої фракції (як це було

у випадку урядової коаліції в Україні 2006 р.), партії прагнуть до обмеження кількості учасників коаліції. По можливості вони об'єднуються за принципом ідеологічної спорідненості. Але за будь-яких умов коаліційні уряди менш стабільні за однопартійні. В умовах системи поміркованого плюралізму (партійні системи поміркованого і поляризованого плюралізму, за Дж.Сарторі) боротьбу за владу ведуть від трьох до п'яти партій і жодна з них не може самостійно перебувати при владі. В умовах такої системи формуються коаліційні уряди, а для їх утворення кожна з конкуруючих партій має виявити певну поміркованість як у виборчій платформі, так і в ставленні до можливих партнерів по коаліції.

Таким системам властиві три характерні риси: порівняно незначна ідеологічна дистанція між основними партіями; схильність до коаліційних утворень між партіями з різними точками зору; основною рисою поміркованого плюралізму є не альтернативний уряд, а коаліційне правління з перспективою альтернативних коаліцій.

Система ж поляризованого плюралізму (яка характеризує сьогоденню Україну) відзначається такими рисами: наявністю релевантних антисистемних партій (тих, що дотримуються екстремістської ідеології), боротьбу за владу ведуть шість і більше партій, значною ідеологічною дистанцією між партіями, існуванням двосторонньої деструктивної опозиції (зліва і справа), наявністю однієї або кількох партій, що займають "центральне становище" і завдяки саме цьому володіють "урядовим потенціалом".

Для напівпрезидентської (або президентсько-парламентської чи парламентсько-президентської) форми правління характерна партійна система поляризованого плюралізму, де уряд формується, як правило, партіями центру (Франція). Сучасна партійна система України поступово еволюціонувала від атомізованої до системи поляризованого плюралізму.

Необхідно пам'ятати, що будь-яка партійна система, що еволюціонує до справжньої системи, не може складатися із сильних, організованих масових партій на основі внутрішнього парламентського досвіду. Такі партії породжуються відповідною політичною культурою і традиціями. Перехід від неструктурованої до структурованої партійної системи, як правило, спричиняється загостренням політичної боротьби.

За висловом Дж.Сарторі, "Парламентська демократія не може функціонувати в жодному з її багатьох варіантів, якщо її не

обслуговують парламентсько пристосовані партії, які були усупільнені у відносно пов'язані і (чи) дисципліновані організації" [16, с. 89].

Якщо Україна реформує політичну систему в напрямі парламентсько-президентської або парламентської республіки, необхідно усвідомити, що наявність сильних політичних партій є запорукою прогресивного розвитку суспільства. Політичні партії як суб'єкти формування політико-управлінських відносин визначають характер і напрям політичних процесів.

Важливим фактором, що впливає на ефективність роботи парламентської системи, є партійна дисципліна, що означає одностайне голосування в парламенті. Адже парламентський уряд не може управляти без підтримки парламенту, а ця підтримка проявляється в забезпеченні злагодженого голосування. При цьому дисципліна голосування є внутрішньозгуртованою, а не результатом тиску (імперативного мандата чи підкупу).

Дж.Сарторі вважає, що умовами дисциплінованості й згуртованості партії є:

1) існування партійної організації на всіх конституційних рівнях;

2) політичні гроші проходять через партійні осередки і не йдуть безпосередньо до кандидата.

Згуртована партія повинна бути стабільною, тобто забезпечувати постійне членство своєї фракції без розколів та переходів. Наприклад, підрив устоїв японської партійної системи був викликаний розколом домінуючої Ліберально-демократичної партії (ЛДП) у 1993 р. Розкол, у свою чергу, був викликаний виборчим скандалом, пов'язаним із витратою значних коштів. У результаті в Японії випрацювали певні правила: коли внутрішньопартійні демократичні процедури вичерпано, то меншості варто поступитися і партія повинна під час голосування діяти одностайно.

Конституційні норми Франції, що регламентують відповідальність уряду перед Національними зборами (ст. 49 Конституції 1958 р.) та право розпуску Національних зборів, надане Президенту Республіки ст. 12), закріплюють диференціацію між партіями більшості та опозицією в парламенті, спонукаючи парламентське угруповання правлячої більшості до максимальної згуртованості та дисципліни.

У структурованих партійних системах інших країн напрацьовані і механізми запобігання партійному дезертирству. Наприк-

лад, члену парламенту можуть дозволити залишити партію, але заборонити приєднатися до іншої партії.

Парламентські партії виконують роль каналу зв'язку, що діє між групами інтересів у суспільстві й органами державної влади. Існує конкретний механізм всередині парламентських структур, через який і здійснюється вплив виборців на формування і політику державних структур - це парламентські фракції політичних партій.

Історія фракцій починається з клубів, які виникли як об'єднання громадян у боротьбі з феодальним режимом (Англія, Франція 1789 р., Німеччина, Італія, Іспанія 1848 р.). У Німеччині фракції були визнані Рейхстагом у 1922 р. Для них встановлювалась норма мінімальної кількості - 15 осіб. У Австрії діяльність фракцій, або клубів регламентується Положенням про порядок роботи Національної ради 1961 р., де визначається мінімальна кількість фракції у п'ять осіб. У Швейцарії офіційний статус фракцій закріплено в законі про робочий порядок парламенту в 1971 р. [17, с. 190].

Отже, у більшості зарубіжних країн парламентські фракції мають суто партійний характер. Створення таких структур за іншими ознаками не допускається, а в деяких країнах прямо забороняється. Парламентські фракції утворюються з представників однієї партії або ж з представників кількох партій, які мають близькі політичні платформи і спільні інтереси. У деяких країнах дозволяється створення так званих змішаних фракцій, до яких входять позафракційні депутати.

Г.Кречмер наводить ряд визначень поняття "фракція":

1. Партійно-політичні зорієнтовані представництва в парламенті, які намагаються впливати на волевиявлення держави і фактично є державними органами, які беруть участь у формуванні волі держави.

2. Утворені на певний законотворчий період об'єднання депутатів-одномумців для досягнення певних політичних цілей шляхом організованої підготовки та обстоювання їх у парламенті.

3. Групи депутатів із спільними політичними поглядами, які уможливають розподіл, концентрацію і підвищення ефективності роботи на основі взаємної довіри і виконують подвійне завдання: створюють для народу відчуття демократичного легітимного зв'язку і сприяють працездатності парламенту та виконанню ним своїх завдань.

4. Парламентські підрозділи певних груп депутатів, пов'язані між собою спільними політичними поглядами та, як правило, партійною належністю, причому їх права впливають з прав депутатів.

5. Об'єднання щонайменше п'яти відсотків загальної кількості членів Бундестагу, що належать одній партії або таким партіям, які за своїми політичними напрямами не конкурують між собою у жодній із федеральних земель (регламент Бундестагу) [18].

Відповідно до Регламенту Верховної Ради України на першій сесії новообраної Ради розглядається питання щодо формування та реєстрації депутатських фракцій, коаліцію депутатських фракцій та Погоджувальну раду депутатських фракцій. Таким чином, саме фракції є суб'єктом парламентської більшості та опозиції, а отже, і парламентської політики в Україні [19].

Ефективність діяльності парламентських фракцій визначається якістю законотворчого процесу, виконанням контрольних та інших функцій парламенту. Парадоксальна ситуація склалася в українському парламенті, коли на законопроекти, на думку народних депутатів, найбільше впливає Президент - 43%, а фракція, комітет або народний депутат значно менше - 21%. Народні депутати, а таких 50%, не задоволені якістю законопроектів, що розглядаються у Верховній Раді України [20, с. 13].

Представники фракцій у робочих групах та інших тимчасових об'єднаннях відстоюють інтереси фракцій. Фракції беруть активну участь у формуванні постійних та спеціальних комісій (комітетів) парламентів, а також керівних органів палат.

Одним із шляхів демократизації процедури опрацювання та прийняття рішень у законодавчому органі може бути широке залучення громадськості до роботи комітету. З 1970-х рр. Канада, США, європейські держави почали активно впроваджувати в життя механізми громадських консультацій між органами влади та представниками громадськості у формі постійно діючих громадських рад. Механізм громадських рад використовується владою, щоб убезпечити себе від хибних кроків, від прийняття незрозумілих для суспільства та неадекватних ситуації рішень. Громадські ради сприяють розвитку культури консенсусу. Виникають вони під тиском необхідності вирішення накопичених проблем. Так, "нагальна потреба у розробці новітнього законодавства для місцевого самоврядування та організацій громадянського суспільства, яке б враховувало потреби цих суб'єктів правового регулювання, вимагало від комітету залучення до процесу розширеного кола осіб, які опікуються подібним законодавством або представляють інтереси цих суб'єктів правового регулювання" [20, с. 38]. Громадська рада досить плідно працює при Комітеті державного будівництва

та місцевого самоврядування. Грунтовну оцінку діяльності громадських рад дав у своєму дослідженні М.Лациба.

Після виборів 1998 р. до Верховної Ради України за змішаною системою було створено більше 15 фракцій, що не змогли домовитись про утворення парламентської більшості. Уже взимку 2000 р. така більшість була створена, але дещо штучно, під певним тиском з боку Президента. І ситуація 2008 р. показує нам нестабільність парламентських фракцій в Україні, незважаючи на спроби ввести імперативний мандат, від якого давно вже відмовились демократичні країни.

Питання правової регламентації діяльності парламентських фракцій по-різному вирішуються у різних країнах. Існування фракцій визнається конституціями Греції, Данії, Іспанії, Італії, Португалії, Швеції. Зокрема, спеціальна ст. 183 "Парламентські групи" Конституції Португалії визначає мету, напрями їх діяльності та повноваження. У більшості ж країн регламентація організації і діяльності фракцій здійснюється на основі парламентських регламентів.

Як правило, регламент визначає мінімальну кількість депутатів, достатню для створення фракцій, що залежить від кількісного складу палат парламенту. Кількість депутатів коливається від 3 у Бельгії і до 20 у Франції. У деяких країнах фракцією вважається будь-яка група депутатів від однієї партії. Л.Сморгунов вважає, що ні в регламентах, ні в інших нормативних актах конституційного характеру не йдеться про парламентські фракції. Однак вони реально існують і активно діють у парламентах. На сьогодні парламентські фракції є невід'ємним елементом парламентської структури в усіх цивілізованих, демократичних державах. Саме вони визначають особливості внутрішньої структури палат парламентів і функціонування її окремих елементів [21, с. 214-231].

З представників парламентських фракцій формуються тимчасові так звані робочі групи для вирішення окремих поточних питань, зокрема підготовки і обґрунтування законопроектів. Представники фракцій у робочих групах та інших тимчасових об'єднаннях відстоюють інтереси фракцій. Фракції беруть активну участь у формуванні постійних та спеціальних комісій (комітетів) парламентів, а також керівних органів палат.

Здійснюючи контроль за діяльністю уряду, парламентські фракції реалізують можливість політичних партій впливати на уряд, відіграють вирішальну роль його у формуванні. Проте по-

вною мірою реалізувати ці можливості мають змогу лише великі фракції, фракції правлячих партій.

Інтенсивність впливу фракцій залежить як від чисельності, так і від інтелектуального потенціалу, рівня організації (дисциплінованості під час прийняття рішень), зовнішніх обставин та медіа-ресурсів.

У демократичних країнах фракції, або течії визначають діяльність політичних партій, наприклад Соціалістичної партії Франції. Їх конкуренція є доказом демократичної внутрішньої побудови партії. На місцевому рівні федеральна виконавча комісія (вища партійна інстанція департаменту) обирається федеральним з'їздом на основі пропорційного представництва течій. Таким самим чином і на національному рівні виконавчий комітет (справжній партійний парламент) обирається на черговому з'їзді на основі пропорційного представництва тих течій, що змогли зібрати більше 50 голосів депутатів. Після 1992 р. Першого секретаря Соціалістичної партії Франції обирають прямим голосуванням на національному з'їзді.

В Італії фундаментом демократії є партії. Вважається, що політична влада до 1993 р. перебувала в руках партій, а не парламенту, оскільки всі рішення приймалися політичними партіями. Таким чином, в основі політичної системи Італії була влада партій, де політична конкуренція перебуває під контролем партій.

За такої системи правління всі депутати дотримуються партійної лінії, а партійні рішення є результатом внутрішніх партійних розбіжностей і дискусій. Наприклад, офіційний статут Християнсько-демократичної партії Італії покладає основні обов'язки з вироблення політичних рішень на партійний з'їзд, Національну раду та Центральний провід. Багато рішень приймаються більшістю у Центральному провіді та Секретаріаті, але не стільки через громіздкий характер формальних інституцій, скільки внаслідок різкого поділу на партійні фракції. Справді, фракції є основними елементами процесу вироблення партією політичних рішень. Конкуруючи за контроль над відповідними посадами, фракції таким чином впливають на поведінку тих, хто перебуває при владі.

Принципи демократичної правової держави, зокрема політична та ідеологічна багатоманітність суспільного життя в Україні, зумовили конституційні засади структурування та внутрішньої організації діяльності Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади в державі. У цьому процесі визначальну роль

відведено депутатським фракціям, у тому числі у формуванні коаліції депутатських фракцій, її участі у процедурі призначення Прем'єр-міністра України та формування складу Кабінету Міністрів України (ч. 6, 7, 8 ст. 83 Конституції України), у можливому припиненні повноважень народного депутата України, оскільки останнє безпосередньо залежить від перебування (входження, виходу) народного депутата України у відповідній депутатській фракції (п. 6 ч. 2, ч. 6 ст. 81 Конституції України) та створення обставин щодо можливого дострокового припинення повноважень парламенту Президентом України, якщо протягом одного місяця у Верховній Раді України не буде сформовано коаліцію депутатських фракцій (п. 1 ч. 2 ст. 90 Конституції України) [10]. При цьому чисельність депутатської фракції є фактором реального її впливу на процеси створення коаліції депутатських фракцій, виборів Голови Верховної Ради України та його заступників, створення комітетів та тимчасових спеціальних і тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України.

Ситуація, коли вибори до парламенту (Верховної Ради України) не впливали на зміну уряду, певним чином деформувала політичну відповідальність уряду перед виборцями і роль політичних партій як механізму такої відповідальності. Певні кроки щодо підвищення ролі політичних партій уже зроблені.

Винятково важливе значення для розвитку політичного плюралізму і багатопартійності, повноцінної діяльності коаліційного уряду має створення правової бази для опозиції. Це стосується не тільки Закону України "Про політичні партії в Україні", а й парламентського регламенту, в яких мають передбачатися цілі, функції, механізм діяльності опозиції та гарантії її роботи, а також її відповідальність перед суспільством і державою за результати своєї роботи.

Взаємна цивілізована конкуренція правлячих сил, зокрема коаліційного уряду і конструктивної опозиції в межах існуючого конституційного ладу зменшує небезпеку зростання поляризації суспільства, надає можливість чітко визначити наявні суперечності та можливі шляхи їх вирішення (поступки і компенсації за них). Партійна опозиція є складовою громадянського суспільства, ознакою демократичних процесів. Отже, логічним є твердження, що діяльність політичної опозиції має відбуватися в правовому полі держави.

5.3. Участь політичних партій у політико-управлінській діяльності держави

Протягом останнього століття політико-управлінська діяльність держави стала об'єктом досліджень у багатьох країнах світу. Основні дискусії присвячені проблемі співвідношення політичної і управлінської діяльності держави та характеру політико-управлінських відносин у системі "суб'єкт управління - об'єкт управління". Зміст політико-управлінської діяльності держави можна визначити як діяльність (активність, свідомий цільовий вплив) держави щодо забезпечення політично доцільного, закономірного функціонування суспільства і розвитку суспільних відносин, у процесі якого відбувається управління державою за допомогою людських і фінансових ресурсів. Безпосередній зміст цієї діяльності визначається ступенем урахування політичних інтересів тих сил, що обіймають і здійснюють державну владу, та їх відповідності загальносоціальним інтересам [22, с. 31].

Досліджуючи сутність політико-управлінської діяльності, С.Рябов підкреслює складну, суперечливу та об'єктивну її природу. Так, ця діяльність виступає осередком змагань різних суспільних верств між собою і водночас спрямована на стримування цієї боротьби, примирення інтересів її учасників. Зміст політико-управлінської діяльності держави є вторинним від функцій держави і спрямований на їх виконання. У процесі реалізації кожної функції держави сама політико-управлінська діяльність держави наповнюється конкретним змістом.

Законодавчій функції відповідає діяльність, що полягає у встановленні норм і вимог, дотримання яких обов'язкове для всіх громадян та установ і покликана забезпечити функціональну стабільність суспільства.

Організаційній функції відповідає діяльність щодо створення й дотримання певного порядку в суспільстві, налагоджування господарських, транспортних зв'язків, мобілізація населення і матеріальних засобів на здійснення громадських справ.

Політичній функції відповідає діяльність, що полягає в забезпеченні домінуючого становища груп, які є носіями суспільної влади на даний час.

Економічній - формування державного бюджету, впливи на експортно-імпортну політику, впровадження економічних санкцій, протекціонізму тощо.

Соціальній - задоволення потреб населення в житлі, роботі, охороні здоров'я, соціальному захисті.

Культурно-освітній - організація державної підтримки науково-дослідницької роботи, створення умов для задоволення культурних потреб людей, забезпечення якості освіти, надання можливості загальної освіти [23, с. 41, 83-84].

Для успішного вирішення державних завдань мають прислужитися прагматичний підхід у контексті розвитку політичної системи суспільства і формування засад вітчизняного інституту політичних партій як дієвої і впливової сили, що може стати гарантом стійкого розвитку суспільства як інституту державної політики та управління.

Партії - найуніверсальніша з політичних форм громадської організації, спеціально пристосована для політичної діяльності в умовах представницької демократії. І доки остання існуватиме, існуватимуть партії. Уряди, як і раніше, формуються на партійній основі. Будь-який політичний режим, що претендує на легітимність, ґрунтується на консенсусі й представництві, не може обійтися без партій. Але партії мають відповідати тій ролі, що покладає на них демократія, і позитивно впливати на розвиток управлінських процесів.

Практика державотворення України, прагнення інтегруватися до євроатлантичного цивілізаційного простору зумовлюють необхідність урахування європейського досвіду, зокрема країн молодшої демократії стосовно оптимальної конституційної моделі. Модернізація політичної системи, конституційні зміни вимагають формування на рівні Основного Закону визначення статусу влади в цілому та розподілу повноважень між її гілками для оптимізації управлінських процесів.

Отже, тільки сильні, структуровані, ідеологічні партії здатні сформувати життєдіяльний коаліційний уряд. Для зміцнення політичних партій України необхідно підвищити правові вимоги щодо їх діяльності, а також стимулювати їх за допомогою фінансових механізмів.

Політичне управління здійснюється з метою впливу суб'єкта політики на політичну ситуацію, щоб забезпечити свої інтереси. Але ці інтереси будуть втілені у разі їх узгодження із суспільними інтересами. "Для забезпечення політичного управління, адекватного потребам суспільства, недостатньо мати владу, надзвичайно важливим є вміння скористатися нею. Це вміння полягає у приве-

денні політичних відносин у відповідність із об'єктивними закономірностями соціального прогресу, а також в умінні керуватися ними в процесі управлінської діяльності" [2, с. 680].

Для ефективного управління політичні партії у своїй діяльності мають використовувати такі управлінські принципи, як значущість, послідовність, інформованість, зворотний зв'язок. Процес управління складається з певної сукупності дій, отже, його суб'єкт починає з вибору цілей діяльності й визначення етапів її досягнення, керуючись принципом поєднання кінцевої мети розвитку з поточними завданнями. У процесі руху до поставленої мети суб'єкт управління керується принципом наступності. Взагалі, вибір напрямів практичної діяльності залежить не від особистих бажань політиків, а від людських потреб, запитів суспільного розвитку. С.Андрєєв зазначає, що потреби людей виступають у ролі сполучної ланки між законами розвитку суспільства й діяльністю людей. Без знання такої залежності не можливо стати справжнім політиком, підкреслює дослідник, і з ним важко не погодитись.

Висновки

1. Політичний процес - це функціональна характеристика політичної системи. Політична система, оскільки вона є знаряддям здійснення влади, а також виявом захисту і реалізації загальних, обов'язкових для більшості громадян, інтересів, виступає щодо інших систем суспільства домінуючим фактором. У сучасній державній політиці та управлінні партії відіграють провідне місце і це доводить аналіз їх участі у політичному процесі та місце, яке вони посідають у політичній та владній системі. Суттєво змінилась роль політичних партій у сучасній політичній системі, громадянському суспільстві, а відповідно і в державній владі. Сьогодні від партії скоріше вимагається здійснення комунікативної функції, ніж боротьба за владу.

2. Виходячи із визначення політичної партії як постійно діючого інституту політичної системи, що бере участь в організації та здійсненні державної влади, витікають функції та завдання політичної партії. Уряди в демократичних країнах формуються політичними партіями. Головним суб'єктом прийняття рішень у парламенті є фракції, які створюються політичними партіями. Президенти приходять до влади за підтримки політичних партій. Вплив партій на державну діяльність відрізняється ступенем їх залуче-

ності, яка залежить від форми правління і типу виборчої системи в різних країнах. Але за будь-яких умов вони є двигуном державної машини.

3. Політико-управлінська діяльність держави полягає в забезпеченні політично доцільного, закономірного функціонування суспільства і розвитку суспільних відносин, у процесі якого відбувається управління державою за допомогою людських і фінансових ресурсів. Безпосередній зміст цієї діяльності визначається ступенем врахування політичних інтересів тих сил, що обіймають і здійснюють державну владу, та їх відповідності загальнонаціональним інтересам. Політичні партії є тим інститутом, що здійснює державну політику та управління.

Питання для самоконтролю

1. Що таке політична партія? Яке її головне функціональне завдання?
2. Що таке політичний процес?
3. Яке місце посідають політичні партії в політичному процесі?
4. Від чого залежить спосіб формування уряду?
5. У чому полягає суть коаліційних теорій? З якою метою вони були створені?
6. Які Ви знаєте уряди? Який із способів організації урядів є найбільш ефективним?
7. Чим характеризується напівпрезидентська форма правління?
8. Які функції виконують парламентські фракції? На яких принципах базується їх діяльність?
9. Як впливає кількість партій на політико-управлінські процеси?
10. Що визначає ефективність політичних партій у політико-управлінському процесі?

Список використаних джерел

1. Fukuyama F. The End of History and the last Man / F. Fukuyama. - New York, 1999. - P. 296.
2. Політологічний енциклопедичний словник / упоряд. В. П. Горбатенко. - Вид. 2-ге, перероб. і доп. - К. : Генеза, 2004. - 735 с.

3. *Пойченко А.* Політичний процес в сучасній Україні : навч. посіб. / А. Пойченко. - К. : Вид-во УАДУ, 2001. - 56 с.
4. *Дегтярев А.* Основы политической теории / А. Дегтярев. - М. : Высш. шк. - 1998. - 239 с.
5. *Хейвуд Э.* Политология : учеб. для студ. вузов / Э. Хейвуд ; пер. с англ. под ред. Г. Г. Водолазова, В. Ю. Бельского. - М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2005. - 544 с.
6. *Гонюкова Л.* Політичні партії в системі парламентсько-президентської республіки / Л. Гонюкова // Політична реформа - гарантія демократичного розвитку українського суспільства : наук.-метод. матеріали на допомогу лекторам / за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. - К. : Вид-во УАДУ, 2003. - С. 89-104. С.90; http://gska2.rada.gov.ua/pls/site/p_deputat_list
7. Закон України про внесення змін до Конституції України // Відом. Верховної Ради України. - 2005. - № 2. - Ст. 44.
8. *Шведа Ю.* Теорія політичних партій та партійних систем : навч. посіб. / Ю. Шведа. - Львів : Тріада плюс, 2004. - С. 193.
9. *Гантінгтон С.* Зіткнення цивілізацій / С. Гантінгтон // Філософська і соціологічна думка. - 1996. - № 1-2. Huntington S. Democracy's Third Wave // Journal of Democracy. - 1991. - Spring. - P. 13 ; Гантінгтон С. Ф. Три хвили демократизації / С. Ф. Гантінгтон // Демократія: Антологія / упоряд. О. Проценко. - К. : Смолоскип, 2005. - С. 574-583.
10. Конституція України. - Харків : Фоліо, 2006. - 45 с.
11. *Білоус А. О.* Політико-правові системи. Світ і Україна / А. О. Білоус. - К., 1997. - 198 с.
12. *Габермас Ю.* Структурні перетворення у сфері відкритості: дослідження категорії громадянське суспільство / Ю. Габермас ; пер. А. Онишко. - Львів : Літопис. - 317 с.
13. Політична наука. Словник: категорії, поняття і терміни. - Львів: Кальварія, 2003. - 500 с.
14. *Юдин Ю.* Политические партии и право в современном государстве / Ю. Юдин. - М. : Форум - Инфра-М, 1998. - 228 с.
15. *Шарло Ж.* Политические партии и система политических партий во Франции / Ж. Шарло. - М., 1993. - 68 с.
16. *Сартрі Дж.* Порівняльна конституційна інженерія / Дж. Сартрі. - К. : АртЕк, 2001. - 211 с.
17. *Кислий П.* Становлення парламентаризму в Україні: На тлі світового досвіду / П. Кислий, Ч. Вайз. - К. : Абрис, 2000. - 414 с.

18. *Кречмер Г.* Фракції, партії в парламенті / Г. Кречмер. - К. : Заповіт, 1999. - 300 с.
19. Регламент Верховної Ради України від 19 верес. 2008 р. № 547 VI. - <http://www.zakon.rada.gov.ua> (перегляд 10.12.2008 р.)
20. Законотворчий процес та якість закону: Як досягти гармонії? / А. Ткачук, С. Науменко. - К. : Ін-т громадян. сусп-ва : ТОВ "ІКЦ Леста", 2005. - 44 с.
21. *Сморгунов Л. В.* Сравнительная политология: Теория и методология измерения демократии / Л. В. Сморгунув. - СПб. : Изд-во Санкт-Петербург. ун-та, 1999. - С. 214-231.
22. *Гаєвський Б. А.* Політичне управління : навч. посіб. / Б. А. Гаєвський, В. А. Ребкало, М. В. Туленков. - К. : Вид-во УАДУ, 2001. - 160 с.
23. *Рябов С. Г.* Політологічна теорія держави / С. Г. Рябов. - К. : Тандем, 1996. - 240 с.

6. СПІВПРАЦЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ З НЕУРЯДОВИМИ ОРГАНІЗАЦІЯМИ ЯК ВАЖЛИВИЙ НАПРЯМ ВЗАЄМОДІЇ ПОЛІТИКИ Й УПРАВЛІННЯ

План

6.1. Співпраця органів державної влади з неурядовими організаціями як необхідна умова зміцнення демократичних засад політики й державного управління.

6.2. Форми та напрями взаємодії органів державної влади з неурядовими організаціями.

Ключові слова: громадянське суспільство, державна політика, державне управління, громадські організації, неурядові організації, демократія, громадські ініціативи, громадська участь.

6.1. Співпраця органів державної влади з неурядовими організаціями як необхідна умова зміцнення демократичних засад політики й державного управління

Виклики сучасної епохи, що постали перед Українською державою, актуалізують завдання побудови соціальної, правової, демократичної держави та розвиненого громадянського суспільства.

Пріоритетами Української держави ХХІ ст. мають стати перехід від постіндустріального суспільства до інформаційного; розвиток інститутів громадянського суспільства; створення владою максимально сприятливих умов та можливостей для реалізації інтелектуальних, ділових, соціальних, культурно-освітніх та інших ініціатив громадян та неурядових організацій; суттєве підвищення ефективності державного управління; посилення реальної відповідальності представників усіх гілок влади, які професійно працюють для досягнення головної мети - підвищення рівня та якості життя громадян.

Це диктує нові вимоги до організації системи державної влади, яка повинна відповідати стандартам демократичного врядування, наближення державної машини до пересічних громадян через удосконалення якості державних послуг.

Створення і забезпечення ефективного функціонування системи взаємодії органів влади та інститутів громадянського суспільства - одне з головних завдань процесу демократизації політики й державного управління.

Співпраця державних органів з неурядовими організаціями є невід'ємним елементом демократичної політичної культури суспільства і політики взагалі. Водночас наявність налагоджених, ефективно діючих каналів взаємодії між органами державної влади та "третім сектором" виступає запорукою якісної державної політики, спрямованої на потреби населення, її підконтрольності суспільству, відповідності стратегічним національним інтересам.

Як інститути громадянського суспільства громадські, благодійні організації, творчі спілки, інші установи та невідприємницькі товариства представляють інтереси різних корпоративних груп та покликані забезпечувати взаємозв'язок органів публічної влади і суспільства, організувати публічний діалог з приводу ключових питань розвитку держави та суспільства, сприяти самоорганізації різних аспектів громадського життя та самостійно вирішувати значний спектр соціально важливих для суспільства проблем.

Отже, така співпраця набуває особливої актуальності в процесі взаємодії політики й державного управління, оскільки слугує основою, на якій формуються демократичні засади політичного й управлінського процесів.

На думку українських дослідників, "визначальним чинником демократизму сучасної держави є встановлення рівноваги в суспільстві та гармонійних відносин між державою і громадянами" [1, с. 285]. Співпраця органів державної влади з неурядовими організаціями розглядається як взаємодія держави і громадянського суспільства, демократії та державного управління і як механізм демократизації апарату державного управління.

Різноманітні громадські організації досить часто називають "третім сектором". А сам "третій сектор" - громадянським суспільством у вузькому розумінні [2, с. 13]. Його складають численні об'єднання й асоціації окремих громадян та юридичних осіб, для яких отримання прибутку не є основною метою. Цей сектор включає в себе громадські організації та рухи, профспілки, політичні партії, недержавні заклади освіти та охорони здоров'я, благодійні організації, професійні асоціації, незалежні засоби масової інформації та інші форми об'єднань громадян.

За всієї різноманітності громадські (неурядові) організації мають загальні риси та ознаки, що дають змогу розглядати їх як елементи громадянського суспільства, як інститути, де громадяни набувають навичок не лише громадської самодіяльності, а й уміння відстоювати свої позиції у сфері політики й державного управління, а саме:

- наявність організованої та визначеної структури;
- відокремленість цих організацій від держави, їх приватний та незалежний характер;
- відсутність спрямованості на прибутковий характер діяльності;
- самоуправлінський характер організації;
- необов'язковість участі в такого роду організаціях (вони слугують самовираженню громадян, реалізації їх ідей);
- створення, як правило, для забезпечення соціальних потреб певних суспільних груп.

Взаємодія влади з громадськими організаціями є важливим аспектом та напрямом діяльності органів державної влади. Будь-яка ефективна співпраця та партнерство має на меті створення відносин, що будуються на взаємній довірі та виражають добру волю учасників процесу на взаємодію. Якщо немає спільної мети для співпраці та спільного прагнення й зацікавленості, то будь-які контакти між органами державної влади з громадськими організаціями не перетворюються у дійсно співпрацю і мають разовий характер.

Співпраця державних органів з неурядовими організаціями є невід'ємним елементом демократичної політичної культури суспільства та країни в цілому. Наявність налагоджених, ефективно діючих каналів взаємодії між органами державної влади та "третім сектором" виступає запорукою якісної державної політики, спрямованої на потреби суспільства, її підконтрольності суспільству, відповідності стратегічним національним інтересам.

Ще в 2005 р. Інститутом громадянського суспільства була розроблена *Концепція взаємодії держави і громадянського суспільства* [3]. У ній визначені основні засади, форми та принципи співпраці органів державної влади з неурядовими організаціями. У концепції розкриваються такі основні поняття, як:

органи публічної влади - органи державної влади, органи місцевого самоврядування;

організації громадянського суспільства - громадські, благодійні організації, творчі спілки, інші установи та невідприємницькі товариства, що представляють інтереси різних корпоративних груп та створені не для отримання прибутку;

громадянські ініціативи - об'єднання громадян без статусу юридичної особи, громадські слухання, будинкові комітети, мирні зібрання, публічні обговорення тощо.

Дана Концепція передбачає:

1) визначення засад, на яких мають будуватись взаємодія органів публічної влади та організацій громадянського суспільства;

2) удосконалення існуючих та створення нових форм соціального партнерства, співробітництва органів публічної влади та громадянського суспільства;

3) створення ефективних засобів та методів підтримки діяльності організацій громадянського суспільства та соціально значимих проектів, які ними реалізуються;

4) створення інфраструктури взаємодії органів публічної влади та організацій громадянського суспільства [3].

У Концепції визначені також принципи, на яких має ґрунтуватися взаємодія органів влади з громадськістю, а саме:

1. Громадська активність

Громадська активність як ініціативна та добровільна участь людей у житті суспільства та вироблення державної та місцевої політики у різних, значущих для людей сферах, є важливим складовим елементом демократичного суспільства. Органи публічної влади мають підтримувати громадську ініціативу шляхом створення сприятливих умов для її виникнення та реалізації.

2. Партнерство

Взаємодія органів публічної влади та організацій громадянського суспільства має будуватись на основі партнерства та рівноправності. Це сприятиме ефективній співпраці та створить умови для об'єднання зусиль державного й громадського сектору з метою вирішення суспільно значущих питань.

3. Відкритість та відповідальність

Діяльність організацій громадянського суспільства, органів державної влади, органів місцевого самоврядування має бути відкритою, відповідальною та підзвітною суспільству з питань своєї діяльності, у тому числі з питань реалізації проектів та фінансового забезпечення цих проектів.

4. Політична незалежність

Організації громадянського суспільства у процесі здійснення своєї діяльності мають бути вільними та незалежними, діяти виключно в рамках закону. Підтримка громадських ініціатив та організацій за рахунок бюджетів та фондів органів державної вла-

ди чи органів місцевого самоврядування має здійснюватись, як правило, на конкурсній основі з дотриманням прозорих процедур та безсторонності, аби не допускати надання привілеїв чи створення обмежень політичного характеру, а також поширення політичного впливу на громадські ініціативи.

5. Запобігання корупції

За підтримки громадських ініціатив та організацій за рахунок бюджетів і фондів органів державної влади чи органів місцевого самоврядування необхідно створити умови та механізми, що виключають конфлікт інтересів та запобігатимуть корупції.

6. Раціональний і збалансований розвиток

Органи публічної влади, а також організації громадянського суспільства при реалізації власних чи спільних проектів та програм мають дбати про їх раціональний та збалансований розвиток відповідно до існуючих у суспільстві потреб. Така діяльність має максимально покривати потреби суспільства в різних сферах суспільного життя та не припускати надмірної концентрації проектів у одній чи кількох сферах, що веде до дублювання та неефективного використання ресурсів, коли інші залишаються поза увагою влади та організацій громадянського суспільства.

7. Комплексність

Форми реалізації громадських ініціатив через організації громадянського суспільства є взаємопов'язаною та взаємодоповнюючою системою до виконання органами публічної влади власних повноважень в інтересах суспільства в цілому та окремих, соціально уразливих груп населення зокрема. Усі форми реалізації громадських ініціатив мають розвиватись та діяти цілісно і системно. Кожна з форм є невід'ємним елементом громадянського суспільства, що сприяє становленню та зміцненню інститутів громадянського суспільства [3].

Одним із нових та вкрай важливих нормативних документів щодо сприяння зміцненню громадянського суспільства в Україні та вдосконаленню форм співпраці органів державної влади з неурядовими організаціями є *Концепція сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства*, що схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2007 р. за № 1035-р. [4]. У Концепції зазначається, що "сприяння розвитку громадянського суспільства є однією з найважливіших умов становлення України як демократичної, правової і соціальної держави. Це насамперед передбачає нала-

годження ефективної взаємодії органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства, яка повинна базуватися на партнерстві, спільній зацікавленості у досягненні цілей, пов'язаних з процесом демократизації всіх сфер державного управління і суспільного життя, соціально-економічним і духовним прогресом, всебічним забезпеченням захисту прав і свобод людини та громадянина" [4, с. 1].

Основними завданнями Концепції є сприяння:

- удосконаленню нормативно-правової бази з питань розвитку громадянського суспільства, діяльності інститутів громадянського суспільства, доступу громадян до інформації;

- розробленню та впровадженню ефективного механізму налагодження комунікацій між органами виконавчої влади та зазначеними інститутами;

- створенню належних умов для розвитку інститутів громадянського суспільства;

- формуванню громадянської культури суспільства, виявленню активної громадянської позиції, зокрема щодо участі в процесах формування та реалізації державної політики, усвідомлення громадськістю принципів співробітництва між органами виконавчої влади та інститутами;

- розвитку волонтерського руху, благодійництва і меценатства.

У даній концепції, як і у попередній, визначені основні принципи співпраці органів виконавчої влади з громадськістю. Вони, якщо здійснити відповідний аналіз, дещо відрізняються. Взаємодія органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства здійснюється на основі наступних принципів:

- *соціальне партнерство* - налагодження конструктивної взаємодії органів виконавчої влади, інститутів громадянського суспільства і суб'єктів господарювання для вирішення питань державного управління й суспільного життя;

- *забезпечення рівних можливостей* - створення органами виконавчої влади однакових умов для діяльності зазначених інститутів, пов'язаної із захистом прав і свобод людини та громадянина, наданням соціальних послуг;

- *взаємовідповідальність* - усвідомлення органами виконавчої влади та інститутами громадянського суспільства спільної відповідальності за рівень їх взаємодії;

- *відкритість та прозорість* - забезпечення органами виконавчої влади доступу інститутів громадянського суспільства до інформації шляхом:

- розроблення і впровадження ефективного механізму налагодження комунікацій з громадськістю;
- надання громадським інститутам у повному обсязі інформації про свою діяльність, за винятком тієї, що відповідно до законодавства становить державну таємницю;
- проведення роз'яснювальної роботи щодо доцільності розроблення проектів державно-управлінських рішень та їх прийняття;
- сприяння висвітленню у засобах масової інформації проектів ефективного співробітництва органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства, а також питань розвитку громадянського суспільства загалом;
- *участь інститутів громадянського суспільства у формуванні та реалізації державної політики* - залучення органами виконавчої влади громадських інститутів як зацікавлених сторін до управління державними справами;
- *невтручання* - унеможливлення втручання органів виконавчої влади у діяльність НДО, за винятком випадків, установлених законом;
- *визнання органами виконавчої влади різних видів діяльності інститутів громадянського суспільства* - створення умов для різноманітної їх діяльності, налагодження взаємодії на професійно-профільній основі;
- *ефективність процесу взаємодії* - досягнення позитивних результатів у процесі взаємодії органів виконавчої влади з НДО, прийняття органами виконавчої влади рішень з урахуванням суспільних потреб та інтересів [4, с. 3-4].

Сприяння з боку державної влади об'єднанню зусиль неурядових організацій для здійснення ними незалежного, об'єктивного, компетентного, громадянського контролю за роботою всіх механізмів та складових державної машини покликане стати наочним свідченням готовності держави, влади, управлінських кадрів до сутнісних змін в їх діяльності, без яких не може відбутися їх якісне відновлення та перехід на сучасний етап у взаємовідносинах політики й державного управління.

Особливого значення згадана проблема набуває в контексті посилення впливу громадян та їх об'єднань на проведення адміністративної, політичної, соціально-економічної реформи в країні, досягнення соціального консенсусу та розвитку сучасної правової соціальної держави.

Без усього цього запровадження норм та цінностей демократії як основних підвалин подальшого ефективного державного розвитку і реального впливу НУО на рішення, що приймає влада і які стосуються життя конкретної людини, членів її сім'ї, а також розвитку і майбутнього всієї нації ризикує стати або неможливим, або пріоритетом для протилежних за змістом та спрямуванням суспільних процесів.

6.2. Форми та напрями взаємодії органів державної влади з неурядовими організаціями

До форм громадської участі у політиці й державотворчому процесі відносять: місцеві вибори й місцеві референдуми; збори громадян; місцеві ініціативи; громадські слухання; органи самоорганізації населення; асоціації та інші об'єднання громадян; дорадчі комітети. У Концепції сприяння органів виконавчої влади розвитку громадянського суспільства визначені найчастіше використовувані форми взаємодії органів державної влади з недержавними організаціями.

До таких форм взаємодії, зокрема, віднесені:

- участь інститутів громадянського суспільства в розробленні та обговоренні проектів нормативно-правових актів з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави, інтересів широких верств населення, прав і свобод людини та громадянина;
- здійснення ними громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади щодо розв'язання проблем, що мають важливе суспільне значення (у формі громадського моніторингу підготовки та виконання рішень, експертизи їх ефективності, подання органам виконавчої влади експертних пропозицій);
- надання інститутами громадянського суспільства соціальних послуг населенню відповідно до укладених з органами державної влади договорів;
- утворення спільних консультативно-дорадчих та експертних органів, рад, комісій, груп для забезпечення врахування громадської думки у формуванні та реалізації державної політики;
- співпраця органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства в процесі підготовки та перепідготовки кадрів, спільного навчання державних службовців та представників громадських організацій навикам ефективної взаємодії, ознайомлення широких верств населення з формами їх участі у формуванні та реалізації державної політики;

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

- виконання спільних проектів інформаційного, аналітично-дослідницького, благодійного і соціального спрямування [4, с. 5].

Форми взаємодії між інституціями неурядового сектору і державними органами та установами досить різноманітні, а їх конкретні види залежать від особливостей національної правової системи та політичних традицій. Вони постійно розвиваються, в процесі чого виникають нові, більш ефективні методи та форми взаємодії. Усі форми взаємодії органів державної влади й громадянського суспільства можуть бути умовно поділені на дві групи:

1. *Економічні*, під якими розуміється співпраця, у процесі (або результаті) якої отримується прибуток, забезпечується економічний розвиток регіону, держави в цілому тощо.

2. *Неекономічні*, під якими розуміється співпраця, не націлена на отримання прибутку. Метою такої співпраці є вирішення неекономічних питань.

Зрозуміло, що запропонована класифікація є досить умовною. Співпраця органів державної влади з неурядовими організаціями у будь-якій пострадянській країні супроводжується серйозними проблемами та перешкодами. Головні з них полягають у тому, що очікування населення від влади, оцінки якості та необхідності її діяльності суттєво відрізняються. Має місце і серйозна недовіра з боку населення до діяльності органів державної влади, їх здатності реалізувати потреби населення, забезпечити умови для стабільного, економічно ефективного розвитку суспільства. Так, за даними соціологічних досліджень, у 2008 р. Президенту України цілком довіряли 3,6% громадян, переважно довіряли - 19,7%; уряду - відповідно 3,1% та 15,4%, а Верховній Раді України - цілком довіряли лише 1,2%, переважно - 11,0% громадян [5, с. 525-526]. За таких умов механізми залучення громадськості до процесів державного управління не можуть бути ефективними, а сам процес взаємодії стабільним.

Період освоєння нових демократичних цінностей та їх трансформування у стимулюючі мотиви до співпраці з органами державної влади займає тривалий час, у деяких випадках і десятки років. У цілому ж у таких країнах, як Україна, він є непростим як для населення, так і для влади. Водночас слід зазначити, що в такій мірі, як соціальні мотиви впливають на поведінку людей, поведінка людей може також відповідно впливати на їх мотиви та поведінку. Тобто

соціальні мотиви можуть змінюватися у процесі створення інституційних умов та реальних, дієвих інструментів і механізмів залучення громадян до спільної діяльності з органами державної влади, у тому числі й у процесі їх участі в прийнятті управлінських рішень.

Активний соціальний діалог, участь інститутів громадянського суспільства у вирішенні завдань, що стоять перед суспільством, не тільки підвищує їх соціальну роль та значення, а й має суттєві соціально-економічні та суспільно-політичні наслідки: через нормативно-правові інструменти, економічні важелі та готовність влади до діалогу з суспільством створюється середовище, яке сприяє процесам розвитку громадянського суспільства.

Основними умовами ефективної співпраці органів державної влади з населенням є:

- соціальне та моральне налаштування й готовність учасників суспільно-державної взаємодії до розвитку і зміцнення такої співпраці;

- певна зрілість інститутів громадянського суспільства, що є необхідним як для зацікавленості органів державної влади співпрацювати з ними, так і для чіткого та точного вираження своїх інтересів, прагнень та побажань;

- наявність інституціалізованих правових та організаційних меж співпраці як для влади, так і для громадськості, а також рамок для здійснення партнерства, під яким у даному випадку маємо на увазі сталі форми їх взаємодії;

- певна економічна незалежність та стабільний рівень діяльності організацій громадянського суспільства, їхня спроможність бути повноцінним партнером органів державної влади.

Якісна та ефективна взаємодія органів державної влади з громадянським суспільством можлива за умови наявності трьох основних елементів:

1. Державного відомства, установи, департаменту та відділу в системі державної влади, які безпосередньо відповідають за співпрацю з неурядовими організаціями.

2. Розробленої та прийнятої державної програми сприяння розвитку взаємодії державних органів та структур з громадянським суспільством.

3. Письмових угод між органами державної влади та неурядовими організаціями щодо їхньої спільної діяльності.

Наявність усіх трьох елементів співпраці влади з НДО не є обов'язковим, але реальна практика поступово наближається до послідовної та поетапної інституціалізації вищезазначених про-

цесів. У сучасній Україні все частіше трапляються всі три названі нами елементи. Спинимось на основних формах взаємодії ОДВ з громадськими організаціями.

Громадські слухання як важливий інструмент отримання інформації від громадян проводяться ОДВ не тільки з метою інформування громадськості про свою діяльність або про хід виконання проектів і програм, але й для того, щоб почути побажання, поради, з'ясувати рівень задоволеності громадськості діяльністю влади. На відміну від одностороннього інформування, спрямованого від ОДВ до ГС, тут має місце двосторонній зв'язок і двосторонній потік інформації, а саме: ОДВ → ОГС → ОДВ. Такий зворотний зв'язок забезпечує можливість взаємовпливу та взаємообміну не тільки ідеями, але й інформацією. Як правило, результатом громадських слухань стають спільні плани дій і спільні проекти.

Бюджетні слухання, будучи формою громадських слухань, відрізняються від них чітко окресленою бюджетною тематикою і проблематикою. Крім того, на відміну від громадських слухань, бюджетні слухання передбачають перш за все звітування влади про хід виконання бюджету, особливо про основні напрями розподілу коштів та їх використання. Бюджетні слухання сприяють порозумінню влади з громадськістю, дають можливість владі заручитися підтримкою громадян щодо фінансування основних проектів і програм.

Громадські дорадчі ради або комітети - групи волонтерів із представників громади, які працюють на постійній основі в режимі проведення засідань і допомагають з'ясувати інтереси громади в питаннях, вирішенням яких опікується громадська організація.

Необхідно зазначити, що, визнаючи важливість на центральному рівні громадських дорадчих комітетів для демократичного розвитку суспільства та прозорості в діяльності органів державної влади, учені вважають, що здебільшого така форма застосовується у співпраці з органами місцевого самоврядування. Підтвердженням цього є визначення дорадчого комітету (робочої групи) як тимчасового колективу представників територіальної громади та органів місцевого самоврядування, створеного для вирішення питань, які потребують поєднання різних функцій і залучення фахівців з різних галузей.

Громадські дорадчі комітети сприяють передусім взаємодії та взаємовпливу влади і громадськості, допомагають їм у спокійній, творчій обстановці почути один одного, знайти шляхи вирішення проблемних питань, спільно розробити подальшу політику владного органу.

Виходячи з вищенаведеного громадський дорадчий комітет - це постійна або тимчасова робоча група, членами якої є активні й

фахові представники громадянського суспільства. Функціонуючи при ОДВ та органах місцевого самоврядування (ОМС), такий комітет надає консультативну допомогу; виражає прагнення та побажання територіальної громади, громадських об'єднань, широкого загалу громадськості щодо основних напрямів державної політики або політики органів місцевого самоврядування та її реалізації. Причому іноді на громадські дорадчі комітети можуть покладатися функції контролю за діяльністю ОДВ й ОМС.

Важливим напрямом співпраці ОДВ з громадськістю є **громадські та громадсько-професійні експертизи** проектів нормативно-правових актів і програм діяльності уряду, інших державних програм соціально-економічного розвитку притаманні центральному рівню державного управління. Як правило, громадські експертизи проводяться представниками громадських рухів та об'єднань.

За організацією здійснення громадські експертизи можуть набувати двох видів.

1. Законопроект чи програма надаються широкому загалу громадських об'єднань. На першому етапі вони розсилаються поштою або розміщуються на веб-сайті організації, що їх розробляла. На другому етапі організація отримує висновки громадських рухів та об'єднань також поштою або на своєму сайті.

Можливі такі варіанти подальших дій:

- після реалізації другого етапу співпраці ОДВ і громадських рухів та об'єднань припиняється і ОДВ, на основі отриманих результатів, доробляє зазначені документи;

- із представників організацій, які брали участь у першому турі експертизи, створюється робоча група для опрацювання документів до повного їх прийняття та впровадження в життя.

2. Законопроект чи програма пропонуються на розгляд робочій групі, створеній із представників громадськості з метою доопрацювання запропонованих документів. Недоліком такого виду є той факт, що ОДВ, який розробляв документ, має можливість створити робочу групу із числа осіб, які будуть лояльно ставитися до документа в цілому та до окремих дискусійних його аспектів.

На відміну від громадської експертизи, громадсько-професійна експертиза здійснюється не тільки представниками громадськості, але й науковцями та фахівцями з питань, розміщених у зазначених документах. Тому вона є більш ефективною, оскільки хороші результати досягаються за умови спільної роботи найкра-

щикх фахівців та найактивніших представників громадськості над вирішенням важливих завдань і проблем сьогодення.

Висновки

1. В умовах демократизації політичного процесу в Україні актуалізується завдання організації системи державної влади на принципах демократичного врядування й наближення до інтересів та потреб громадян.

2. Формування сучасної ціннісної системи державного управління, яка б відповідала потребам сьогодення і усталеним демократичним принципам функціонування політики, користувалася підтримкою й довірою з боку різноманітних неурядових організацій неможлива без налагодження якісної співпраці як всередині системи державно-управлінських відносин між різними владними структурами, так і в системі їх взаємовідносин з інститутами громадянського суспільства і громадськістю в цілому.

3. Співпраця органів державної влади з неурядовими організаціями виступає запорукою якісної державної політики, спрямованої на потреби населення, невід'ємним елементом демократичної політичної культури, є виявом взаємодії політики й державного управління загалом, тією основою, на якій формуються демократичні засади політичного й управлінського процесів.

4. На сучасному етапі розвитку Україна впевнено йде шляхом демократичних перетворень, зміцнення громадянського суспільства та форм співпраці його інститутів з органами державної влади. Це підтверджує аналіз останніх нормативно-правових актів, прийнятих в Україні з питань розвитку взаємодії між органами державної влади та неурядовими організаціями.

5. Взаємодія держави і громадянського суспільства за умов демократії передбачає наявність дієвих засобів і механізмів підтримки діяльності організацій громадянського суспільства і тих соціально значимих проєктів, які ними реалізуються.

6. Ефективна співпраця влади й громадськості може бути успішно реалізована за умови дотримання суб'єктами даної взаємодії (передусім державою) наступних принципів - партнерства і рівноправності, відкритості та відповідальності, раціональності й збалансованості, узгодженості інтересів та запобігання корупції, компетентності, політичної незалежності.

7. Взаємодія органів виконавчої влади з неурядовими організаціями здійснюється в різних формах. До найбільш поширених в

українській практиці можна віднести громадські слухання, громадські дорадчі ради і комітети, громадську експертизу.

8. Сьогодні активна українська громадськість уже не залишається байдужою до процесів демократизації суспільства, до підвищення якості державних послуг. Форми її співпраці з органами влади характеризуються різноманітністю. Проблема полягає в їх ефективності.

Питання для самоконтролю

1. Яку роль відіграють неурядові організації в процесі взаємодії політики й державного управління?

2. Назвіть риси та ознаки, які характеризують громадські організації як інститути громадянського суспільства.

3. Розкрийте основні засади Концепції взаємодії держави і громадянського суспільства.

4. Охарактеризуйте основні принципи взаємодії органів державної влади з громадськістю.

5. Розкрийте форми громадської участі в державотворчому процесі.

6. Визначте основні умови ефективної співпраці органів державної влади з населенням.

Список використаних джерел

1. *Цветков В. В.* Демократія - управління - бюрократія: в контексті модернізації українського суспільства : монографія / В. В. Цветков, В. П. Горбатенко. - К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, 2001. - 248 с.

2. Реформа государственного управления: институционализация консультаций между институтами власти и неправительственными организациями в странах СНГ. Условия, формы, практика. - Братислава, United nations development programme, 2002. - 118 с.

3. Концепція взаємодії держави і громадянського суспільства / Ін-т громадян. сусп-ва, 2005. - Режим доступу : www.csi.org.ua

4. Про схвалення Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 листоп. 2007 р. № 1035-р. - Режим доступу : www.kmu.gov.ua/control

5. Українське суспільство 1992-2008. Соціологічний моніторинг / за ред. д.екон.н. В. Ворони, д.соц.н. М. Шульги. - К. : Ін-т соціології НАН України, 2008. - 656 с.

7. ЦІННІСНІ ЗАСАДИ ВЗАЄМОДІЇ ПОЛІТИКИ ТА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

План

7.1. Цінність у системі державного управління: категоріальний аспект.

7.2. Політична відповідальність як ціннісний пріоритет політико-управлінських відносин у сучасній Україні.

Ключові слова: цінності, політичні цінності, управлінські цінності, система цінностей, політична свідомість, світогляд, ідеологія, демократизація, політична відповідальність.

7.1. Цінність у системі державного управління: категоріальний аспект

За умови інтерпретації державної влади та держави в цілому як аксіологічних одиниць постає проблема впливу останньої на формування ключових цінностей громадянського суспільства.

З позиції наукової методології дослідження спочатку необхідно, спираючись на науковий досвід і практику життя, з'ясувати: як існують цінності - матеріально або ідеально, як об'єктивні речі й процеси або як витвори (ідеї) людської свідомості? У який спосіб існують цінності? З'ясуванню цих питань присвячували свої роботи багато науковців минулого й сучасності - філософів, соціологів тощо. Дослідженням проблем цінностей **займається аксіологія - розділ філософії - наука (вчення) про цінності буття.**

На думку одних, цінності - це переконання людей, соціальних груп, суспільства, але не будь-які, а тільки відносно цілей, до яких вони повинні прагнути [14, с. 7]. Але з цього незрозуміло, хто визначає те, до чого люди повинні прагнути? Зрозуміло одне, - цінності як переконання є фактами свідомості, тобто існують ідеально. Іdealістична теорія дає класифікацію концепції цінності, з якої витікає, що розуміння цінності як факт свідомості є суб'єктивним.

Трохи відмінна точка зору на теорію цінностей належить іншій групі вчених. Вони вважають, що відповідно до принципу єдності теорії й практики аналіз практичного спрямування вживання поняття "цінність" у всесвітній історії й у сучасних суспільствах дає змогу дійти висновку про те, що цінності - це такі ре-

зультати або продукти різноманітної діяльності людей, які задовольняють які-небудь матеріальні або духовні потреби людей різних соціальних груп [1, с. 18]. У роботах з економіки та маркетингу історія виникнення поняття "цінність" пов'язується з появою товарів, товарного обміну й поняття "ціна" товару. Ціна товару (а надалі - цінність товару) виявляється соціальною властивістю (ознакою) товару, що означає або відображає кількість інших товарів (або грошей), на яке може бути вимінаний цей товар. Ціна товару є витратою покупця (звичайно в грошовому еквіваленті) на купівлю товару. Якісно товар виявляється єдністю споживчої й мінової вартості, що проявляється в ціні [1, с. 27]. Продукти діяльності людей (товари й послуги), що мають певну ціну, перетворилися в цінності. На відміну від розуміння цінності як "переконаності", ці цінності можна реально споживати в речовому вигляді. Можна погодитися з останніми твердженнями, що із сфери економічного життя поняття "цінність" поширилося на інші сфери життя суспільства. Наприклад, реально матеріалізовані дії людей, які проявляють милосердя, надають допомогу нужденним тощо стали моральною цінністю.

Отже, як економічні, так і політичні (управлінські) цінності мають утилітарну корисність для людей та суспільства в цілому, і тому називаються утилітарними цінностями, здатними принести людям користь або за допомогою задоволення матеріальних потреб, або за допомогою задоволення політичних, правових, управлінських тощо потреб людей і соціальних груп.

Незважаючи на усе вищевикладене, необхідно окремо сказати про духовні цінності. На відміну від утилітарних, ці цінності (естетичні, етичні, світоглядні, наукові тощо) задовольняють потреби людей і соціальних груп в удосконаленні, розвитку їхнього духовного світу, у насиченні свідомості людини знаннями, почуттями, ідеалами. Із практики відомо, що духовні цінності мають не матеріальну (утилітарну) корисність, а корисність духовну, тобто психоемоційну. При їх сприйнятті і розумінні вони здатні передавати людям або формувати в них певні соціальні почуття (моральні й естетичні) чи знання (світоглядні й наукові).

Моральними цінностями є, наприклад, вчинки людей, їхня поведінка, спрямована на задоволення або здійснення суспільних потреб чи інтересів у добрі (ввічливість, гостинність, пошана, милосердя, вірність даному слову, мужність, самопожертва, безкорисливість, честь, достоїнство, совість тощо). Як естетичні цінності виступають, наприклад, художні твори.

Світоглядними цінностями є філософські або релігійні вчення, ідеологічні символи тощо. Наукові цінності - це насамперед наукові здобутки, книги й інші знакові системи, що виражають і передають людям накопичені в науці знання про світ, суспільство, людину. Є й інші види духовних цінностей: педагогічні, спортивні, ігрові тощо.

У цілому сукупність економічних цінностей зазвичай називають "багатством", політичних - "правом", управлінських - "владдою", моральних - "добром", естетичних - "красою", світоглядних і наукових - "істиною". Усі цінності, тобто соціальні цінності в цілому називають "благом". Тому можна зробити висновок, що цінності для людей - це благо.

Цінності можна розглядати як утилітарні задоволення інстинктів-потреб (у Р.Перрі: "є тільки одне первісне джерело цінностей, а саме - інтереси людини" [9, с. 42]); як продукт культурної діяльності соціуму (у В.Лапіна: "цінності -...узагальнене уявлення людей про цілі і норми своєї поведінки, які втілюють історичний досвід і концентровано відображають сенс культури окремого етносу і всього людства загалом" 8, с. 5); або ж як позачасові, ідеальні, іматеріальні, вічні утворення (у М.Гартмана: "цінності - такий самий останній "факт", який ні з чого не виводиться, як і походження Всесвіту" [2, с. 196]).

Конституювання цінностей системно відбувається на рівні взаємодії "індивід - соціум - держава", де цінності виступають загальнообов'язковими нормами соціетального існування (правилами поведінки), що формують із сукупності індивідів цілісну і єднісну соціальну систему суспільства. Відтак цінності не тільки опосередковано визначають структуру суспільства, але й формують систему консенсусної узгодженості як вимогу існування єдиної системи політичності людської спільноти. Сформатовані в певну логічну структуру цінності володіють високим мобільним потенціалом, оскільки формуються та підтримуються кожною соціетальною одиницею - громадянином, сім'єю, групою, територіальною громадою, країною, людством. Саме цінності визначають характер та способи взаємодії суб'єктів у суспільстві, політиці, державному управлінні. В єдності ціннісного спілкування розглядав будь-які взаємодії П.Сорокін - по-перше, особи як суб'єкта взаємодії, по-друге, суспільства як сукупності індивідів, що взаємодіють, по-третє, культури як сукупності значень, цінностей та норм, якими

володіють взаємодіючі особи, що об'єктивують, соціалізують та розкривають ці значення [11, с. 429].

Сукупність цінностей певної особистості, відображаючись у її психосоціальной діяльності, формує *архетип*. У К.Юнга - це сукупність первісних вроджених мотивів, що складають зміст "колективного несвідомого", ціннісна природа якого "завжди несе в собі певний особливий "вплив" або силу, завдяки якій дія його має нумінозний характер, тобто архетип зачаровує або спонукає до дій" [21, с. 27]. Як зазначають О.Донченко та Ю.Романенко, "архетип - це глибинний психосоціальной конструкт інформаційно-енергетичної природи" [3, с. 24].

Архетип розуміється як надособистісна цілісність, вияв колективного несвідомого, що взаємодіє із свідомістю, як певна форма закритого для розвитку світогляду, нелінійного, циклічного погляду на життя. Різний базовий "комплект цінностей" формує різні архетипи. Так, у державно-управлінській та політичній сфері прийнято вирізняти чотири найбільш узагальнені архетипи: *тоталітарний* (в якому превалує традиція, єдина надособистісна норма); *авторитарний* (в якому функції традиції перебирає на себе воля вождя, а сила й енергія соціального інтелекту спрямовується на реалізацію цієї волі); *ліберальний* (в якому домінують гуманістичні цінності свободи особистості) та *демократичний* (інтегральний, в якому всі попередні включено на якісно новому рівні).

Домінування в суспільстві певних архетипів та властивих їм сукупностей цінностей зумовлює становлення ціннісної системи суспільства та менталітету відповідного етносу, народу, політичної нації, що, у свою чергу, вирішальним чином впливає на формування типу політичної системи, форми державно-владного режиму та політико-управлінських відносин у державі. Відтак *система цінностей* виступає "як універсальна, пролонгована, консистентна структура пріоритетів, що визначає бажаний життєвий проект і систему орієнтацій індивіда" [6, с. 114].

Система суспільних цінностей має яскраво виражений консервативний характер, вона дуже повільно змінюється, передусім змінюється структура цінностей, коли відбувається зміна певних пріоритетів. З огляду на особливості соціалізації особистості як процесу формування власної ціннісної системи, що відбувається у період дорослішання (орієнтовно з 3 до 20 років), процес зміни суспільної системи цінностей відбувається протягом тривалості життя кількох поколінь (традиційно тривалість життя покоління

відмірюється 30 роками), прискорюючись лише в буремні часи всеосяжних суспільно-політичних криз.

З огляду на зазначене вище очевидним є циклічний характер трансформації будь-якого суспільства, що змінюється відповідно до трансформації домінуючої системи цінностей, в якій місця одних стрижневих цінностей займають з часом інші, повертаючись за певний період в оновленій якості на новому витку (в наступному циклі). Зокрема, циклічного підходу дотримувався П.Сорокін, який поділяв культуру на три головні форми-"надсистеми" (ідеаціональну, чуттєву та ідеалістичну), які базуються кожна на різних ціннісних пріоритетах. При цьому ідеаціональна надсистема є неутилітарною, непрагматичною, оскільки реальність розглядається як духовна й нематеріальна. На противагу їй чуттєва форма заперечує будь-яку надчуттєву реальність та заявляє своєю основною цінністю сенсорну об'єктивну реальність, "поза якою або немає нічого, або є щось таке, що ми не можемо відчутти, а це еквівалент нереального, неіснуючого" [23, с. 430]. Ідеалістична надсистема за розумінням є синтезом двох інших. П.Сорокін дотримувався поглядів, що соціальна динаміка є періодичною зміною інтуїтивної й сенсорної надсистем культури. Розвиток відбувається через чергування циклів, кожний з яких вбирає в себе виникнення, становлення, деградацію та загибель.

Елементи ціннісної системи суспільства, рефлектуючи в масовій свідомості на політичні та соціальні події, відіграють провідну роль у формуванні *менталітету*. Політичні цінності як складова менталітету виступають виразниками інтересів особи та соціуму, відповідним соціальним замовленням на конкретні знання, що важливі на даному етапі розвитку. Таким чином, когнітивний елемент свідомості формує зміст політичних цінностей.

Дослідники розрізняють категорії "масова свідомість", "народний характер", "менталітет" та "ментальність". Масова *політична свідомість* формується на ґрунті повсякденного практичного досвіду людей і знаходить своє відображення в спостереженнях, навичках і уяві громадян як суб'єктів політичного процесу. Вона являє собою ціннісну сукупність - ідей, поглядів, уявлень, переконань. Масова політична свідомість виступає процесом "комунікативної взаємодії" індивідуальних свідомостей, що спирається на ціннісну, нормативну структуру цієї комунікації, визначену категоріальну мережу соціального мислення мас" [10, с. 21]. У найбільш узагальненому вигляді масова свідомість вис-

тупає у формі національної свідомості як цілісної складної системи духовних феноменів та їх утворень, які сформувалися в процесі історичного розвитку нації і відображають основні засади її буття та розвитку [5, с. 236].

Досить близькими поняттями є менталітет та *світогляд*. Термін "світогляд" увів у науковий обіг І.Кант, запозичивши його у С.Емпіріка в розумінні певної філософії життя (в німецькомовній традиції один із найвпливовіших напрямів сучасної філософії - "філософія життя" позначається якраз терміном *weltanschauung*, що в буквальному перекладі й означає світогляд). Світогляд - це філософське сприйняття людиною навколишнього світу; система життєвих цінностей, переконань, ідеалів, поглядів особистості на об'єктивний світ та своє місце в ньому. На думку В.Кривошеїна, "світогляд - це рівень усвідомлення, раціональної обробки та розумової інтерпретації явищ навколишнього середовища і внутрішнього світу; духовний каркас структури індивідуальної або суспільної свідомості, який складається з трьох основоположних компонентів - світовідчуття (світопереживання), світосприйняття, світорозуміння" [7, с. 6].

Отже, складовою світогляду є світовідчуття, світосприйняття та світорозуміння. В.Судакова саме з цих рефлексивних переживань існування виводить зародження світогляду. Світогляд, на думку дослідниці, надбудовується над ними, але не може подолати їх, і значною мірою задається ними. Так, народжена світовідчуттям обережність буде задавати у світогляді людини пошук примиренських тенденцій і, відповідно, певний вибір політичних або релігійних ідей, тоді як агресивність виведе світогляд на конфліктно-радикальну парадигму [14, с. 12].

Ще однією із форм політичної свідомості поряд із менталітетом та світоглядом визначається *ідеологія* як "система концептуально оформлених уявлень, ідей і поглядів на політичне життя, яка відображає інтереси, світогляд. Ідеали, настрої людей, класів, нації, суспільства, політичних партій, громад, рухів та інших суб'єктів політики" [13, с. 248].

Між світоглядом та ідеологією є багато спільного, але є й принципова різниця. Вона полягає в тому, що світогляд є характерною ознакою індивідуального світосприйняття, завжди статичного (що важко піддається будь-яким змінам), у той час як ідеологія притаманна, насамперед, соціальним спільнотам і має яскраво виражений динамічний характер, оскільки складає засади органі-

зованої політичної діяльності із збереження, перетворення або руйнування суспільно-політичної дійсності. Ідеологія завжди базується на світогляді, але, в кінцевому рахунку, спрямована на його перетворення (вдосконалення). Таким чином, якщо світогляд розглядати як ціннісну систему усвідомлення суспільно-політичної дійсності, то ідеологія виступатиме механізмом модернізації цієї системи.

Відомий дослідник К.Нільсон визначає такі основні характеристики ідеології:

а) ідеологія поєднує набір норм, цінностей або ідеальних характеристик суспільства, окремих субкультур суспільства або кількох суспільств та пов'язує ці норми й цінності з питаннями розподілу влади в суспільстві;

б) ідеологія містить загальні теоретичні погляди на людину і суспільство, функція яких полягає в поясненні практики й обґрунтуванні принципів поведінки;

в) ідеологія містить принципи дії та намагається змінити людське життя і суспільство, а також санкціонувати і виправдати встановлений порядок шляхом підтримки і захисту [22, р. 37].

Ідеологія починається з віри в те, що суспільство може жити краще, ніж живе насправді. Фактично, це план удосконалення суспільно-політичного устрою. Тому основним змістом будь-якої ідеології є відповідний соціально-політичний ідеал. Охоплюючи населення всієї країни, такий ідеал перетворюється на національну ідею. Національна ідея продукує ідеальний образ суспільства і держави, що має значну консолідуючу силу. Вона формує емоційно привабливі суб'єктивні картини майбутнього, ціннісні уявлення про основні принципи і переваги бажаної політичної організації суспільства, окреслює шлях до її розбудови.

Як правило, ідеологія не стільки тлумачить існуючий суспільно-політичний лад, скільки демонструє, "як має бути" - синтезує реальні політичні процеси з інтересами та бажаннями соціальної спільноти, що є носієм і виразником даної ідеології. За Е.Даунсом, ідеологія являє собою словесний образ кращого суспільства та основних шляхів його створення. Тобто кожна ідеологія містить у собі елементи утопічності. Це зумовлюється необхідністю для реалізації відповідної ідеології залучення широких народних мас, а відтак розробники та носії ідеології намагаються представити її не як бажаний ідеал для своєї обмеженої соціальної спільноти, а як ідеал, що є більш сприйнятний для всього народу або більшості

громадян. Отже, неминучим є розширення обіцянок та утопічних елементів, соціальний популізм, які в процесі державотворення в рамках відповідної ідеології об'єктивно призводять до розбіжностей між обіцяним і дійсним, між словом і ділом.

Безперервний процес самопізнання, поглиблення розуміння своїх проблем, пошук шляхів та засобів їх вирішення складається в сталу систему поглядів, цінностей, регулятивних настанов, обов'язкових для виконання всіма членами національної спільноти.

Це свідчить на користь висновку про те, що будь-яка цінність являє собою єдність об'єктивного й суб'єктивного, матеріального й ідеального. Тому й духовні цінності мають не менш міцну матеріальну основу, ніж утилітарні.

Елементарний аналіз різних видів цінностей дає змогу глибше зрозуміти їх природу. Відомий класик соціології й філософії Е.Дюркгейм порушує питання про джерело цінностей і доходить висновку про те, що таким джерелом у процесі практичної діяльності стають ідеали, тобто міркування людини про те, що ще не існує в дійсності. А речі стають цінністю (мають цінність) тоді, коли вони відповідають втіленому в них ідеалу або виражають ідеали [4, с. 294].

Далі з аксіології Е.Дюркгейма можна з'ясувати, що ідеали історично змінюються, зі зміною ідеалів виникають нові системи цінностей. У такий спосіб встановлюється певна закономірність у розвитку систем цінностей.

Сьогодні багато філософів, соціологів, політологів відзначають, що "учорашній день" вчення про цінності завершився з настанням нового тисячоліття. У XXI ст. сучасна світова філософія, зокрема аксіологія, входить із новим розумінням дефініції "цінності", історичних стилів цінностей, законів їх розвитку, переоцінкою цінностей минулого часу, новою концепцією культури (не тільки як системи цінностей, але й навичками зі створення й споживання цінностей, їх освоєння, тобто сприйняття, розуміння, оцінки, збереження, поширення й споживання), розумінням цінності майбутнього суспільства й окремої особистості.

У наведеній вище класифікації цінностей можна розрізнити такі, що мають для людини індивідуальний характер (хоча і формуються під впливом соціуму) і такі, що мають виключно соціальний характер. У числі останніх, несумнівно, перебувають цінності політичні й управлінські, як такі вони є цінностями одного роду. Тому цілком обґрунтовано систему взаємодії політич-

них і управлінських цінностей у певному аспекті розглядати як цілісну - **політико-управлінську або державно-управлінську систему цінностей.**

У науковій літературі спостерігаємо чимало спроб окреслити сукупність політико-управлінських цінностей, у їх числі автори називають [16, с. 277]: право, громадський порядок, мир, безпеку, волю, рівність, справедливість, людяність тощо.

Виділяючи нескінченну кількість форм цих базових цінностей, автори розрізняють **соціо-політичний і гуманістично-ціннісний підхід** у дослідженні політичних процесів. *За першого* підходу неможливо зробити достатньо обґрунтований вибір між цими явищами, оскільки вони, відіграючи позитивну або негативну роль у суспільному розвитку, або ту й іншу разом, не можуть бути об'єктивно оцінені. Вивчається лише їхня роль і значення в певній державі у певний історичний період. Що стосується *гуманістично-ціннісного підходу*, то він дає змогу робити вибір з безлічі політичних явищ, тих із них, які визнаються цінними в конкретному суспільстві [16, с. 279]. При цьому ціннісне вимірювання політики й державного управління не завжди ототожнюється з моральним, оскільки значення й функції першого виходять за межі другого. Так, свого часу ще Б.Спіноза стверджував, що: "Для блага держави не має значення, якими міркуваннями керуються люди, належним чином керуючі (державними. - В.К.) справами, аби ці, останні, керувалися належним чином" [13].

Відомий російський соціолог В.П.Тугаринов крім матеріальних, духовних і політичних цінностей виділяє цінності: екзистенціальні, цільові й нормативні. Перші - реально існують, другі задумані як мета діяльності й у більшості випадків припускають наявність третіх (правил, норм, ідеалів) і реалізуються згідно із цими нормами [17]. Тобто і в політиці та державному управлінні, з одного боку, як цінності виступають "мета", "ідеї", "мотиви", а з другого - це певні засоби, за допомогою яких досягаються очікувані результати. Отже, останні можуть виступати як цінності самі по собі і як інструментальні (державно-управлінські) цінності.

Такі міркування дають нам змогу констатувати, що проблема цінностей має досить складний, системний і, звичайно, ж дискусійний характер. Її розв'язання стає можливим лише на стику багатьох гуманітарних наук: філософії, соціології, права, психології, історії, політології та державного управління.

Іноді в літературі трапляється думка, що варто говорити не про політичні чи державно-управлінські цінності, а *про місце й роль цінностей у практичній політиці та практиці державного управління*. Дане міркування виводиться зі співвідношення моралі й політики. Тобто, на відміну від міркувань Б.Спінози, сучасні автори цінності в політичній діяльності ідентифікують із моральними, які лежать в основі вчинків людей, які займаються публічною політикою чи управляють державою [23, р. 86]. Звичайно, що моральні або етичні цінності впливають на дії окремих політиків, на прийняті ними рішення. Державна політика з урахуванням даного фактора стає більш гуманною й передбачуваною. Однак нас цікавить проблема виникнення цінностей у практиці управління державою, проблема причинної зумовленості, коли політичне значення цінностей змінюється й у процесі державного управління, і в діях суб'єктів управління. Конкретний предмет стає цінністю не сам по собі, а оцінюється з погляду певного ідеалу або ідеї конкретних властивостей й особливостей даного типу предметів. У цьому зв'язку важливою складовою виступає система переваг-преференцій, у якій у реальності відображається соціально-політична й управлінська практика окремої людини чи групи, їхні інтереси й потреби.

Кожен управлінський процес має свої переваги й тим самим знаходить свою ціннісну нішу, що стає важливою складовою у взаємодії з подібними собі. Державно-управлінські цінності можуть бути виявлені за допомогою суб'єктного критерію, що включає переваги, якими можуть володіти соціальні спільноти завдяки реалізації цих цінностей. Наприклад, правова держава, про яку ми постійно говоримо, це насамперед ідея, реалізована в різних суспільствах по-різному, залежно від великої кількості різноманітних умов і причин, відносин, дій, що існують у соціальних і політичних інститутах. Ми оцінюємо те, що є в реальності, плюс конкретні особливості цих реальностей та їх взаємозв'язку. І в результаті найчастіше бачимо, як те, що ми сформулювали й охарактеризували як державно-управлінську цінність, на практиці виглядає зовсім інакше і є деформованою цінністю. Один із польських авторів наводить такий приклад: "краса" - це цінність у первинному значенні цього слова, а "красивий предмет" - вторинне значення - існує реально; але "краса" як така теж може існувати "реально", втім лише як абстрактна ідея [23, р. 95].

У цьому сенсі державно-управлінські цінності можна назвати ідеями реалізації політичних потреб певних суб'єктів, будь то людина або соціальна група, або політична партія, або суспільство в цілому. Політичні ідеї також становлять основу дій суб'єктів державної влади, служать обґрунтуванням цих дій. Наприклад, програма діяльності уряду - це лише ідеал, ідея, для реалізації якої він діє засобами державного управління.

Політичні цінності постійно виникають, поширюються, функціонують певний проміжок часу, розчиняються, зникають, знову виникають тощо.

Сучасна політична філософія визначає політичні цінності як "об'єкти, явища, ідеї, процеси політичного життя та їх властивості, до яких людина ставиться як до задовольняючих її соціальні потреби, інтереси і які залучає до сфери своєї життєдіяльності" [20, с. 644].

Тобто вони функціонують у суспільній структурі як ідеї-цінності соціальних груп, спільнот та їх політичних представництв. Як такі вони можуть становити основу цінностей державно-управлінських, якщо їх носії стають суб'єктами державної влади. У цьому зв'язку виникає проблема гармонізації політичних цінностей окремих соціальних груп і суспільства в цілому. Таким чином, політичні цінності - це ідеї політичних потреб, що виражають відносини індивідів, соціальних груп та суспільства між собою. Державно-управлінські цінності в такому випадку - суть-засоби, якими політичні цінності втілюються в реальність їх носіями - суб'єктами державної влади.

Такий підхід, зрозуміло, не є єдиним при аналізі політичних та державно-управлінських цінностей. Він лише показує, що ця проблема досить складна. У літературі знаходимо переважно спрощені варіанти її дослідження, що зводяться іноді до переліку категорій і понять, які входять у політичну соціологію, політологію або загальну теорію управління. Рідко трапляється їх змістовна характеристика. Можна припустити, що подібна ситуація складається й через різноманітні підходи до дослідження таких базових соціальних явищ, як політика і державне управління. Позначається обмеженість методологічних підстав в аналізі політичних і державно-управлінських інститутів, процесів, цінностей. Взагалі ціннісний підхід, на нашу думку, вочевидь, має зайняти відповідне йому місце.

У політичному процесі завжди існують і стикаються політичні ідеї двох основних типів: представницькі, що виражають

інтереси й позиції різних груп суспільства (соціо-професійних, регіональних, етнічних тощо), і глобальні, конкуруючі на ринку політичних проектів "кращого майбутнього". Ці типи не є взаємозамінними; вони пов'язані відносинами додатковості. На нашу думку, якщо політика перетворюється в конкурс одних тільки глобальних світобудовчих ідей, а представницькі функції виявляються пригніченими, то це загрожує ідеократичним виродженням політичної культури, що губить здатність порівнювати "вищі ціннісні сенси" із запитамі людської повсякденності. Якщо ж ареал політичних ідей цілком заповнений формами представництва групових інтересів, це загрожує втратою ціннісних орієнтацій, складається цілком прагматична політична культура, не здатна представити суще на суд належного, - культура, у якій гасне творча політична уява, звернена до майбутнього.

Поряд із зазначеною дихотомією треба мати на увазі й іншу: у політиці ми маємо справу не тільки з "просторовими" формами детермінації, взаємодією й взаємообмеженням співіснуючих соціальних груп і груп тиску, але й із часовою формою детермінації, з тиском минулого досвіду й традицій. Таким чином, культуролог у політиці виступає як герменевтик, що вирішує проблему контексту.

7.2. Політична відповідальність як ціннісний пріоритет політико-управлінських відносин у сучасній Україні

У числі пріоритетних проблем сучасного стану державної служби як провідного інституту системи державного управління та подальших перспектив її розвитку в Україні виступає потреба впровадження в середовищі державних службовців державно-управлінських цінностей демократичного суспільства.

Закон України "Про державну службу", Концепція розвитку законодавства про державну службу, затверджена Указом Президента України від 5 січня 2005 р. № 1/2005, та проекти нової редакції Закону передбачають у числі основних засад та пріоритетних принципів побудови інституту державної служби України - "патріотизм та служіння (державних службовців) народу України". Ціннісною основою реалізації цього принципу виступає національна свідомість державних службовців України.

Основний зміст структурних елементів національної самосвідомості зумовлюється тими функціями, які вона виконує в сус-

пільному житті. Можна виділити три основні функції: пізнавальну; ціннісну; регулятивну (див. рис. 7.1).



Рис. 7.1. Процес формування соціальної (у тому числі - національної) свідомості індивіда

- Пізнавальна функція національної самосвідомості не є самодостатньою. Знання, що несе національна самосвідомість, підпорядковані меті формування ціннісної орієнтації члена національної спільноти. Усе, що дізнається індивід про свою націю, спрямовується на формування певної життєвої позиції, яка базувалась би на загальнонаціональних святинях і цінностях. Ці останні поділяються на емоційні й раціональні. До першої групи належать такі почуття, як любов до рідного краю, патріотизм, служіння національним інтересам, громадянський обов'язок, національна гідність, шанобливе ставлення до історичного минулого, повага до національної символіки та святинь тощо. Ці емоційно-ціннісні елементи національної самосвідомості практично не підлягають раціональному поясненню.

- До раціонально-ціннісних елементів національної самосвідомості належать, передусім, такі сприйняті й відображені нею об'єктивні реалії, як свобода, незалежність, історична місія нації у світовій спільноті, самобутність національної історії та культури, внесок нації у загальноцивілізаційний поступ людства тощо.

- Пізнаючи, оцінюючи себе і навколишній світ, кожна нація усвідомлює свої потреби та можливості, виробляє найприйнятніші стандарти поведінки своїх представників, найдоцільніші форми діяльності, найперспективніші напрями розвитку тощо. У національній самосвідомості фіксуються регулятивні норми життєдіяльності кожного громадянина і всіх наявних спільнот - від сім'ї до нації у цілому, і в усіх зрізах - від приватних до міжнародних відносин.

Зокрема, національна самосвідомість здатна виконувати функцію регулятивного (управлінського) механізму завдяки

органічному поєднанню в ній двох протилежних моментів: консервативного і творчого.

Історичний та міжнародний досвід переконливо свідчить, що серед різноманітних критеріїв, що можуть використовуватися в процесі оцінки характеру здійснення державного управління та визначення його як авторитарного або конституційно-демократичного, є саме проблема **відповідальності** органів державної влади й управління та їх посадових осіб, яка виступає як одна з визначальних ціннісних ознак ефективності й демократичності державного управління.

Актуальність даної проблеми робить конче потрібним її концептуальне вирішення, зокрема, в контексті політико-правових аспектів відповідальності та пошуків шляхів її підвищення.

Розв'язання цієї проблеми дасть змогу:

- визначити сутність правової та політичної відповідальності та їх роль як визначального ціннісного принципу демократичної організації системи державного управління;

- проаналізувати стан реалізації принципу політико-правової відповідальності в діяльності вітчизняних державно-управлінських структур;

- обґрунтувати шляхи та механізми підвищення рівня відповідальності суб'єктів державного управління України за свої рішення і дії;

- визначити підґрунтя подальшої трансформації політико-правової відповідальності в контексті розвитку громадянського суспільства.

Відповідальність найчастіше розглядається як духовна, морально-психологічна якість вільної та зрілої особи (а також різних інституціональних суб'єктів), що визначає її життя, його зміст та напрям.

У найбільш широкому плані **відповідальність суб'єктів державного управління:**

- це відповідність їх якостей і діяльності умовам та завданням, що стоять перед країною і суспільством;

- це глибоке усвідомлення суб'єктами державного управління життєво важливих інтересів суспільства і держави, свого покликання професійно працювати над їх задоволенням;

- це здатність виробляти якісну державну політику, приймати найкращі політико-управлінські рішення й ефективно впроваджувати їх з максимальною користю для загального блага.

Значимість відповідальності полягає ще й у тому, що вона спонукає представників державно-управлінських структур розвивати й усі інші якості відповідно до найвищих ціннісних критеріїв гуманістичної демократії.

Не випадково на необхідності дотримання цього ціннісного пріоритету наполягає Президент України, кажучи про важливість запровадження механізмів реальної підзвітності всіх гілок влади й органів державного управління перед суспільством та відповідальності перед громадянами.

У цьому, власно кажучи, полягає сутність політичної відповідальності та її правовий вимір як **вагомий ціннісний критерій демократичності державного управління**, як відповідальність "органів державної влади і посадових осіб перед народом, населенням відповідної території за невідповідність їх діяльності мандату довіри", "відповідальність за належне здійснення державної влади, державне управління в цілому".

М.Вебер виокремлював три основні якості політичного діяча:

- пристрасть;
- почуття відповідальності;
- окомір.

Пристрасть - у розумінні спрямованості на саму суть справи: пристрасної відданості "справі", тому богові чи демонові, який вершить цю справу. Але одної пристрасті, вказував він, "хоч би якою справедливою вона видавалася, тут не досить. Вона не зробить вас політиком, якщо, будучи відданим "справі", ви не вважатимете відповідальність перед цією справою провідною зіркою вашої діяльності. А для цього (і то головна психологічна якість політика) потрібен окомір - здатність із внутрішньою зібраністю та спокоєм віддатися впливу реальностей".

• **Ключовою проблемою української політики є проблема безвідповідальності владно-управлінських органів перед народом за виконання функцій управління державою, за результати прийнятих рішень.**

Відповідальність представників владно-управлінської еліти - це відповідність їх професійних, моральних, культурних якостей і результатів діяльності умовам і завданням, які повстали перед країною та суспільством (на виклики часу, відповідь на об'єктивні вимоги тощо).

Отже, **відповідальність еліти** - це глибоке усвідомлення ними життєво важливих інтересів суспільства і країни, свого по-

кликання самовіддано боротися за їх здійснення, здатність приймати найкращі рішення, здійснювати їх з максимальною користю заради загального блага. Значимість відповідальності полягає також і в тому, що вона спонукає їх розвивати і всі інші якості відповідно до найвищих ціннісних критеріїв демократії і людяності.

Таблиця 7.1

Зміст основних дефініцій категорії "відповідальність державної влади"

Дефініція відповідальності		Зміст
політична	виборча	Суб'єкти державної влади, які не виконали своїх політичних зобов'язань, не отримують підтримки на виборах
	протестна	Народ вправі вдатися до акцій протесту і громадської непокори безвідповідальним діям суб'єктів державної влади
	революційна	Народ має право й зобов'язаний скинути антинародну владу
правова	конституційна	Існує і діє незалежний орган конституційного судочинства, підзвітний і підконтрольний народу
	адміністративна	Будь-який суб'єкт державної влади є підсудним
моральна		Народ може осудити і зганьбити безвідповідальні дії будь-якого суб'єкта державної влади
історична		Відповідальність суб'єктів державної влади не обмежена в часі. У будь-який історичний момент народ у праві дати оцінку діяльності суб'єкта державної влади

Видатні мислителі століттями розвивали ідеї про народ як головний суб'єкт і джерело влади, про шляхи й засоби реалізації ним своєї волі, підкорення собі влади. Вони обґрунтовували право народу усувати й судити тиранічну владу, яка зневажає його інтереси, нездатна підтримувати в суспільстві порядок, захищати громадян, зловживає своїми повноваженнями. Декларація про права і свободи людини визначає право народів скидати владу, що творить геноцид. Зрозуміло, народ має сам вчитися державно мислити, обдуманно обирати правителів, своєчасно виправляти свої власні помилки. Від нього в першу чергу залежить, щоб до керівництва країни прийшли дійсно найкращі люди. Саме суд народу, його вимогливість до влади, його вміння створювати найкращий уряд - головна умова потрібної відповідальності влади в умовах громадянського суспільства. Не випадково К.Поппер визначав відкрите суспільство як таке, де громадяни свідомо залучені до соціальної

активності й відмовляються "...сидіти, склавши руки, переклавши всю відповідальність за управління світом на долю людських і надлюдських авторитетів. Але суспільство буде дійсно громадянським і дійсно відкритим лише тією мірою, якою культура й освіта виявляться відкритими до сприйняття і трансляції всього того внутрішнього досвіду синергійної самоорганізації, співробітництва і самопізнання, який накопичений у колективній пам'яті народу і якою створені народом демократичні інститути забезпечать відкритість та прозорість діяльності органів державної влади й управління.

Особливого значення щодо завдання підвищення відповідальності та з метою забезпечення демократизації системи державного управління в Україні набуває проблема впровадження **принципів об'єктивності, прозорості та гласності** в діяльність органів виконавчої влади. Саме для цих органів, що здійснюють функції з формування та реалізації державної політики, видання нормативно-правових актів і рішень, які безпосередньо зачіпають права та інтереси громадян, урахування зазначених принципів є найбільш актуальним при побудові структури апарату державного управління. Реалізація названих принципів у діяльності цих органів дасть змогу підвищити рівень їх відповідальності і тим самим забезпечить їх функціонування відповідно до конституційних засад, норм законодавства, його адаптацію до вимог, що ставляться перед Україною на шляху до Європи, а також мінімізувати конфліктні аспекти при здійсненні ними своїх обов'язків та повноважень. Не можна не сказати й про те, що, на наш погляд, певною мірою гальмує процес посилення відповідальності органів державної влади й управління і чинне в Україні виборче законодавство. Вважаємо впровадження в Україні пропорційної виборчої системи - особливо відносно виборів до місцевих органів влади - певною мірою передчасним, оскільки в умовах нерозвинутої політичної і партійної структурованості українського суспільства про політичну відповідальність партій, які пройшли до представницьких органів влади, можна казати лише умовно.

Водночас запровадження мажоритарної виборчої системи, або хоча б змішаної, дає можливість персоніфікувати відповідальність депутатів за свою діяльність і тим самим підвищити її рівень, особливо якщо в законодавстві буде передбачена можливість відкликання депутата, який не виправдав довіри виборців.

Таким чином, можна дійти висновку, що відповідальність органів державної влади й управління є невід'ємним атрибутом демократичних форм правління і найважливішим критерієм, за допомогою якого оцінюється ступінь демократичності державного управління.

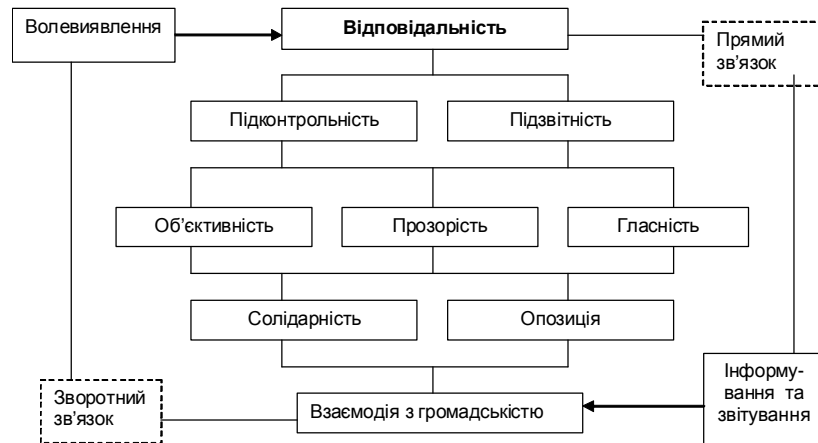


Рис. 7.2. Парадигма єдності принципів відповідальності в державному управлінні

Ціннісний принцип відповідальності має включати:

а) комплекс політико-юридичних норм, вимог, установок, які визначають відповідальність суб'єктів державного управління за якість політики, за рішення, які приймаються, дії та поведінку;

б) державні й суспільно-громадські інститути, які забезпечують і спонукають державну владу виконувати встановлені для неї вимоги (у тому числі здійснюючи суд і покарання аж до найвищих посадових осіб);

в) систему розвитку духовно-моральних мотивів, стимулів до сумлінного виконання обов'язку в суб'єктів державного управління;

г) здатність суспільства запобігати й усувати безвідповідальність, свавілля та беззаконня в діях суб'єктів державного управління;

д) відповідальну діяльність суб'єктів державного управління, що дає ефективні результати на благо суспільства й громадян.

У правових державах політико-юридичні документи (декларації, конституції, спеціальні та загальні закони, кодекси тощо) визначають наступні параметри відповідальності суб'єктів державного управління: за що саме вони її несуть (зміст відповідальності); перед ким вони несуть відповідальність (суб'єкти запиту); в яких формах здійснюється ця відповідальність.

Отже, перше, що потрібно зробити в Україні, - це створити ефективну систему **притягнення суб'єктів державного управління до відповідальності**.

Провідним соціально-ціннісним принципом організації системи державного управління в сучасних умовах стає професіоналізм. Дана ознака є невід'ємним елементом демократичної культури державного управління і передбачає наявність:

- відповідних державно-управлінських знань, умінь та навичок;
- розвинутої професійної свідомості;
- творчого та інноваційного підходів до здійснення державно-управлінських повноважень;
- організаційних здібностей;
- широкої ерудиції; значного інтелектуального потенціалу тощо.

Емпіричні дослідження вітчизняних науковців вказують на наступні причини невідповідності між суспільно-ціннісними орієнтирами і низьким рівнем професіоналізму державних службовців: особиста непричетність до прийняття рішень (70%); несправедлива оцінка результатів діяльності керівництвом (42%); виконання доручень, не передбачених посадовими обов'язками (38%).

Сьогодні, коли в Україні знову постає питання про культурну й цивілізаційну ідентичність, про місце між Заходом і Сходом, індустріальним і постіндустріальним суспільством, розуміння специфіки й перспектив формування ціннісної системи її політичної культури набуває особливе значення.

Висновки

Аналіз підходів у формуванні соціально-ціннісної бази (аксіологічних засад) сучасних систем державного управління показав, що:

1. Протягом XX - на початку XXI ст. домінуючими підходами у формуванні соціально-ціннісного базису системи державного управління в розвинених країнах світу лишається утилітаризм і значною мірою стає гуманізм.

2. Демократичний же підхід у більшості випадків є універсальним і може бути однаково притаманним як утилітаристській, так і гуманістичній ціннісній системі державного управління. Поєднання демократичного й утилітаристського підходів, як правило, призводить до створення ціннісної системи так званої "тоталітарної демократії". Сполучення демократичного і гуманістичного підходів більшою мірою притаманне ліберальній демократії.

3. Фактором споріднення утилітаристського і гуманістичного підходів є базова ідея соціально-ціннісної системи державного управління - прагнення до суспільного блага. Однак утилітаризм розглядає дефініцію "блага" як "благо всього суспільства", а гуманізм - як "благо кожної людини". Відповідно, ціннісна система тоталітарної демократії прагне до високого рівня усереднених соціальних показників (які виражають рівень добробуту суспільства в цілому, але не зобов'язують державу забезпечити високий рівень блага для кожного індивіда), ціннісна система ліберальної демократії прагне до максимальних показників (досягнення яких для кожного члена суспільства є в принципі неможливим).

4. Україна у своєму сучасному стані, беззастережно обираючи шлях до демократії, опиняється на свого роду "ціннісному роздоріжжі" базових засад системи державного управління. У процесі демократизації й гуманізації цієї системи держава стикається з низкою суперечностей (наступний їх перелік не є, і не може бути вичерпним):

а) системні суперечності:

- сполучення рудиментів адміністративно-командної системи й системи демократичного врядування, що виявляється у спробах впровадити демократію недемократичними методами;

- необхідність забезпечити всім громадянам рівні можливості щодо участі в управлінні державою й потреба у високій професіоналізації державного управління;

б) змістовні суперечності:

- прагнення щодо досягнення високих показників рівня добробуту населення при неможливості забезпечення навіть середніх показників;

- декларування гуманістичних цінностей державного управління у стані, коли суспільно-ціннісний базис ще не відповідає їх змісту й рівню;

в) структурні суперечності:

- потреба у впровадженні нових механізмів взаємодії державної влади з громадянським суспільством за відсутності історичної традиції такої взаємодії;

- дилема між прагненням до зменшення державного втручання в суспільні процеси, відповідно - скороченням державно-управлінського апарату і потребою у підвищенні якості державно-управлінських послуг населенню;

г) функціональні суперечності:

- необхідність перерозподілу сфер впливу і відповідальності структур у системі державного управління;

- відсутність демократичних механізмів контролю за діяльністю державної влади з боку громадянського суспільства тощо.

5. Разом з тим формування і впровадження в практику діяльності системи державного управління сучасної України соціально-ціннісних засад, притаманних гуманістичній ліберально-демократичній політичній парадигмі, значною мірою сприятиме підвищенню ефективності функціонування цієї системи в умовах політико-плюралістичного розвитку громадянського суспільства, ринкової економіки, процесів європейської та світової інтеграції країни.

Питання для самоконтролю

1. Чим відрізняються утилітарні духовні та політичні цінності?

2. Що зумовлює інституціоналізацію цінності?

3. Як розуміє політичні цінності сучасна наука?

4. На якому рівні відбувається конституювання цінностей?

5. Якого часу потребує зміна системи суспільних цінностей?

6. В чому полягає різниця між менталітетом, світоглядом та світорозумінням?

7. Чи пов'язана політична відповідальність із проблемами культури?

8. Що включає в себе принцип політичної відповідальності?

9. Чи впливає правосвідомість на політичну відповідальність?

10. Що таке принципи солідарної відповідальності?

Список використаних джерел

1. *Бранский В. П.* Искусство и философия / В. П. Бранский. - М. : Посад, 1999. - 670 с.

2. *Горнштейн Т. Н.* Проблема объективности ценностей в философии Николая Гартмана / Т. Н. Горнштейн // Проблема ценности в философии. - М. ; Л. : Наука, 1966. - С. 194-218.

3. *Донченко О.* Архетипи соціального життя і політика (Глибинні регулятиви психополітичного повсякдення) : монографія / О. Донченко, Ю. Романенко. - К. : Либідь, 2001. - 334 с.
4. *Дюркгейм Э.* Социология / Э. Дюркгейм. - М. : Высш. шк., 1995. - 360 с.
5. Етнос, нація, держава. Україна в контексті світового етнодержавницького досвіду / Ю. І. Римаренко, М. М. Вівчарик, О. В. Картунов та ін. / НАН України ; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького / Ю. І. Римаренко (ред.). - К., 2000. - 516 с.
6. *Косова Л. Б.* Динамика ценностных ориентаций: анализ результатов эмпирического исследования / Л. Б. Косова // СОЦИС. - 1994. - № 2. - С. 114-118.
7. *Кривошеїн В. В.* Політичне світосприйняття як система: структурно-компонентний аналіз : автореф. на здобуття наук. ступ. канд. політ. наук. - Дніпропетровськ, 2003. - 22 с.
8. *Лапин Н. И.* Модернизация базовых ценностей россиян / Н. И. Лапин // Социолог. исследования. - 1996. - № 5. - С. 5.
9. *Лебедев И. А.* Политические ценности как сложный и многомерный объект // Вестн. Моск. ун-та. - 1999. - № 2. - С. 38-49. - (Серия 12. Полит. науки).
10. *Любимый Я.* Современное массовое сознание: динамика и тенденции развития / Я. Любимый. - К. : Наука, 1993. - 144 с.
11. *Сорокин П.* Социокультурная динамика / П. Сорокин // Человек. Цивилизация. Общество. - М. : Политиздат, 1992. - С. 425-524.
12. *Сороко В. М.* Побудова механізму оцінки ділових і професійних якостей державних службовців / В. М. Сороко // Вісн. держ. служби України. - 2003. - № 1. - С. 56-64.
13. *Спиноза Б.* Политический трактат / Б. Спиноза // Собр. соч. : в 2 т. - М. : Изд-во "Наука", 1989. - Т. 2. - С. 86.
14. *Судакова В. Н.* К вопросу о феноменологической природе мировоззрения / В. Н. Судакова // Мировоззрение в развитии: сущность, функции, уровни : сб. науч. трудов. - Днепропетровск : ДГУ, 1990. - 480 с.
15. *Сурина И. А.* Ценности. Ценностные ориентации. Ценностное пространство: вопросы теории и методологии / И. А. Сурина. - М. : Изд-во МГУ, 1999. - 55 с.
16. *Тугаринов В. П.* Избранные философские труды / В. П. Тугаринов. - Л. : Изд-во ЛГУ, 1988. - 280 с.

17. Тугариновские чтения: материалы научной сессии. - СПб. : Санкт-Петербург. философ. об-во, 2000. - Вып. 1. - С. 11-14.
18. Україна - 2015: національна стратегія розвитку. - К. : Громад.-політ. об-ня "Укр. форум", 2008. - 74 с.
19. Україна. Відновлення зростання на засадах справедливості : Меморандум про економічний розвиток України / О. І. Кілієвич, В. В. Юрчишин. - Washington, D.C. : The World Bank, 1999. - 230 с.
20. Філософія політики: короткий енцикл. слов. / авт.-упоряд. : В. П. Андрущенко та ін. - К. : Знання України, 2002. - 670 с.
21. Юнг К. Г. Архетип и символ [перевод / Карл Густав Юнг; предисл. А. М. Руткевича, примеч. В. М. Бакусева и др.]. - М. : Знание, 1994. - 340 с.
22. Nielson K. Marxizm and the moral point of view: morality, ideology and historical materialism / K. Nielson. Boulder, L. - 1989. - 180 p.
23. Wprowadzenie do teorii polityki. - Warszawa, 1982. - Т. 2. - 720 p.

8. ОСОБИСТІСНІ ЗАСАДИ ПОЛІТИКИ Й ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

План

8.1. Людина як первинний об'єкт і суб'єкт політико-владних відносин.

8.2. Напрями впливу людини на політику й державне управління.

8.3. Гуманістичний зміст політики й державного управління.

*Економіка й техніка розвиваються
згідно із законами історії, політика -
законами людської природи.*

С.Московичі

Ключові слова: політика, влада, державне управління, об'єкт і суб'єкт політики, політична поведінка, політична участь, політична діяльність, електоральна поведінка, абсентеїзм, мораль, гуманізм, людиноцентризм.

8.1. Людина як первинний об'єкт і суб'єкт політико-владних відносин

Активна участь людини в політиці й державному управлінні має важливе і принципове значення. По-перше, діяльність людини як суб'єкта політики й державного управління виступає важливою передумовою взаємодії політичних інститутів з громадянським суспільством, контролю за діяльністю політико-управлінських структур з боку народу та засобом протидії бюрократизації державного апарату.

По-друге, через створення умов для участі громадян у здійсненні політики й державного управління суспільство задовольняє потребу своїх членів в управлінні суспільними справами.

По-третє, залучення населення до здійснення політико-владних функцій виступає важливим засобом легітимації політики й влади.

По-четверте, через активну участь особистості в політичному житті суспільства створюються умови для більш повного розкриття всіх потенцій людини, для її творчого самовираження, що,

у свою чергу, складає необхідну передумову для більш ефективного вирішення інших суспільних завдань.

Політика - це специфічна сфера суспільства, яка виникає не відразу з появою людини як такої, а на певному етапі розвитку останньої, коли з'являється потреба у розподілі того, що першопочатково належало усім, а значить відносини між людьми неминуче набувають ознак рівності - нерівності, тобто конфліктного й антагоністичного характеру. З виникненням політики як соціального явища, а особливо як соціального інституту, з'являються й перші наукові розвідки політичних процесів та місця людини в них.

Слід зазначити, що починаючи із стародавніх часів і до сьогодні погляди філософів і політиків на місце та роль людини в системі політичних відносин і влади є предметом наукових суперечок. Безліч існуючих теорій і концепцій політичної ролі особистості можна умовно розділити на три групи.

Першу групу концепцій складають **патерналістські погляди** на роль людини в системі політики й влади. Вони беруть свій початок з патерналістської концепції держави Конфуція і до цього часу в окремих аспектах зберігають свій вплив на ідеологічне забезпечення політики й державного управління в країнах третього світу з переважаючим сільським населенням та в деяких тоталітарних й авторитарних режимах.

Суть даного підходу полягає у визнанні нерівнозначного політичного статусу людей. Індивід, з точки зору представників патерналістських концепцій, розглядається не як свідомий учасник політичного процесу, не як громадянин, наділений невід'ємними правами й свободами, а як простий виконавець волі правителя.

Друга група концепцій отримала назву **тоталітарного підходу** до ролі людини в системі політики й влади. Представники даного підходу визнають політичний статус індивіда, однак заперечують його автономність і розглядають людину лише як об'єкт політики й влади. Такий підхід до ролі особистості в системі політико-владних відносин вперше був запропонований Платоном, який у своєму проєкті ідеальної держави виходив з абсолютного верховенства держави як цілого над окремим індивідом як частиною цього цілого. Така держава, керована мудрим правителем, на думку філософа, покликана стверджувати єдність і колективізм, регламентувати всі сфери життя індивіда, а останній має повністю поклатися на її справедливу волю.

У політичній практиці тоталітарна модель взаємовідносин особистості і влади проявляється в повному підкоренні людини державі, розчиненні індивідуального "Я" в безособовому колективному "МИ" (цим колективним "МИ" в різних системах були або клас, або нація, або релігійна спільнота, або політична партія). Людина в цій системі через відсутність свободи вибору постає повністю беззахисною перед могутньою державною машиною, своєрідним "гвинтиком" політичної системи. Позбавляючи індивіда свободи політичного вибору, тоталітарні суспільства руйнують головне джерело могутності держави й її суспільного добробуту - вільну особистість, людину-творця.

Уже в часи Античності з'являються інші погляди на політичну роль особистості. Так, зокрема, не заперечуючи пріоритет держави по відношенню до громадянина, учень і послідовник Платона Аристотель вважав, що людина - істота політична уже з огляду на її природну потребу жити в суспільстві й спілкуватися із собі подібними. Внаслідок такої властивості людини спочатку виникають сім'я, поселення, а на певній стадії суспільного розвитку й держава. Вона, на відміну від двох попередніх форм спілкування, вважав філософ, базується на взаємодії вільних і рівних громадян. Зазначимо, що громадянин у Аристотеля уже виступає не лише об'єктом, а й суб'єктом влади, активним органічним елементом державного цілого, людиною, яка бере безпосередню участь у політичному житті, законодавчій і судовій діяльності держави, але при цьому повністю підкоряється рішенням останньої. Таке розуміння ролі індивіда в системі політики й влади було характерним для античної демократії, яка, визнаючи вільних громадян безпосередніми учасниками прийняття владних рішень, водночас не захищала їх від санкціонованого волею більшості свавілля.

На відміну від двох попередніх, *ліберальний підхід* до ролі людини в системі політико-владних відносин базується на визнанні політичної рівності всіх громадян, наділенні особистості фундаментальними, невід'ємними правами й свободами, утвердженні її як головного, визначального елемента політичної системи суспільства, тобто проголошенні верховенства особистості у її взаємовідносинах з владою. У ліберальному трактуванні саме індивід виступає джерелом влади, а держава постає результатом домовленості, договору вільних людей. Як наслідок - остання є підконтрольною та підзвітною суспільству і покликана виконувати тільки ті функції, якими її наділяють громадяни (захист безпеки і свобо-

ди громадян, охорона їх природних, священних прав, підтримка суспільного порядку і соціального миру).

Визнання лібералізмом індивіда як головного джерела і носія влади, реальне забезпечення його права на участь в управлінні державою, становлення системи демократичного врядування створили об'єктивні передумови для його політичної суб'єктизації.

Доповнені сучасними концепціями, ліберальні погляди на роль людини в системі політико-владних відносин сьогодні на практиці втілені в країнах розвиненої демократії і складають зміст демократичної політичної культури. Політичний досвід ХХ ст. засвідчив, що нехтування такими принципами політичного устрою, як пріоритет прав людини над правами держави, свобода особистості, розподіл влади, законність, призводить до надмірної ідеологізації і політизації суспільства, тотального диктату державної влади, безконтрольності і розростання державного апарату, перетворення індивіда в пасивний елемент політичної системи, здатний лишень виконувати розпорядження зверху. Приклад колишнього СРСР - яскраве тому підтвердження.

У сучасній політичній науці окремо виділяють ще один підхід до взаємовідносин людини й політики, запропонований представниками християнської соціал-демократичної ідеології. У своїх поглядах на місце людини в системі політики й влади вони виходять з унікальної цінності кожної особистості (повага до кожної особистості з боку держави і суспільства), солідарності (підключення кожного громадянина про інших людей, суспільство й державу) і субсидіарності (допомога з боку держави власним громадянам, в першу чергу тим, хто сам не може себе забезпечити). Виходячи з цього вони вважають, що теорія обмеження втручання ролі держави в суспільні відносини має бути переглянута в бік визнання за державою права використовувати наявні в неї ресурси в інтересах загального блага та зменшення соціальних контрастів ("держава загального добробуту").

В індустріально розвинених демократичних країнах світу, незважаючи на деякі відмінності в підходах до ролі людини в політиці й системі здійснення влади, сьогодні є спільне розуміння і визнання (зокрема й світовим співтовариством на рівні ООН) статусу особистості як джерела влади й первинного суб'єкта політики, необхідності його гарантії й забезпечення умов для реального перетворення кожного громадянина у свідомого і вільного суб'єкта політико-владних відносин.

У чому полягає роль людини як суб'єкта політики й державного управління? На яких рівнях політики й державного управління проявляється політична суб'єктність особистості і чим вона зумовлена?

У політичному просторі будь-якої демократичної держави (політичний простір зазвичай визначають як середовище, де розгортаються політичні процеси) діють окремі, обособлені індивіди, об'єкти та суб'єкти політики, створені ними соціальні групи та спільноти, політичні інститути та організації.

У філософії під поняттям "суб'єкт" розуміють джерело активності, діяльності, пізнання, активне начало. Суб'єкт - це той, хто діє, спрямовуючи свою діяльність, вплив та увагу на щось або на когось. Суб'єкт політики - це носій політичних інтересів та політичної активності, який має статус учасника, діючої сторони політичного процесу і який здатний творити політику та ініціювати істотні зміни в політичних відносинах. Під творенням політики розуміють постійну й певною мірою самостійну участь того чи іншого суб'єкта політики в політичному житті відповідно до власних і суспільних інтересів, вплив на поведінку та стан інших суб'єктів [1]. Стосовно здатності творити політику використовується поняття "політичної суб'єктності".

Філософське тлумачення поняття "суб'єкт" передбачає співвідносність останнього з поняттям "об'єкт", під яким розуміють пасивне начало - те, на що діють, що приймає на себе вплив від дій та поведінки інших учасників взаємодії. Об'єкт політики - це ті елементи політичного життя, а також суспільні явища, на які спрямовані діяльність і вплив суб'єктів політики. У філософії поняття "об'єкт" і "суб'єкт" співіснують у діалектичній єдності, є взаємозалежними, взаємозумовленими і здатні змінюватися місцями. За будь-яких умов людина завжди виступає об'єктом політичного життя. На неї повсякденний вплив справляють політичні інститути (зокрема держава, політичні партії), політичні лідери, політичні еліти, навіть за умов, коли вона це не усвідомлює.

Водночас, маючи власний соціальний статус у політиці, індивід здійснює певну політичну роль, наприклад лідера держави або лідера політичної партії, рядового члена партії, представника електорату - виборця, учасника акції протесту тощо. Принагідно зауважимо, що поняття "політичний статус" та "політична роль" не є тотожними. Політичний статус - це місце, певна позиція інди-

віда в політичному просторі, а політична роль - це очікувана модель його поведінки, визначена, наперед задана даним статусом.

Зважаючи на вищевикладене, варто зазначити, що політичний статус індивіда підкреслює його схожість з іншими людьми, які мають аналогічний статус у політиці, а політична роль, яку кожний з них відіграє по-своєму, особливо - їхню відмінність у політичному житті. Справедливо припустити, що саме тому у західній політичній науці широко використовується поняття "політичний актор" як суб'єкт політичного життя. Цим фіксується той факт, що кожна людина привносить свій неповторний, оригінальний, своєрідний колорит у політичне життя суспільства, відіграючи ті чи інші політичні ролі.

Якщо об'єктом політики людина є завжди, то активним, діючим суб'єктом у політичному просторі вона може стати за певних умов.

Говорячи про *особистість як суб'єкта політики*, ми маємо на увазі відносно самостійного, активного учасника суспільно-політичного життя, який володіє свободою волі, діє розумно й усвідомлено, наділений як загальнолюдськими, так і унікальними у своєму роді рисами, зокрема цілісністю, активністю, цілеспрямованістю тощо.

Основними ознаками політичної суб'єктності є: здатність і можливість прийняття політичних і державно-управлінських рішень; наявність засобів і можливостей їх реалізувати; практична участь у політичній діяльності чи державному управлінні; відповідальність за наслідки прийнятих політичних і державно-управлінських рішень.

Політична суб'єктність особистості проявляється на наступних рівнях:

а) соціальному - як окремого індивідуального учасника політичного процесу чи члена соціальної групи;

б) інституціональному - участь у державному управлінні, діяльності політичних партій, рухів, профспілок, інституціалізованих груп інтересів тощо.

Серед умов суб'єктивування особистості у сфері політики дослідники зазвичай виділяють матеріальні чинники. Західними політологами доведена кореляційна залежність між добробутом індивіда і його активною участю у політиці, а також між рівнем економічного розвитку суспільства та його демократичністю. Так, наприклад, економічно зрілі суспільства тяжіють до демократії, її

інституційних проявів та політичного лібералізму, а диктатура як політичний режим в більшості випадків залишається прерогативою бідних. Як слушно зазначав Ш.Монтеск'є, бідні люди - погані громадяни і спочатку треба бути поганим громадянином, щоб потім стати хорошим рабом.

Слід, однак, зауважити, що різні дослідження, в тому числі й соціологічні опитування, не виявляють безпосередньої залежності між рівнем матеріального забезпечення громадян та їх політичною й громадською активністю. Економічне становище індивіда, безумовно, впливає на його політичну поведінку і готовність брати участь у державному управлінні, але опосередковано, через низку соціальних факторів - його соціальний статус, наявність знань, загальний рівень освіченості тощо.

Враховуючи все це, спробуємо визначити, хоча б на рівні формальних показників, матеріальну складову політичної суб'єктності українських громадян. Так, за даними соціологічного опитування, проведеного Інститутом соціології НАН України у 2008 р., лише приблизно кожен п'ятий опитаний (21,5%) задоволений своїм становищем у суспільстві; 43,1% громадян оцінили матеріальне становище своєї сім'ї як бідне, або злиденне; 64,4% - не впевнені у власному майбутньому; 72,2% - у стабільності в державі й суспільстві, а 62,9% у тому, що ситуація в країні поліпшуватиметься [2]. Як абсолютну зневіру й втрату надії на здатність політичних інститутів змінити ситуацію в країні можна оцінювати наступні показники: майже половина опитаних "зовсім", або "переважно не довіряють" Президенту України, 58,9% - Верховній Раді України, 53,7% - уряду; 50,7% - місцевим органам влади; 60,9% - політичним партіям [2]. Недовіра за всіх умов є вкрай негативним і деморалізуючим людську активність чинником. Він сковує людину, не дає їй можливості активно включитися у суспільні відносини, ставити перед собою цілі, адже будь-яка активність передбачає (як передумову) наявність довіри до оточення.

Феномен довіри - одне з найважливіших соціально-психологічних явищ, від розвиненості якого залежать стан справ у суспільстві взагалі. Ф.Фукуяма у книзі "Довіра: соціальні доброчесності і творення процвітання" наголошує на тому, що національний добробут і конкурентоспроможність зумовлені певним рівнем довіри, характерним для того чи іншого суспільства. Довіра розглядається як очікування суб'єктом усталеної, чесної, орієнто-

ваної на спільні цінності поведінки з боку інших членів суспільства. Переважання у суспільстві довіри породжує соціальний капітал [3].

На думку науковців, за умов, які сьогодні склалися в Україні, важко сподіватися на конструктивну спрямованість політичної активності населення. Як можливі можуть розглядатися такі варіанти.

Перший - політична поведінка громадян може бути реалізована через активізацію протестних форм тиску на інститути влади, скоріш за все на боці тих чи інших політичних сил, які в умовах загострення політичної кризи в Україні вже сьогодні активно експлуатують соціальне невдоволення. Практика політичного життя незалежної України засвідчує зростання політичної активності населення саме в періоди політичної боротьби та протистояння різних політичних угруповань. На жаль, сьогодні ми маємо ситуацію, коли внаслідок об'єктивних і суб'єктивних причин українські громадяни ще не готові до самостійного обстоювання власної позиції й не демонструють усвідомлення своїх групових чи класових інтересів. За даними соціологічних опитувань, 83,3% українських громадян не належать до жодної з громадських чи політичних організацій і рухів [2, с. 500].

Другим варіантом реакції на соціально-економічну й політичну ситуацію в країні може бути відхід більшості населення від активної політики й зосередження на власних особистих чи вузькогрупових інтересах. У соціології такий процес отримав назву "атомізації" суспільства. Він знаходить свій вияв у поширенні індивідуального способу самозахисту, самовиживання, через що потреби консолідації зусиль суспільства, об'єднання для спільних дій більшістю громадян сприймаються як другорядні, далекі від їх реальних, сьогоденних, особистих інтересів. І це цілком природно, адже коли в суспільстві негаразди, люди передусім звертаються до своїх первинних структур, опираються переважно на власні сили, сім'ю, турбуються про своїх дітей, близьких, намагаються отримати пристойне матеріальне забезпечення, безпечні умови життя тощо.

Якщо проаналізувати дані соціологічних опитувань, які проводилися протягом останніх років, то можна зробити висновок, що в психології суспільства відбулися істотні зрушення в розумінні того, що змінити своє матеріальне становище, підвищити життєвий рівень можна лише розраховуючи на власні сили.

Усе це слід враховувати в політичній та управлінській діяльності, у процесі визначення й формування державної політики, прийняття конкретних управлінських рішень та їх практичної реалізації.

Складність і неоднозначність трансформаційних процесів, що відбуваються в Україні, зумовлюють важливість для державно-управлінської діяльності пошуку чинників та резервів для стабілізації й поступального розвитку суспільства. За цих умов актуальним стає звернення до соціально-психологічних чинників, які на загально-суспільному і на індивідуальному рівнях здатні сприяти консолідуючим суспільство тенденціям, становленню взаєморозуміння і громадської злагоди. В умовах атомізації суспільства такими чинниками є: спільні труднощі, сподівання на покращання ситуації в майбутньому, прагнення до миру і спокою, стабільності тощо.

Важливою передумовою суб'єктності індивіда в політиці й державному управлінні є наявність політико-правових гарантій - законів, традицій, моральних норм, що стимулюють його участь у політичному житті й здійсненні влади. Конституція України на законодавчому рівні визнає народ основним джерелом влади, гарантує право громадян на участь у формуванні і здійсненні влади, закріплює їх політичні свободи. Однак реальних механізмів для реалізації наданих конституцією прав і свобод громадян, сучасна політична система країни поки-що не напрацювала. З огляду на історичне минуле, перерваність державотворчого процесу в українському суспільстві відсутні сьогодні традиції демократичного політичного врядування. Більше того, в спадщину від попереднього тоталітарного режиму ми отримали відповідну політичну традицію підкорення людини владі і її беззахисності перед державно-владною системою. Це, безумовно, ускладнює процес набуття громадянами якостей активних суб'єктів політики й державного управління та вимагає постійної, системної діяльності політичних інститутів по зміцненню засад демократичного політичного врядування.

Чи не найголовнішим чинником активності в політиці виступають соціально-культурні умови того суспільства, де відбувається процес політичної соціалізації індивіда. У ХХ ст. здобула визнання концепція соціального характеру, яка у загальних рисах виписана Е.Фромом. Вона пояснює індивідуальні риси індивіда, його активність (у тому числі й політичну) так званім соціальним характером - соціокультурними умовами, особливостями способу життя, включаючи історичну спадщину, випробувані історією фор-

ми взаємодії людини та влади. "Соціальний характер членів суспільства, - на думку Фрома, - формується під впливом його соціально-економічної структури таким чином, що їм (людям) хочеться робити те, що вони повинні робити" [4].

Соціальний характер через свою специфіку може відігравати роль стабілізатора, символічного цементу, що слугує міцності політичного режиму або протилежну роль - динаміту, вибухового механізму, здатного знищити суспільство. Взаємозв'язок між соціальним характером та індивідом двосторонній: як соціальний характер здатний впливати на особистість, так і остання, у свою чергу, здатна формувати соціальний характер. "Коли хочемо говорити про особистість людини і розуміти її, то мусимо насамперед знати оточення, в якому ця особистість формувалася. З іншого боку, і особистості творять той чи інший характер оточення. ...Особистість і оточення не протилежності, а функціонально залежні. Хочете, щоб був індивід кращим - поліпшуйте оточення, а хочете, щоб оточення було краще, то поліпшуйте (виховуйте) індивідів", - зауважував ще на початку ХХ ст. перший український доктор соціології Микита Шаповал [5].

Зважаючи на вищезазначене, вважаємо за необхідне акцентувати увагу на наступному: людський вимір політики й державного управління полягає в орієнтованості держави на створення умов для політичної соціалізації населення та формування його правової й громадянської культури, що є необхідною передумовою становлення індивіда як активного суб'єкта політики й державного управління.

Якщо індивід виступає лише як пасивний суб'єкт впливу з боку влади і не справляє жодного зворотного впливу на політичну систему, то маємо справу з певним видом соціалізації, яку фахівці іменують "моделлю підкорення". Саме така модель була актуальною для Радянського Союзу, мета якої, була прихована за ідеологічними нашіаруваннями, - виховання слухняних виконавців замовлень пануючої влади, простих "гвинтиків" системи.

Якщо ж індивід розглядається не лише як об'єкт для зовнішнього впливу, але і як свідомо, активна істота, здатна осмислено діяти, тоді реалізується та форма політичної соціалізації, яку називають "моделлю інтересу". Вона має на меті усвідомлення та отримання індивідом власних вигод, благ від інших людей або інституцій. В американській соціології у свій час була розроблена парадигма соціального обміну Дж.Хоманса та П.Блау, яку можна

застосувати для пояснення раціональності політичної участі. Вона наголошує на подібності економічного та соціального обмінів, зводячи останній до мінімізації витрат та максимізації вигод.

На нашу думку, в умовах сучасного українського суспільства реальним шляхом залучення населення до участі у громадсько-політичному житті є стимулювання різних форм його громадської активності. Виконання людьми низки суспільних функцій, пов'язаних із їх статусом громадян, виступає важливим чинником демократизації політичного процесу, оскільки демократична держава завжди покладається на активну громадськість, сталу, поінформовану участь широкого кола своїх громадян у житті суспільства.

Суб'єктивна здатність громадян ефективно користуватися своїми правами і виконувати обов'язки перед демократичною державою залежить від їх обізнаності щодо демократичних процедур та розуміння суті суспільних проблем, які виступають предметом політичного обговорення й розв'язання; від набутих навичок громадсько-політичної участі, від готовності брати участь у політичному процесі.

Найважливішими ознаками громадянськості на рівні свідомості людей у сфері політичних відносин є: інтерес до суспільних справ і до політики; громадсько-політична обізнаність і компетентність; вміння захищати свої права та інтереси; сприйняття демократії як бажаної, природної, такої, що відповідає суті людини, форми правління та знання про те, на яких принципах вона діє і в який спосіб залежить від активності громадян.

Механізмом реалізації громадянськості виступає громадянська участь населення, через яку проявляється його здатність до самоорганізації і суспільного самоврядування.

Сьогодні для розвитку громадської участі населення органи державної влади України повинні забезпечити фінансово-матеріальну і правову підтримку громадських організацій та об'єднань з боку держави; спростити процедури їх реєстрації; зменшити їх залежність від органів влади та адміністрацій підприємств; стимулювати й підтримувати громадські ініціативи; через систему громадянської освіти сприяти формуванню в людей вміння захищати власні інтереси, у тому числі й беручи участь у діяльності об'єднань громадян; активно залучати до вироблення й впровадження державної політики такі громадські інститути, як громадські ради, громадські експертизи, громадські дорадчі органи тощо.

Демократичний політичний режим, надання з боку політичних інституцій (у першу чергу держави) гарантій щодо можливостей здійснення політичної діяльності, правова забезпеченість демократичних процедур, наявність розвинутого громадянського суспільства - важливі фактори політичної активності особистості. Проте прийняття законів, які відповідають міжнародній практиці і діють у розвинутих країнах, ще не означає, що вони будуть ефективно працювати. Пошлемося на приклад, який наводить Нобелівський лауреат Даглас Норт: "Багато країн Латинської Америки в дев'ятнадцятому столітті запозичило (з деякими змінами) Конституцію США, а "країни третього світу" - багато законів про право власності передових західних держав. Однак результати цього не схожі на те, що досягнуто в США або розвинутих західних країнах" [6].

8.2. Напрями впливу людини на політику й державне управління

Політика - це не стільки теорія, скільки діяльність, але діяльність специфічна, яка відбувається у сфері владних відносин і проявляється у справлянні впливу на суспільство.

Для визначення ставлення людини до політики й влади використовують такі категорії, як *політична поведінка*, *політична участь* і *політична діяльність*.

Аналіз політичної поведінки суб'єктів політики дає уявлення про те, яким чином люди поведуть себе у сфері боротьби за владу та її здійснення. Відповідно до цього *політична поведінка визначається як сукупність реакцій (практичне ставлення) соціальних суб'єктів (соціальних спільностей, груп, особистостей тощо) на діяльність політичної системи*. Такі реакції можуть бути легітимними, санкціонованими з боку політичної системи суспільства (вибори, діяльність політичних партій, асоціацій тощо) та несанкціонованими (революції, стихійні протести чи демонстрації, акції масової непокорі). В кожному з цих випадків відбувається реальний або уявний вплив суб'єкта політики на здійснення чи перерозподіл влади.

Виділяють два типи політичної поведінки: відкритий (участь у політичному житті, вияв різноманітних форм політичної активності) та закритий (політична бездіяльність). Стосовно останнього часто вживають термін "*абсентеїзм*" - поняття, яке означає одну з форм байдужого ставлення людей до реалізації своїх політич-

них прав, ухилення їх від здійснення громадянських обов'язків, насамперед від участі у виборах [8].

Політологи визначають кілька причин політичної бездіяльності.

По-перше, частина людей реально не може займатися політикою через велику завантаженість роботою, відсутність необхідного часу, знань і вмінь, фізичних можливостей для виконання політичних функцій.

По-друге, причиною неучасті в політиці може бути відсутність в індивіда необхідної інформації, певної волі та спроможності діяти в політиці, невміння орієнтуватися в політичних процесах і позиції політичних сил.

По-третє, політична бездіяльність може стати результатом вияву дії різних психологічних чинників, зокрема - аномії, апатії, безпомічності.

Рівень та інтенсивність політичної неучасті населення впливає на форми й межі здійснення державного управління. Чим більше зацікавлених і активних у політиці громадян, тим меншим є обсяг втручання у сфери суспільного життя з боку органів державної влади (управління). Це компенсується різними формами організації населення для реалізації власних потреб та інтересів. Активна політична поведінка громадян ставить органи державної влади під контроль громадськості і підвищує рівень їх відповідальності. І навпаки, чим пасивнішим по відношенню до політики й влади є населення, тим більшим є обсяг та форми втручання (управління), доступні для політиків і представників органів державної влади.

Виявом активного ставлення до політики виступає політична участь населення. *Політична участь - це вплив громадян на функціонування політичної системи, формування політичних інститутів і процес вироблення політичних рішень.* До форм політичної участі відносять: електоральну поведінку; діяльність активістів, спрямовану на підтримку кандидатів і політичних партій у виборчих кампаніях; участь у мітингах та демонстраціях, участь у діяльності політичних партій та груп інтересів, але без активного членства. Найпоширенішою класифікацією форм політичної участі є їх поділ на *конвенціональні* (легальні, законні) та *неконвенціональні* (незаконні, або неприйнятні більшістю суспільства з точки зору релігії, моралі тощо).

Причини політичної участі в сучасній політичній науці трактуються неоднозначно. Політологи виділяють наступні теорії політичної участі.

1. *Теорія раціонального вибору*, що ґрунтується на визначенні "політики як обміну". "Політика, - зазначав один із засновників теорії раціонального вибору Джеймс Бьюкенен, - являє собою складну систему обміну між індивідами, в якій останні колективно прагнуть до досягнення своїх приватних цілей, оскільки не можуть їх реалізувати шляхом звичайного ринкового обміну" [9].

Прибічники даної теорії виходять із розуміння, що головним суб'єктом політичної участі є вільний індивід, який прагне максимально реалізувати свої інтереси й ефективно діє для досягнення власних цілей. Звідси випливає, що участь індивіда в політиці можлива за умови, коли прибутки від неї перевищуватимуть витрати. Так, наприклад, виборець вирішує, прийти йому на виборчу дільницю чи ні залежно від того, яким чином він вимірює вигоду від свого голосу і віддає його тому кандидату або політичній партії, чії програми відповідають його інтересам. Або громадянин вирішує, брати йому участь в управлінні державою залежно від того, що в результаті такої участі він отримує і як це компенсуватиме його участь чи неучасть.

2. *Мотиваційні теорії політичної участі*. В основі трактування політичної участі з точки зору даних теорій лежать ідеологічні, нормативні або рольові мотиви. *Ідеологічні мотиви* виступають спонукальним чинником політичної участі тоді, коли індивід включається у сферу політики і влади переважно внаслідок ідеологічних переконань, які стали невід'ємною частиною його світогляду. При цьому у випадку, коли особисті політичні цінності індивіда розходяться з політичними цінностями держави, його політична участь може набувати негативного або ворожого спрямування.

Нормативний мотив політичної участі ґрунтується на визнанні з боку індивіда правил поведінки, які диктує політична система, без співвідношення їх з особистісними цінностями й установками (традиція електоральної участі, підтримки політичних партій, громадсько-політичної участі тощо).

Рольові мотиви обумовлені соціальною роллю індивіда в існуючій політичній системі. Чим вищий соціальний статус особистості і її самооцінка, тим більшою є вірогідність поширення такого рольового статусу й на політичну сферу її життєдіяльності.

До групи мотиваційних теорій політичної участі по праву відносять і концепцію *ієрархії потреб А.Маслоу*. За цією концепцією існують п'ять основних мотивів діяльності особистості, які відповідно можуть трансформуватися в інші потреби й прагнення:

а) фізіологічні потреби - в потреби підвищення матеріального рівня життя;

б) потреба в безпеці - в прагнення до порядку, законності, соціального миру;

в) потреба в любові - в потребу в соціальній ідентичності, належності до певної соціальної групи, партії, руху тощо;

г) потреба в самоствердженні - в прагненні до підвищення соціального статусу і престижу;

д) потреба в самоактуалізації - в прагненні виразити й реалізувати свої переконання й інтереси в політичній сфері.

Якщо в суспільстві не задоволені первинні потреби громадян, то їх участь у сфері політики буде визначатися не прагненням реалізувати власні інтереси й переконання в системі влади і владних відносин, а задоволенням певних соціально-економічних вимог.

На думку відомого західного дослідника Р.Інглетарта, яку він сформулював у роботі "Культурний зсув у зрілому індустріальному суспільстві", у стабільному, економічно розвиненому суспільстві, в якому задоволені основні матеріальні потреби людей, відбуваються зрушення в бік постматеріальних цінностей. На передній план виходять потреби в покращанні якості життя, екології, ширшому включенні особистості в процес прийняття рішень на місцевому рівні, подоланні бюрократизму та безособовості влади, гармонізації соціальних відносин [10].

3. *Теорії соціальних факторів.* З точки зору даних теорій політична участь індивіда зумовлена рівнем соціально-економічної рівності й можливостями соціальної мобільності, стабільності тощо. Згідно з С.Ліпсетом і Д.Лернером, можливі дві моделі взаємозв'язку між політичною участю і соціальними факторами - ліберальна і популістська [11].

Ліберальна модель реалізується в країнах ліберальної демократії, а популістська - дає змогу описати політичні процеси в країнах, що розвиваються.

З точки зору ліберальної моделі динамічний соціально-економічний розвиток сприяє згладжуванню соціальної нерівності і, як наслідок, забезпечує зміцнення політичної стабільності. Все це впливає на демократичний характер політичної участі, її спрямованість на зміцнення демократичної політичної системи, інституціоналізацію самої політичної діяльності тощо.

У популістській моделі реалізуються переважно прямі (неінституціоналізовані) форми участі громадян, спрямовані на пере-

розподіл майнових благ і власності. Це перешкоджає економічній модернізації, погіршує соціальні умови економічного розвитку країни, веде до підриву політичної стабільності. Оскільки наявні в суспільстві проблеми в такий спосіб не вирішуються, вимоги населення до політичної системи збільшуються, а отже, й зростає політична участь, яка в такому варіанті не веде до зміцнення останньої, а лише дестабілізує суспільство, перешкоджає соціальній і економічній модернізації.

У таких країнах нестабільний соціально-економічний розвиток, незадоволення широких народних мас своїм становищем стимулює масовий запит на участь у політичному процесі. За відсутності дієвих форм інституціалізації політичної участі мас, стабільних і адаптивних політичних інститутів, все це неминуче призводить до насильства і породжує нестабільність.

На думку політологів, необхідними умовами конструктивної політичної участі населення в таких системах є: стимулювання економічного розвитку держави; зменшення соціальної напруги; створення умов для інтенсивної горизонтальної і вертикальної мобільності населення; високий рівень інституціалізації політичної участі, що дає змогу ввести політичну активність у рамки відповідних норм і процедур, передусім правових.

Одним із найбільш поширених видів політичної участі є *електоральна поведінка*. Як свідчать численні дослідження, вона визначається особливостями первинної політичної соціалізації індивіда, його ідентифікацією з певною ідеологією, політичною партією, соціальним статусом, статтю, віком тощо.

Своєрідним віддзеркаленням системи політико-владних відносин, які встановилися в суспільстві, є політична діяльність. *Політична діяльність індивіда являє собою його індивідуальні або сумісні з іншими суб'єктами дії, спрямовані на реалізацію власних чи колективних політичних інтересів, передовсім виборювання та утримання влади*. Вона може здійснюватися в межах відносин влади або поза ними та регулюється правовими, соціальними й психологічними нормами-регуляторами суспільного життя.

В основі політичної діяльності лежать певні мотиви суб'єктів політики, їх політичні інтереси. До чинників політичної діяльності відносять також політико-психологічну культуру суспільства, традиції, ціннісні орієнтації населення.

На практиці політична діяльність суб'єктів політики спрямована на організаційні чинники суспільно-політичного життя та на процеси політичного розвитку.

Організаційні чинники, на які спрямована політична діяльність, - це:

а) формування державних інституцій (парламенту, уряду, органів місцевого самоврядування, вибори президента), що відбувається шляхом демократичного волевиявлення громадян;

б) утворення та участь у діяльності політичних партій, громадських організацій, рухів тощо;

в) організація системи управління головними сферами суспільного життя через діяльність органів виконавчої влади.

До процесів політичного розвитку, які виступають у ролі об'єктів політичної діяльності, можна віднести:

а) зміцнення інститутів влади та суспільно-політичних структур;

б) залучення громадян до державного й суспільного врядування;

в) формування політичної свідомості населення;

в) сприяння підвищенню рівня довіри до державних і політичних інститутів тощо;

г) вироблення і впровадження міжнародної та регіональної політики.

Результатом політичної діяльності є:

- суспільні зміни, які відбуваються в різних сферах суспільного життя;

- зміни суспільно-політичних структур, державних інституцій, відносин у межах самої влади;

- зміни відносин між суб'єктами політики, між керівниками й підлеглими, які впливають на силу, обсяги, способи здійснення влади, її авторитет.

Демократизм суспільства вимірюється ступенем залучення громадян до вирішення загальносуспільних проблем. Дієвими засобами такого залучення, як свідчить демократична практика, є форми співпраці органів державної влади з громадськістю, які покликані здійснювати громадський контроль за діяльністю органів влади і виступають реальним проявом розвиненості демократії. Серед них можна назвати такі форми, як: громадські ради, громадські дорадчі органи, громадські ініціативи, консультативні громадські структури, громадські слухання, круглі столи, неформальні зустрічі, громадську освіту, референдуми тощо.

8.3. Гуманістичний зміст політики й державного управління

Людський вимір політики й державного управління виявляється у наданні їм гуманістичного спрямування, здійснення в інтересах людини, суспільства, народу загалом, а також у відношенні до людини як до найвищої суспільної цінності, повазі її гідності, права на життя, вільний розвиток і створення умов для реалізації здібностей, визнанні й реальному забезпеченні всіх прав людини й громадянина, що стає критерієм оцінки ефективності суспільної системи, рівному ставленні до всіх громадян держави.

Гуманізм політики й державного управління на практиці повинен реалізуватися:

- у демократичних формах реалізації політики й державного управління - функціонуванні стабільного демократичного політичного режиму і здійсненні демократичної системи врядування, за якої громадяни можуть реально впливати на процес вироблення і впровадження державної політики;

- у цілях і змісті політики й державного управління - спрямованості на реалізацію потреб та інтересів людей, підвищення їх добробуту та покращення умов життя;

- у засобах здійснення політики й державного управління - культивуванні демократичних форм і засобів здійснення політики і влади; відкритості й прозорості в діяльності владних інституцій; усунення жорстких, нецивілізованих форм політичної боротьби, авторитарних, примусових засобів здійснення державного управління.

Такий підхід до політики й державного управління забезпечить реалізацію двох важливих завдань демократизації системи владних відносин:

- по-перше, розвиток людини як суб'єкта політики й державного управління сприятиме набуттю громадянами таких якостей, які необхідні для їх активної участі в управлінні громадськими й суспільними справами;

- по-друге, участь громадськості, у свою чергу, сприятиме посиленню контролю за діяльністю політико-управлінських структур з боку суспільства й може стати дієвим засобом протидії бюрократичним перекручуванням у діяльності апарату управління.

Критерієм оцінки ефективності системи державного управління повинно стати реальне забезпечення всіх основних прав і свобод людини, дотримання принципу рівно однакового ставлен-

ня до всіх громадян країни та надання їм відповідних управлінських послуг.

Людський (гуманістичний) вимір політики й державного управління може бути реалізований через відповідну стратегію діяльності органів державної влади України, яка повинна бути спрямована на вирішення наступних першочергових завдань:

- об'єднання громадян і консолідація суспільства на основі єдиної державної ідеології;
- узгодження суспільних інтересів та запобігання суспільній конфронтації;
- розвиток гуманітарного потенціалу суспільства;
- створення максимально сприятливих умов для вияву творчих здібностей людей.

Аналіз людського виміру політики буде неповним, якщо не сказати про ще один, на нашу думку, надзвичайно важливий аспект, який його характеризує, - це орієнтація на моральні, гуманні засоби здійснення політики й державного управління.

Вирішити раз і назавжди складну та суперечливу проблему ролі моральних норм у політичній діяльності досить складно і майже неможливо. Тому мова може йти про прийнятні форми взаємодії політики та моралі, їх баланс, який можливий лише за умови гуманізації політики, зміцнення засад публічності, розгортання громадського дискурсу як основи морально-етичної легітимації політики. Свідченням цього є історичний досвід, який переконливо доводить, що саме за умов реальної демократії можливе досягнення прийняттого балансу між мораллю та політикою.

Демократизація тісно пов'язана з реалізацією ідеї відкритості політики й влади як важливої умови поєднання їх з мораллю, взаємоповажного діалогу між владою та суспільством. За таких умов важливого значення набуває легітимаційний аспект моралі по відношенню до політичної системи.

Моральна політика - це політика, яка ставить перед собою моральні цілі і намагається досягти максимального блага для якомога більшої кількості людей. Без морального виміру як політика, так і державне управління не має права на існування. Виходячи з цього здійснення політики й державного управління не може відбуватися поза моральним виміром, оскільки суспільство завжди буде об'єктивно зацікавлене, щоб політика, її цілі та засоби вписувалися в рамки прийнятих уявлень про добро і зло, інакше кажучи, відповідали вимогам моралі, яка є вищою за політику, оскільки

охоплює своїми вимогами всю сферу суспільних відносин. "...В історії діє закон: є певна моральна межа, яку не можна порушувати. Якщо її переступити, країни гинуть, як давні царства... Розрахувати механічно ту межу моралі, через яку не можливо переступати, просто нереально. У цьому і смисл моралі, адже вона не піддається розрахункам. Філософською мовою, порушення моралі - це метафізична крадіжка у самого себе" [12].

Політика й політична діяльність, які здійснюються за межами принципів гуманізму, є аморальними. Як наслідок, виникає відчуження людини від результатів власної праці, влади, цінностей життя і культури та перетворення її в бездумного виконавця розпоряджень "зверху".

Вплив моральних норм на регулювання політики й державного управління повинен проявлятися в їх орієнтації на законні, правові засоби вирішення суспільних протиріч в інтересах якомога більшого числа громадян; недопущенні, упередженні ситуацій вибору між діями влади і моральними настановами суспільства; відповідальності політиків і представників влади за свої дії і їх наслідки, що вимагає не лише професійної компетентності, але й розвиненої моральної свідомості, гуманності, відчуття справедливості і співпереживання; відкритості і прозорості рішень органів влади, їх гласності і підконтрольності з боку суспільства.

Проблема співвідношення політики і моралі особливого звучання набуває в умовах перехідних трансформаційних суспільств, до яких належить і українське.

Економічна, соціальна і, як наслідок, політична неструктурованість суспільства має своїм наслідком відсутність чіткої ідеологічної визначеності суб'єктів політичного процесу (передусім політичних партій, лідерів, державних діячів). З метою завоювання політичних симпатій населення в останніх виникає і здебільшого реалізується спокуса надмірних, нереальних, наперед нездійснених обіцянок суспільству, про які забувають на другий день після приходу до влади. Неорганізоване, розрізнене і "атомізоване" внаслідок соціально-економічних причин суспільство, не навчене відстоювати свої інтереси, на сьогодні ще не в змозі справляти реальний вплив на діяльність інституціоналізованих суб'єктів політики й державного управління. Отже, можна констатувати, що в Україні створилися сприятливі умови для проявів аморальності у сфері політики й державного управління.

За оцінками фахівців, нинішня криза в Україні є насамперед кризою моральною, наслідком недостатньо розвиненої політико-етичної свідомості владної еліти й мовчазної згоди пересічних громадян. Політична мораль сучасного українського суспільства багато в чому зумовлена домінуванням державних інтересів над правами індивіда, неповагою до особистості, безконтрольністю влади, ментальністю українського характеру і традиціоналізмом історичного спадку народу. Наслідком такого стану можна вважати прояви автократизму, патерналізму, "візантійщини" (закритих "підкилимових" домовленостей), схильність до силових методів вирішення політичних проблем (боротьба до перемоги, а не здатність дійти компромісу) тощо.

Оцінюючи моральність політики й державного управління в Україні, необхідно виходити з того, що моральна політика - це така організація держави і суспільства, в центрі якої перебуває реальна людина з її інтересами, потребами і можливостями їх задоволення не на шкоду суспільним інтересам. Тільки тоді, коли влада не на словах, а в повсякденних рішеннях та діях дійсно служитиме суспільству і відчуватиме залежність від нього, можна буде говорити про моральну компоненту політики й державного управління в Україні. А для цього потрібно внести зміни у виборче законодавство України з метою перетворення виборів на реальний, гнучкий та ефективний механізм зміни влади, через засоби масової інформації і громадську думку переконувати суспільство в необхідності моральної мотивації політичного вибору.

Якщо ж цього не відбудеться, український народ і надалі залишатиметься не метою, а засобом досягнення політичних цілей, а сама політика - полем боротьби між її учасниками засобами аморального маніпулювання. Рівень "бруд" в політиці може суттєво зменшити лише свідомий, упевнений у своїх силах, активний виборець, здатний протидіяти аморальній політиці і її аморальним представникам.

Наостанок вважаємо за доцільне навести висловлювання відомого російсько-американського соціолога П.Сорокіна, яке видається нам особливо актуальним для сучасних політиків і державних управлінців: "Збираючись у дорогу, - радив він радянській молоді у буремні 20-ті рр. XX ст., - запасіться совістю, моральними багатствами. Не про високі слова говорю: вони дешеві і ніколи у такій кількості не оберталися на життєвій біржі, як тепер, а говорю про моральні вчинки, про моральну поведінку та справи. Це

набагато важче, але це треба зробити, адже я не знаю жодного великого народу, який би не мав здорової моралі в діях... Інакше ви будете мати ту вакханалію звірства, хижацтва, здирництва, обману, брехні, спекуляції, безсовісності, той "шакалізм", у якому ми зараз захлинаємося та видихаємося" [7, с. 12].

Висновки

1. Активна участь людини в політиці й державному управлінні має важливе і принципове значення для становлення демократії й громадянського суспільства в Україні.

2. У розвинених демократичних країнах світу, незважаючи на деякі відмінності в підходах до ролі людини в політиці й системі здійснення влади, сьогодні існує спільне розуміння і визнання (зокрема й світовим співтовариством на рівні ООН) статусу особистості як джерела влади й первинного суб'єкта політики, необхідності його гарантії й забезпечення реального перетворення кожного громадянина у свідомого і вільного суб'єкта політико-владних відносин.

3. Говорячи про особистість як суб'єкта політики, ми маємо на увазі відносно самостійного, активного учасника суспільно-політичного життя, який володіє свободою волі, діє розумно й усвідомлено, наділений як загальнолюдськими, так і унікальними у своєму роді рисами, зокрема цілісністю, активністю, цілеспрямованістю тощо. Основними ознаками політичної суб'єктності є: здатність і можливість прийняття політичних і державно-управлінських рішень; наявність засобів і можливостей їх реалізувати; практична участь у політичній діяльності чи державному управлінні; відповідальність за наслідки прийнятих політичних і державно-управлінських рішень.

4. Демократичний політичний режим, надання з боку політичних інституцій (у першу чергу держави) гарантії щодо можливостей здійснення політичної діяльності, правова забезпеченість демократичних процедур, наявність розвинутого громадянського суспільства - важливі фактори політичної активності особистості.

5. Демократизм суспільства вимірюється ступенем залучення громадян до вирішення загальносуспільних проблем. Дієвими засобами такого залучення, як свідчить демократична практика, є форми співпраці органів державної влади з громадськістю, які покликані здійснювати громадський контроль за діяльністю

органів влади і виступають реальним проявом розвиненості демократії.

6. Людський вимір політики й державного управління виявляється у наданні їм гуманістичного спрямування, здійснення в інтересах людини, суспільства, народу загалом, а також у ставленні до людини як до найвищої суспільної цінності, повазі її гідності, права на життя, вільний розвиток, створення умов для реалізації здібностей, визнанні і реальному забезпеченні всіх прав людини й громадянина, що стає критерієм оцінки ефективності суспільної системи. Політика й політична діяльність, які здійснюються за межами принципів гуманізму, є аморальними.

Питання для самоконтролю

1. Дайте визначення індивіда як об'єкта і суб'єкта політики.
2. Розкрийте зміст теорій політичної ролі особистості.
3. За яких умов особистість стає активним суб'єктом політики й державно-владних відносин?
4. Дайте визначення поняттям "політична поведінка", "політична участь", "політична діяльність".
5. Охарактеризуйте зміст основних теорій політичної участі.
6. Чи створені в сучасному українському суспільстві передумови для цивілізованих форм участі населення в політиці й державному управлінні?
7. Назвіть основні форми політичної діяльності і механізми співпраці органів державної влади з громадськістю та визначте їх роль у суб'єктивації політичної ролі громадян України.
8. В чому, на Вашу думку, полягає гуманізм політики?
9. Як співвідносяться політика й мораль і наскільки можна говорити про моральність політики?

Список використаних джерел

1. Політологічний словник : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / за ред. М. Ф. Головатого та О. В. Антонюка. - К. : МАУП, 2005. - С. 696.
2. Українське суспільство 1992-2008. Соціологічний моніторинг / за ред. д.е.н. В. Ворони, д.соц.н. М. Шульги. - К. : Ін-т соціології НАН України, 2008. - С. 484-638.
3. *Fukuyama F. Trust. The Social Virtues and the Creation of Prosperity* / F. Fukuyama. - Penguin Books, 1995. - 457 p.

4. *Фромм Э.* Психологизм и религия. Искусство любить. Иметь или Быть? / Э. Фромм ; пер. с англ. - К. : Ника - Центр, 1998. - С. 311-312.
5. *Шаповал М.* Загальна соціологія / М. Шаповал. - К. : Укр. Центр духов. культури, 1996.
6. *Норт Д.* Інституції, інституційні зміни та функціонування економіки / Д. Норт ; пер. з англ. І. Дзюби. - К. : Основи, 2000. - С. 277.
7. *Сорокин П. А.* Отправляясь в дорогу. Утренники / П. А. Сорокин. - Петербург, 1992. - С. 130.
8. Політологічний енциклопедичний словник : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. - К. : Генеза, 1997. - С. 5.
9. *Сморгунов Л. В.* Современная сравнительная политология : учебник / Л. В. Сморгун. - М. : Рос. полит. энцикл. (РОССПЭН), 2002. - С. 70.
10. Новая постиндустриальная волна на Западе. Антология / под ред. В. Л. Иноземцева. - М. : Academia, 1999. - С. 252.
11. Политология : учебник для вузов / под ред. М. А. Василюка. - М. : Юристъ, 1999. - С. 392-393.
12. День. - 2008. - 24 жовт. - № 192.

Глосарій

Абсентеїзм - поняття, яке означає одну з форм байдужого ставлення людей до реалізації своїх політичних прав, ухиляння їх від здійснення громадянських обов'язків, насамперед від участі у виборах.

Мораль - особлива, специфічна сфера суспільного життя, яка включає усвідомлення, норми і реальну поведінку людей, заснована на оцінці будь-яких вчинків і дій з точки зору ідеалів добра і зла, справедливості й несправедливості, інших подібних критеріїв та ідеалів.

Об'єкт політики - це ті елементи політичного життя, а також суспільні явища, на які спрямовані діяльність і вплив суб'єктів політики.

Політична діяльність - це індивідуальні або сумісні з іншими суб'єктами політики дії індивіда, спрямовані на реалізацію власних чи колективних політичних інтересів, передовсім виборювання та утримання влади.

Політична роль - це очікувана модель поведінки індивіда, визначена, наперед задана його статусом.

Політична поведінка - це сукупність реакцій (практичне ставлення) соціальних суб'єктів (соціальних спільностей, груп, особистостей тощо) на діяльність політичної системи.

Політична участь - це вплив громадян на функціонування політичної системи, формування політичних інститутів і процес вироблення політичних рішень.

Політичний статус - це місце, певна позиція індивіда в політичному просторі.

Суб'єкт політики - це носій політичних інтересів та політичної активності, який має статус учасника, діючої сторони політичного процесу і який здатний творити політику та ініціювати істотні зміни в політичних відносинах.

9. ЗАСТОСУВАННЯ ПСИХОЛОГІЧНОГО КОНСУЛЬТУВАННЯ В ПОЛІТИЦІ Й ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

План

9.1. Застосування психологічного консультування в політичній та управлінській сфері як чинник підвищення ефективності управлінської діяльності.

9.2. Технології системного підходу в контексті процесу взаємодії політики й управління.

Ключові слова: політика, політичний процес, державне управління, холістична парадигма управління, психологічні технології, психологічна компетентність, управління політичними процесами, системний підхід, управлінська взаємодія, управління групою динамікою, управління груповими процесами.

9.1. Застосування психологічного консультування в політичній та управлінській сфері як чинник підвищення ефективності управлінської діяльності

Сучасний етап державотворення вимагає нових, раціональних моделей, спрямованих на управління процесами політичного та суспільного розвитку. Процеси реформування у сфері політики й управління України потребують насамперед змін у способах комунікації між інституціями, впливають на системні якості їх складових та відповідно, потребують застосування сучасних підходів до політики й державного управління. Це відображається, зокрема, у тенденціях розвитку, за яких система органів державної влади, що представлена спільною взаємодією великої групи ієрархічно взаємопов'язаних керівників, перестає бути надбудовою, що керує розвитком суспільства, і під впливом демократичних процесів поступово трансформується в інституції з надання державних послуг суспільству.

Усе зазначене вище зумовлює широке застосування системного підходу, що отримав практичне застосування в політичному та соціальному менеджменті, відповідає вимогам часу і спрямо-

ваний на забезпечення соціально-психологічних умов політико-управлінської взаємодії.

Врахування психологічної суті процесу взаємодії політики і управління необхідне для:

- системного аналізу стану політичного процесу;
- формування цілісної картини уявлень і усвідомлення подій, що відбуваються в царині політики й управління та закономірностей їх розвитку;
- усвідомленого вибору прийняття політичних і управлінських рішень;
- пошуку та побудови ресурсних систем взаємодії;
- подолання опору інноваційним змінам та запобігання негативним явищам у системі органів державної влади.

Сучасні тенденції розвитку політики й управління полягають у зміщенні уваги на управління процесами та на активізацію людського чинника. Це вимагає від політиків і державних службовців володіння новими типами компетенцій, серед яких у контексті взаємодії політики й управління особливого значення набувають управління груповою динамікою та груповими процесами, усвідомлення міжособистісних та групових феноменів, психологічна компетентність. Нова хвиля розвитку сучасного політичного розвитку базується на посиленні значення людського чинника як центрального в системі стратегічного та тактичного менеджменту. Все більшої популярності набуває холістична (від грец. *ὅλος* - **цілий, увесь**) парадигма управління, що кидає виклик лінійному мисленню і сприяє інтеграції різних підходів до процесів управління. Том Пітерс та Роберт Уотерман у своєму дослідженні 62 успішних американських компаній вказують на новий період еволюції теорії управління: "На зміну раціональній дійовій особі приходять складний соціально-діючий образ - людини з... досягненнями та недоліками, обмеженнями, протиріччями і навіть ірраціональністю. На зміну колективам, що ізольовані від зовнішнього світу, приходять організації, на яку впливає високодинамічна сукупність сил, що перебувають у постійному русі - цілей, засобів і бурь зовнішніх перетворень" [12, с. 23].

Ми продовжуємо жити у "світі хаотичних змін", як називає їх Пітер Б.Вейл (1989), або ж "у світі непередбачуваного середовища", як вказує Е.Невіс (2001). Так чи інакше, у сучасному світі управління концентрація уваги, навички спостереження і комунікації, що суттєві для самого управлінця, є вкрай суттєви-

ми для того щоб допомагати іншим ставати більш динамічними та енергійними.

У полі взаємодії політики й управління технології системного підходу в управлінні організаційними процесами можуть бути використані при вирішенні таких управлінських завдань, зокрема:

- виробленні політики;
- концептуально-змістовному наповненні управління, цілепокладання;
- керівництві і контролю персоналу;
- формуванні корпоративної культури;
- удосконаленні управлінських відносин;
- делегуванні та розподілі повноважень;
- забезпеченні соціально-психологічного супроводу управлінської діяльності;
- піклуванні про персонал;
- співпраці з командою;
- самоменеджменті;
- забезпеченні зворотного зв'язку;
- прийнятті рішень;
- покращенні системи моніторингу;
- виявленні аспектів управління, де необхідна допомога, навчання та дослідження;
- упередженні "вигорання" та інше.

Філософія системного консультування в управлінні організаціями виходить з того положення, що будь-яка система управління має величезний потенціал, який, проте, може бути не реалізованим. Здатність до розвитку будь-якої системи (окремої людини, групи чи організації), віра в існування в неї потенціалу бути здоровою, творчо адаптуватись до обставин, що весь час змінюються, - основний принцип системного управління процесами. Застосування технологій системного підходу в політичній та управлінській діяльності давно вже знайшло своє практичне втілення, оскільки їх ідеологія базується на загальних закономірностях взаємодії живих систем і навколишнього середовища. При цьому, якщо на індивідуальному рівні може задовольнитися потреба в індивідуальному розвитку, то на рівні "соціального організму" це буде скоріше співвідноситись з процесом життєдіяльності групи, організації чи співтовариства.

Системні теорії в контексті оптимізації управлінської діяльності як один із важливих аспектів сучасного менеджменту знай-

шли відображення в дослідженнях західних учених U.Grau, J.Moller. Важливим аспектом практичного застосування технологій психологічного консультування є їх використання в процесі прийняття управлінських рішень.

Узагальнюючи практичний досвід застосування системних технологій у процесі управлінської взаємодії, можна сформулювати головну мету їх впровадження: *управління процесами суспільного розвитку, забезпечення та ефективне використання людських ресурсів, їх професійний і соціальний розвиток.*

Застосування системних технологій та забезпечення психологічного супроводу управлінської діяльності є вагомим ресурсом для покращення механізмів взаємодії політики й управління, оскільки їх наукові та практичні здобутки шукають відповіді на питання, від чого залежить ефективність управлінської взаємодії та що може зробити керівник для забезпечення успіху? Саме це є на сьогодні актуальним і своєчасним.

Особливістю системного консультування в процесі політичної й управлінської взаємодії є системний погляд на наявну ситуацію, а предметом діяльності системних консультантів є фокусування уваги на живій системі взаємозв'язків, яка може бути презентована через різноманітні свої прояви (феномени), а саме:

- морфологічні (структура, побудова організації з точки зору ієрархії і границі, історії та міфи організації);
- функціональні (способи комунікації та взаємодії, коаліції, альянси, симптоми та їх функціональні ролі в системі);
- аксіологічні (ціннісні установки, заповіді попередніх поколінь);
- управлінські (хто встановлює правила, які правила мають владу).

Дослідження цих феноменів і складає основу професійної діяльності системних консультантів. Навколо цих понять будуються як гіпотези про наявність проблемних зон, так і стратегії подальшого розвитку системи. Фокусом їх діяльності є передусім системне розуміння питання, що відображає головну ідею виникнення проблем, за яких не система "має" проблему, радше навпаки - навколо якоїсь, можливо, навіть випадкової поведінки, діяльності або теми у процесі комунікації про проблему утворюється ситуаційно-характерна соціальна система.

З точки зору системного підходу науковцями пропонується алгоритм визначення та ідентифікації проблемних питань як та-

ких, що можуть бути причиною для застосування системного консультування в управлінні.

На думку К.Людевіга, проблема - це "будь-яка тема комунікації, яка вміщує в собі небажані, але потенційно здатні до змін компоненти", те, що розглядається кимось як небажаний стан, який вимагає змін [18, с. 98].

Вчений пропонує покроковий алгоритм для визначення та ідентифікації проблеми, що може бути застосований для аналізу у сфері політики та державного управління. Даний алгоритм включає в себе наступні складові:

1. "Стан": проблема визначається експертами чи учасниками державно-управлінського процесу як певний стан. Це означає, що відбулось визначення пріоритетів: із багатьох одночасних процесів вибрано і поставлено в центр уваги один чи кілька. Цьому стану надається своя назва, а інші процеси відступають на задній план.

2. "Хто?" виступає експертами: виявлення і опис певного "стану" здійснюється одним або кількома спостерігачами, які визначають такий "стан", як важливий, звертають на нього увагу та можуть погоджуватися чи сперечатися з цього приводу.

3. "Небажаний, чи той, що потребує змін": є експерти даного стану, які бачитимуть його як небажаний для державно-управлінської діяльності, або такий, що потребує змін. Це і є основою для мотивації для себе чи спонукання інших до внесення змін.

4. "Здатність до змін": стан державно-управлінської діяльності підлягає змінам і є принаймні кілька фахівців, які описують його як здатний до змін. Так само як і є той чи ті в державно-управлінському процесі, хто може взяти відповідальність чи хоча б вірять у те, що ситуацію можна змінити.

Взаємодія чотирьох названих чинників визначає завершений опис проблеми і є важливою частиною консультативного процесу. Його завданням є ідентифікація (виявлення) людей і комунікацій, задіяних у проблемній ситуації, а відтак - включення їх "наживо" або принаймні уявно в процес вирішення проблеми. Тобто до уваги беруться всі учасники процесу, що визнають дану проблему та мають від неї небажані наслідки. У цілому системне консультування слід розглядати як намагання переведення проблемного стану в непроблемний, тобто спробу знаходження адекватного рішення. Ця стратегія реалізується завдяки різним подходам: ініціації нових процесів чи нових станів, іншої оцінки існуючої проблеми

(позитивна реінтерпритація), що в рамках нейролінгвістичного програмування називається рефреймінгом, тобто новим переформулюванням. Доцільність і суть психологічного системного консультування добре відображено в наступному твердженні: "Завдання полягає не в тому, чи сюди повинні приходити всі, кого стосується проблема, - завдання звучить: сюди можуть прийти всі, хто здатен і може зробити внесок у вирішення проблеми (Loth) [18, с. 202].

9.2. Технології системного підходу в контексті процесу взаємодії політики й управління

Поняття політики і управління неможливо розглядати без спілкування, взаємодії, впливу. У процесі цієї взаємодії відбувається здійснення управлінського впливу і зумовлюється ефективність та реалізація державної політики і розвитку суспільства.

Політичний процес охоплює політичну систему суспільства, функціонування якої забезпечується через конкретну взаємодію суб'єктів політики [3, с. 38]. Основний зміст політичного процесу становить сукупність дій суб'єктів політики щодо реалізації їх політичних інтересів. У найзагальнішому плані політичний процес є "формою функціонування політичної системи суспільства, яка еволюціонує у просторі і часі" [3, с. 38]. Політичний процес розвивається разом з політичною системою і залежить від факторів, які є складовими політичної системи і політичного процесу.

Основа процесу політичної і державно-управлінської діяльності становлять відносини, які складаються в процесі взаємодії. До політичної взаємодії належать "певні відносини з приводу політики як такої та її окремих ознак (складових), наприклад влади" [3, с. 29].

Будь-яка взаємодія, в тому числі і політична, існує у двох основних формах:

- неформальній (без участі певних політичних інституцій - передусім між особами, групами);
- формальній (через політичні інститути - формальні структури або за їх допомогою) [3, с. 29].

Крім того, до *відносин у межах влади* належать:

- відносини між політиком і його політичною групою;
- відносини, що складаються всередині політичної групи (коаліції міжгрупові);

- відносини між політичним лідером і членом політичної партії;

- відносини, що складаються між політичними групами (коаліції міжпартійні).

Відносини влади (між тими, хто керує, і тими, ким керують):

- відносини між окремим політиком і органами державного управління;

- відносини між політичною групою й органами державного управління.

Відносини у межах суспільної системи:

- відносини між окремим політиком і суспільними групами;

- відносини між політичною групою і суспільними групами.

Психологічний за суттю процес будь-якої соціальної взаємодії здійснюється певними суб'єктами - індивідуальними, груповими, масовими. При цьому кожен з них вступає у взаємодію більш чи менш відповідно до умов соціального середовища, у якому перебуває.

Сукупність таких умов і взаємодій утворює своєрідне "соціально-психологічне поле" (яке в різних парадигмах визначається також як "соціальний контекст", "інтерсуб'єктивна основа соціальних дій", "колективна тканина" тощо). Поняття "поле", "простір" мають тут здебільшого образний характер [4].

Будь-яка взаємодія і будь-які відносини можливі в співтоваристві з іншими людьми і передбачають вплив окремої людини та груп людей на процес управління і зворотний вплив управлінських відносин на психологію окремої людини чи групи.

Ефективність спільної взаємодії перебуває під впливом різних чинників: правових повноважень керівників, особливостей стимулювання праці, статево-вікових відмінностей, особистісних взаємостосунків тощо. Недосконалість механізмів взаємозв'язку теж проявляє себе в різних формах: конфліктах, психологічних бар'єрах тощо.

У результаті встановлення контактів між людьми відбувається вплив однієї людини на іншу, обмін інформацією та вироблення загальної стратегії взаємодії, сприйняття, розуміння іншої людини. У спілкуванні реалізується потреба в іншій людині. Спілкування має велике значення в формуванні психіки людини, її розвитку та становленні розумної, культурної поведінки. Через спілкування з людьми людина набуває та формує всі свої вищі пізнавальні здібності та якості, через активне спілкування вона сама стає особистістю.

Системне консультування в управлінні організаційними процесами спрямовує увагу на важливість діяльності, що може здійснюватись при усвідомленні домінуючої індивідуальної потреби особистості та домінуючої потреби колективу чи організації, усвідомлення значущих об'єктів чи суб'єктів зовнішнього середовища, за допомогою яких ця потреба може бути задоволена, та усвідомлення способів взаємодії з ними. Системний підхід підкреслює взаємовпливи, що складають систему, важливість контексту, в якому відбувається взаємодія, та звертає увагу на відсутність одного єдиного рецепту для успішності різних систем. Це базується на положенні про те, що своєрідність і унікальність окремої людини чи унікальність окремої організації і середовища, в якому вони перебувають, можуть сприяти прийняттю ними "авторства" чи відповідальності за вибір цілей і засобів, а також мотивувати їх до змін. Такий підхід виводить як систему індивіда, так і систему організації на інший рівень розвитку і відкриває широкі можливості для забезпечення потреб, їх узгодження та досягнення цілей розвитку системи управління.

Застосування психологічних технологій у процесі управлінської взаємодії має власну специфіку, урахування якої є обов'язковою умовою їх ефективності. До особливостей консультативного процесу в управлінській діяльності можна віднести такі:

- специфічний зміст цієї діяльності;
- структуру державного управління;
- орієнтацію на рішення;
- традиції та правила, що існують у державних установах;
- фактори професійного впливу на особистість державного управління;
- особливості і стереотипи взаємодії;
- короткочасність;
- спрямування на ресурсність.

Виходячи з системної теорії рівні органів державної влади - це її системні складові у співвідношенні з контекстом. Будь-яка система одночасно є цілим і складовою більшої системи. Так само, як і люди, які працюють в організації, з одного боку, є самостійним цілим системним утворенням, а з другого - складовими елементами більшої системи. Межі між системою і оточенням (і поміж частинами всередині системи) в першу чергу створюють ідентичність системи чи її частин, її унікальність - відмінність від оточуючого середовища і інших систем. У системах управління, що складні за своєю будовою, існує постійна напруга між інтеграцією (усвідом-

ленням цілого - Ми) і диференціацією (усвідомленням своєї автономії - Я). При цьому частини або сприяють цілому, підпорядковуючи йому свої цілі і поділяючи його призначення, або ж, що часто спостерігається, вносять дисбаланс.

Існують три рівні організації - індивідуальний, груповий і організаційний. Системне консультування в управлінні організаціями має справу з основними **шістьма рівнями: індивідуальним** чи інтраперсональним (внутрішньоособистісним), **інтерперсональним** (міжособистісним), **субгруповим** (рівнем підгрупи), груповим чи колективним, **міжгруповим і рівнем цілісної організації**. При цьому завжди береться до уваги те, як відбувається взаємодія в середині системи і як система взаємодіє із зовнішнім середовищем. У такому разі до аналізу додаються ще два рівні: **рівень суспільства і рівень культури** [12, с. 116]. Відповідно задоволення потреб на кожному з рівнів передбачає взаємодію з системами із зовнішнього середовища і передбачає прагнення до взаємодії іншого рівня.

Поняття "**взаємодія**" надзвичайно багатозначне. З погляду філософії ця категорія являє собою одну із загальних форм взаємозв'язку між явищами. Її суть полягає у зворотному впливі одного предмета чи явища на інше. Отож взаємодія відтворює процеси впливу об'єктів один на одного, їх взаємну зумовленість і породження одним об'єктом іншого. У соціології вживається дефініція "соціальна взаємодія" для визначення такої форми спілкування осіб, соціальних спільнот, угруповань, за якою систематично здійснюється їх вплив один на одного, реалізується соціальна дія кожного з партнерів, досягається пристосування дій одного до дій іншого, спільність у розумінні ситуації, сенсу дій і певний рівень солідарності або згоди між ними.

Суспільство - складна система взаємодій людини з іншими людьми. Різноманітні соціальні відносини, суб'єктом яких є особистість, зумовлені багатоманітністю соціальних інтересів. Соціальні відносини мають об'єктивний характер, але для кожної людини вони, позначаючись на її внутрішньому світі, набувають особистісного забарвлення, що виявляється в конкретній поведінці людини, її почуттях, настроях та ін. Саме тому в конкретній реальності як факт постає міжособистісний соціально-психологічний аспект соціальних відносин. Тобто міжособистісні стосунки формуються не поза суспільними, а в їх середині як персоніфіковане відтворення знеособлених соціальних зв'язків. Інакше кажу-

чи, у взаємодії суспільні відносини "дані" через ту реальну соціальну діяльність, частиною (або формою організації) якої вона є.

Усі види взаємодії традиційно поділяють на дві групи: співробітництво і суперництво. До першої групи належать дії, які сприяють організації спільної діяльності, забезпечують її успішність, узгодженість, ефективність (відомі й інші терміни для позначення цього виду взаємодії: кооперація, згода, пристосування, асоціація). Друга група охоплює дії, що тією чи іншою мірою перешкоджають спільній діяльності, створюючи перепони на шляху до порозуміння. Цей вид взаємодії позначається такими поняттями, як конкуренція, конфлікт, опозиція, дисоціація. Згадана класифікація використовує так званий дихотомічний поділ усіх видів взаємодій. Інша класифікація у своїй основі має кількісний аспект, тобто йдеться про кількість суб'єктів, які беруть участь у взаємодії. Згідно з цією класифікацією розрізняють взаємодію між групами, між особистістю і групою, між двома особистостями.

Слід враховувати, що в процесі управління впровадження інноваційних змін супроводжується опором, оскільки системі необхідний час для того, щоб оцінити майбутні переваги. Форми опору можуть бути різноманітними. Пасивний спротив виявляється в приховуванні та ігноруванні інформації, рішень, звертаннях з їх прийняттям та виконанням, обмеженні діяльності ініціаторів та інших факторах. Активний спротив може полягати в наданні недостовірної інформації, зумисне помилкових розпорядженнях, відволіканні ресурсів на інші цілі. "Зазвичай сила опору залежить від ступеня руйнування усталених життєвих устроїв, традицій, звичаїв, принципів і норм; швидкості та інтенсивності процесу змін розуміння необхідності змін, залученості до них людей, довіри до ініціаторів та керівників" [6, с. 39].

Пфеффер дає визначення владі як "потенційній здатності впливати на поведінку, змінювати хід подій, долати опір і примушувати людей робити те, що інакше не буде зроблено [9, с. 26].

Причини опору нововведенням в органах державної влади і гальмування нових ідей можна класифікувати наступним чином:

- економічні;
- організаційні;
- особистісні, психологічні;
- соціально-політичні.

До психологічних чинників гальмування (або психологічних бар'єрів) та ймовірних перешкод на шляху впровадження техно-

логій психологічного консультування як новації в органи державної влади належать:

- острах перед новим, перед змінами;
- інертність;
- консерватизм думок;
- небажання ризикувати;
- сформовані ще за минулих часів однобокі стереотипні уявлення про психологію та психотерапію як засіб влади для покарання, насильства, встановлення психіатричного діагнозу чи примусу;
- недостатня інформованість про застосування технологій психологічного консультування в інших галузях суспільного життя;
- уникання психологічних послуг та психологічної допомоги внаслідок несвідомого ототожнення із страхом неспроможності, душевної хвороби та дискримінації суспільства;
- недостатня кількість розроблених та адаптованих навчальних посібників з психології управління для практичного використання в державно-управлінській діяльності;
- низький рівень просвітницької роботи серед посадових осіб усіх рівнів для прийняття рішень, які сприяють впровадженню технологій психологічного консультування в діяльність вищих органів державної влади;
- закритість та непрозорість структури державного управління;
- високий рівень напруженості та підвищена стресогенність як постійні характеристики управлінської діяльності;
- ототожнення особи посадовця із стереотипними уявленнями, що характеризують високий соціальний статус;
- сприймання психологічних технологій як маніпулятивних;
- міфологізація осіб, наділених державно-владними повноваженнями, та включення їх у власну картину суб'єктивних переживань;
- політичні та бюрократичні традиції управлінської діяльності, що склалися історично та передаються у спадок;
- підвищена потреба управлінців у конфіденційності та страху щодо дотримання етичних норм діяльності та правил психологом-консультантом.

Попри все, психологічне консультування є вагомим чинником підвищення ефективності управлінської діяльності у сфері політики й державного управління.

Отже, можна зробити такі висновки.

1. У процесі взаємодії політики й управління застосування системних технологій психологічного консультування може бути

використано для вирішення управлінських завдань, знаходження оптимальних рішень, ідентифікації та переформулювання проблемного стану. Доцільність психологічного системного консультування визначається здатністю управлінців зробити внесок у вирішення наявних проблем державно-управлінської діяльності.

2. Психологічне консультування у процесі взаємодії політики і управління має власну специфіку, урахування якої є обов'язковою умовою його ефективності. Ймовірно, що на шляху його впровадження в органи державної влади може виникати опір, зумовлений психологічними чинниками гальмування (або психологічними бар'єрами).

Питання для самоконтролю

1. У чому полягає значення психологічного консультування як засобу управління людськими ресурсами в політиці й державному управлінні?

2. Для вирішення яких управлінських завдань можуть використовуватися технології системного підходу в психологічному консультуванні?

3. Назвіть переваги та особливості системного підходу в психологічному консультуванні.

4. Розкрийте сутність системного підходу при визначенні та ідентифікації проблеми.

5. Назвіть основні перешкоди на шляху впровадження психологічного консультування як новації в органи державної влади.

6. Визначте специфіку психологічного консультування в державних установах.

Список використаних джерел

1. Айві А. Психологічне консультування і психотерапія. Цілеспрямоване інтерв'ювання і консультування / А. Айві, Б. Айві, Л. Саймен-Даунінг. - М., 2000. - 487 с.

2. Бандурка А. М. Психология управления / А. М. Бандурка, С. П. Бочарова, Е. В. Землянская. - Харьков : ООО "Фортуна-пресс", 1998. - 464 с.

3. Головатий М. Ф. Політичний менеджмент : навч. посіб. / М. Ф. Головатий. - К. : МАУП, 2005. - 264 с.

4. Донченко О. А. Архетипи соціального життя і політика / О. А. Донченко, Ю. В. Романеско. - К. : Либідь, 2001.

5. Друкер П. Ф. Практика менеджмента / П. Ф. Друкер. - М. : Издат. дом "Вильямс", 2001. - 208 с.
6. Загороднюк С. В. Управлінське спілкування як засіб оптимізації професійної діяльності державних службовців // Зб. наук. пр. УАДУ. - К. : Вид-во УАДУ, 2000. - Вип. 2. - Ч. IV. - С. 346-352.
7. Зінкевічус В. О. Управління персоналом: особливості застосування принципів менеджменту на державній службі / В. О. Зінкевічус, С. К. Фурман, С. К. Хаджирадева. - Харків : Вид-во ХарРІДУ "Магістр", 2004. - 124 с.
8. Інновації у соціальних службах : навч.-метод. посіб. / Т. В. Семигіна, В. В. Покладова, І. М. Грига та ін. - К. : Унів. вид-во "Пульсари", 2002. - 168 с.
9. Керівництво з питань проектного менеджменту : пер. з англ. ; за ред. С. Д. Бушуєва. - 2-е вид., переробл. - К. : Видавн. дім "Деловая Украина", 2000. - 198 с.
10. Логунова М. Соціально-психологічні чинники культури державного управління / М. Логунова // Вісн. УАДУ. - 2000. - № 3. - С. 295-303.
11. Логунова М. М. Соціально-психологічні аспекти управлінської діяльності / М. М. Логунова. - К. : Центр сприяння інституц. розвитку держ. служби, 2006. - 196 с.
12. Лебедева Н. М. Організаційне консультування: гештальт-підхід / Н. М. Лебедева, А. А. Лебедева. - СПб. : Речь, 2009. - 256 с.
13. Нижник Н. Р. Системний підхід в організації державного управління : навч. посіб. / Н. Р. Нижник, О. А. Машков ; за заг. ред. Н. Р. Нижник. - К. : Вид-во УАДУ, 1998. - 160 с.
14. Пірен М. І. Формування елітарної особистості управлінця в процесі здійснення адміністративної реформи в Україні / М. І. Пірен // Підвищення ефективності державного управління: стан, перспективи та світовий досвід : зб. наук. пр. / за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. - К. : Вид-во УАДУ, 2000. - С. 38-43.
15. Почебут Л. Г. Организационная социальная психология / Л. Г. Почебут, В. А. Чикер. - СПб. : Речь, 2000. - С. 149.
16. Пріц А. Груповий психоаналіз: Теорія. Техніка. Застосування / А. Пріц, Е. Викукаль. - Львів : Астролябія, 2006. - 312 с.
17. Серьогін С. М. Формування якостей керівника у державному управлінні / С. М. Серьогін, Н. Т. Гончарук // Вісн. НАДУ. - 2003. - Вип. 3. - С. 137-147.
18. Фон Шліппе А. Системна психотерапія та консультування / А. Фон Шліппе, Й. Швайцер. - Львів : ВНТЛ-Класика, 2004. - 320 с.

10. ПОЛІТИЧНА МОДЕРНІЗАЦІЯ УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ РОЗВИТКУ ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ

План

10.1. Становлення та розвиток теорії модернізації управління в суспільно-політичній думці.

10.2. Сутність та основні характеристики політичної модернізації управління в сучасному інформаційному суспільстві.

10.3. Модернізаційний процес в Україні: основні проблеми та умови їх розв'язання в кризовий період.

Ключові слова: політична модернізація, інформаційне суспільство, етапи, критерії політичної модернізації, модернізаційний процес, моделі модернізації управління, синдром модернізації, постмодернізація, перезавантаження мислення в управлінні.

10.1. Становлення та розвиток теорії модернізації управління в суспільно-політичній думці

Поняття "модернізація" з'явилося на початку 50-х рр. ХХ ст. для характеристики країн, які здійснювали перехід від індустріального до постіндустріального суспільства, тобто інформаційного суспільства, насамперед через удосконалення економічної інфраструктури, управлінських механізмів економічного зростання та використання найновіших технологій передачі інформації.

Поняття модернізації має досить неоднозначний характер. У перекладі з французької "*modern*" означає сучасний, найновіший, що дає змогу інтерпретувати це поняття як удосконалення чогось з метою приведення у відповідність із сучасними змінами. З точки зору історичної науки - це процес, що приводить до трансформаційних перетворень у суспільстві.

У процесі еволюції модернізації як міждисциплінарної теорії та її поступової політизації викристалізувалося поняття "політична модернізація", яке нині пов'язується з формуванням політичних інститутів, соціальною мобілізацією, розширенням політичної участі населення, закріпленням демократичних цінностей, норм та управлінських засад у сучасному українському суспільстві.

Модернізація, як засвідчує світова суспільно-політична думка, є однією з необхідних умов встановлення нового світового порядку та цивілізаційних змін. В основі її лежить визначення того, що модернізація виступає головною закономірністю соціального розвитку постійних змін, ускладнення політичних економічних, управлінських структур та інших функцій відповідно до потреб ефективного функціонування суспільства. Розумінням сутності модернізації має бути усвідомлення її як процесу оновлення в душі вимог сучасності, тому й одержало одностайне визнання вчених світу.

Комплекс наукових ідей, об'єднаних умовним поняттям "теорія модернізації", з'явився після Другої світової війни, в роки глобальних цивілізаційних та суспільних змін. Протистояння двох політичних систем і виникнення третього світу, представленого колоніями та напівколоніями, поставили західне суспільствознавство перед необхідністю вироблення соціального - історичного розвитку та здатності долати песимізм попередніх концепцій, що їх репрезентували О.Шпенглер, П.Сорокін, К.Ясперс та інші вчені, розкриваючи різні аспекти кризи західного світу у свій час.

Теорія модернізації пройшла кілька етапів розвитку, поступово набуваючи нових ознак і тенденцій, які вносили суспільно-політичні, науково-технічні та управлінські досягнення.

I-й етап - 50-60-ті рр. - період зародження і становлення теорії модернізації, вироблення на її основі конкретних моделей соціально-політичного розвитку, в основному в рамках традицій універсалістської традиції західного лібералізму, з огляду на те, що етапи розвитку всіх країн і народів нібито однакові. Вже тоді намітився для теорії модернізації міждисциплінарний підхід, який об'єднав навколо неї економістів, соціологів, політологів, управлінців, соціальних психологів та представників інших наук.

Водночас поступова політизація цієї теорії зумовила інтерес до неї з боку представників офіційної влади різних країн. Домінуючим підходом тоді були концепції економічного зростання, згідно з яким традиційні (доіндустріальні) суспільства Азії, Африки й частково Латинської Америки розглядалися як економічно відсталі, для яких вистачало б створення механізмів стійкого розвитку, аби решта проблем вирішувалися самі собою. Практичне втілення такої моделі пропонувалося засобом вирівнювання країн, названих регіонів із розвиненими країнами. Механізми економічного зростання мали б стати передумовою для впровадження політико-управлінських інститутів західного зразка. Що ж до культури,

то вважалося, що її прозахідні цінності будуть прийняті автоматично. Проте, з погляду сьогодення, це не зовсім так: різні культури, різні цивілізації, різна віра у народів. Це позначається на суспільному розвитку. Доречно зауважити, що вже в той час соціологи, політологи, економісти та управлінці висловлювали сумніви щодо здатності економічного зростання бути єдиним критерієм модернізаційного процесу. Зокрема, зверталась увага на те, що інституціоналізація не є механічним наслідком економічного зростання та управлінських засад суспільства, а має самодостатнє значення, що змушує рахуватися з ментальністю народів та континентів світу.

II-й етап - 70-80-ті рр. - відбулася переоцінка ідейно-теоретичного порядку першого етапу, а також прорахунків, виявлених суспільно-політичною практикою. Остання переконливо довела, що моделі економічного зростання і політичної інституціоналізації як такі виявляються малоефективними і не спрацювали практично ніде в тому вигляді, як були задумані її теоретиками. Це підтвердила і практика державотворення в сучасній Україні. Під час критичного переосмислення її прорахунків було виявлено: недостатню ефективність структурно-функціонального аналізу, зокрема математичної обробки інформації, комп'ютерного моделювання тощо для розкриття механізмів переходу від традиційного стану розвитку суспільства до сучасного; незбалансованість економічних, соціально-політичних і культурних наслідків модернізації, неадекватність євроцентричного характеру модернізаційних теорій цінностям азійської, африканської та латиноамериканської культури.

III-й етап - кінець 80-х - початок 90-х рр. - нинішній етап - дав західним ученим розуміння необхідності врахування поряд з управлінсько-економічними чинниками розвитку (людські та природні ресурси, нагромадження капіталу, розвинені технології) позаекономічних - геологічних, соціальних, культурних, психологічних та ін.

Модернізація - це особлива форма цивілізаційного процесу, яка передбачає подолання відсталості традиційних держав та їх еволюційний перехід до прогресивного соціального ладу.

Сьогоднішній етап модернізації цивілізації отримав назву постіндустріального або постмодерністського. В його основі, за визначенням американського дослідника Д.Белла, - пріоритетна роль теоретичного знання як стрижня, навколо якого створюються нові технології, відбуваються економічний і соціальний прогрес

суспільства. Основними його рисами є: зміна системи цінностей (прагнення розкрити свої таланти і здібності); підвищення ролі і вартості "людського капіталу"; осмислення високої ціни інтелекту; формування високої управлінської культури; зростання значення інформації; зрушення людського буття в сторону культури, освіти, духовності тощо.

Перші прояви модернізації збіглися в часі з початком зародження інформаційного суспільства. Саме у другій половині 60-х рр. XX ст. термін "інформаційне суспільство" був введений професором Токійського технологічного університету Ю.Хаяши й став загальноживаним у доповідях, що подавалися японському урядові організаціями, Агентством економічного планування, Інститутом розробки використання комп'ютерів, Радою зі структури промисловості. У документах стверджувалось, що інформаційне суспільство - це суспільство інформації високої якості та наявних засобів для її розподілу.

Американці приписують появу терміна "інформаційне суспільство" вченим Ф.Махлупу та Т.Умесао, які досліджували динаміку розвитку наукоємних виробництв.

Суперечки між різними науковими школами підтверджують боротьбу за першість у введенні в обіг поняття "інформаційне суспільство" та підтверджують факт його надзвичайно важливої ролі у сучасному цивілізаційному розвитку.

Серед специфічних механізмів модернізації відзначено зростання інформаційної складової та наявність певної кількості знань, необхідних для засвоєння сучасних технологічних процесів, зміни у структурі зайнятості населення та утвердження нових засад у систему управлінської культури.

Найвизначніший теоретик "постіндустріального суспільства" Д.Белл припустив, що людство вступає в інформаційне суспільство завдяки тому, що зайнятість у сфері виробництва віддає перевагу зайнятості у сфері послуг. Такий процес учений охарактеризував як заміну фізичної праці на "білокомірцеву", оскільки сировиною для нефізичної праці є інформація та інтелект людини. Така тенденція сприяє інформатизації економіки та впливає на виробництво інформаційного продукту та інформаційних послуг. Такої ж самої думки дотримуються Р.Райх та М.Кастельс, які вважають, що головним двигуном економічного розвитку є праця осіб, що базується на використанні інформації.

Важливою ознакою інформаційного суспільства є зміни, що відбуваються у політичній сфері та характері міжнародних відносин. У таких умовах держава та різні політичні сили стають основним суб'єктом становлення та розвитку глобальних інформаційних систем. Отже, інформація та знання перетворюються на головний ресурс держави.

Використання у сфері державного управління інформаційно-комунікаційних технологій сприяє перетворенню інститутів влади на інформаційно відкриті демократичні установи, доступні для населення. Завдяки використанню сучасних технологій підвищується ефективність діяльності органів державного управління.

Найперше, така можливість здійснюється завдяки Інтернет-ресурсам, які сприяють оперативному доступу необмеженої кількості людей до текстів законопроектів ще на стадії їх попередньої розробки, а також до надходження максимального обсягу аналітичних матеріалів у суспільні інститути.

Крім того, принциповим нововведенням є можливість кожного громадянина з мінімальними, практично нульовими, витратами звернутися до необмеженої за своїм складом аудиторії - усіх підключених до Інтернету. Таким чином, можемо зробити висновок, що у громадян України принципово розширюються можливості захищати свої інтереси на регіональному і державному рівнях. Завдяки інформаційно-комунікаційним технологіям збільшується група людей, що мають можливість брати участь у виробленні та прийнятті управлінських рішень, створюються передумови для поступового зменшення нерівності політичних можливостей громадян, актуалізується інтерес молоді до публічної політичної діяльності.

Нині багато в чому завдяки розвитку інформаційного сектору, зокрема й ЗМІ, збільшується кількість громадян, що беруть участь у політичному житті держави. Спостерігається зростання політичної свідомості, виникнення нових політичних ідей і напрямів. Політика зі сфери малоцікавої стає справою зацікавленості для багатьох. Це дає змогу говорити про те, що розвиток інформаційно-комунікативних технологій визначає перспективи політичної еволюції, що веде до демократії, на яку нині орієнтується більшість країн. До речі, за матеріалами соціологічних досліджень, проведених за останній час, кількість громадян України, які цікавляться політикою, значно зростає. Активне впровадження у сферу державного управління інформаційно-комунікаційних інновацій

сприяє демократизації суспільства, трансформації колишніх уявлень, установок, стереотипів, у результаті чого змінюються форми поведінки, відносини між політичними інститутами й індивідами, тим самим прискорюється процес становлення громадянського суспільства.

Сучасні дослідження підтверджують той факт, що нині відбувається суспільний діалог: взаємодія індивідів, груп і інститутів, коли кожен партнер ставиться до іншого як до суб'єкта, визнаючи його цінність, право на існування та незалежність. Із цієї точки зору політична функція інформаційно-комунікаційних технологій полягає в забезпеченні постійного суспільно-політичного диспуту, що передбачає можливість електронного і зворотного зв'язку в реальному часі між владою та громадянами, що сприяє подальшій демократизації і гуманізації громадського життя. Таким чином, метою залучення до політичного життя інформаційно-комунікаційних технологій є створення відкритої для діалогу з громадянами прозорої вертикалі влади.

Однак не треба забувати про те, що сучасний український політикум вдається до неетичних способів використання сучасних інформаційно-комунікативних технологій у передвиборчих перегонах, монополізації інформаційного простору, він маніпулює не завжди чесною інформацією, яку творять політтехнологи на замовлення.

До основних критеріїв, що впливають на політичну модернізацію, належать показники розвитку: цивілізації, культури, розвитку, еволюції, традиційного суспільства, теорії сучасного суспільства, прогресу, відсталості, антимодернізації тощо. Головні персоналії політичного розвитку М.Вебер, К.Гріффін, Т.Парсонс, І.Фрамм, Ф.Теніс, Р.Даль, Дж.Локк, Г.Алмонд, А.Сміт, К.Дейч, М.Леві, С.Хантнетон.

Концепції модернізації цього періоду набувають чітко вираженого соціально-культурного характеру. Це, зокрема, виражається в подоланні євроцентризму і визнанні як самоцінних ісламської та індусько-буддійської "квазіцивілізації", врахуванні цивілізаційної культури окремих соціумів взагалі. Вчені, що стоять біля витоків теорії модернізації, майже одночасно дійшли висновку щодо неможливості механічного перенесення західних моделей розвитку на інші регіони світу.

Сучасна теорія розглядає модернізаційний процес у рамках того чи іншого суспільства як свідому настанову держави на

здійснення якісних перетворень у суспільстві не засобом калькування досвіду передових країн, а завдяки поєднанню найбільш поширених політичних структур, інститутів, цінностей, які мають універсальний, загальний характер, із традиційною специфікою певних суспільств. Витоки такого підходу сягають політико-соціологічних концепцій класиків соціологічної та політологічної думки, зокрема Ф.Тенніса, М.Вебера, Т.Парсонса. Згідно з їхніми трактуваннями, зміни соціально-політичних орієнтацій суспільств різноманітних форм господарювання, звільнених від державної регламентації. Демократичні цінності автоматично не виростають (М.Вебер). Це залежить від багатьох чинників - розвитку цієї чи іншої нації з поступовим творенням демократичного ладу в окремо взятій країні, а громадяни повинні вважати себе суб'єктами політики, учасниками процесу прийняття та реалізації управлінських рішень.

10.2. Сутність та основні характеристики політичної модернізації управління в сучасному інформаційному суспільстві

Політична модернізація як процес суспільної трансформації розвивається в основних вимірах:

1) спонтанно (стихійно) через поступове нагромадження передумов у певних частинах суспільного життя, вдале поєднання яких у певний історичний час, у межах того чи іншого соціально-політичного простору, дає якісно новий поштовх;

2) свідомо (цілеспрямовано) завдяки вольовим зусиллям впливових суспільних груп або правлячих еліт чи лідерів.

Успіх модернізації залежить від ступеня органічності її перебігу співвідносно з реально існуючими національними інститутами та ментально-психологічними орієнтаціями населення. Процес модернізації, на думку С.Блека, (західний політолог) поділяється на такі стадії:

- усвідомлення мети;
- консолідація зорієнтованої за модернізацію еліти;
- період трансформації;
- інтеграція суспільства на основі нових управлінських механізмів.

Функціонування різних типів політичної модернізації в різних історичних умовах і на різних рівнях соціальної організації дає змогу в основному визначити її загальні характеристики (див. рис. 10.1).



Рис. 10.1. Моделі організації та їх характерні ознаки

Однією з найважливіших загальних характеристик є раціоналізація та забезпечення ефективності влади як вирішальних чинників - "довіри до влади" і підтримки її управлінських рішень громадянами країни.

У контексті дослідження важливо розглянути історичні етапи модернізації.

I етап - доіндустріальна модернізація: перехід від індустріально-аграрного і ремісничого виробництва до мануфактурного, виникнення різних форм відчуження;

II етап - ранньоіндустріальна модернізація: перехід від мануфактурного виробництва до машинного, або фабрично-заводського;

III етап - пізньоіндустріальна модернізація: США (1914-1929 рр.), Західна Європа (30-50-ті рр.), Японія (50-60-ті рр.) XX ст., де виділено принципові зміни в процесі праці на основі НТП;

IV етап - постіндустріальна модернізація: провідна роль теоретичних знань у виникненні нових технологій, економічне зростання суспільства і його нова стратегія.

Наведемо відмінності між традиційним і модернізованим суспільством.

Основи традиційного суспільства:

- просте відтворення;
- ремісничі технології;
- обцинно-корпоративні цінності;
- пошана до традицій, авторитету;
- орієнтація на минуле;
- спонтанні соціальні зміни.

Основи модернізованого суспільства:

- розширення свободи діяльності людини;
- участь громадян в управлінській діяльності;
- індустріалізація і становлення сучасного ринкового господарства;
- зміни в структурі зайнятості;
- зростання ролі знань і інформації.

Варто зазначити, що сутність модернізованого суспільства відображає ознаки суспільства інформаційного. Накопичення та передача інформації засобами комунікативно-телекомунікаційного зв'язку привело до збільшення інформаційних потоків, які не мають ні меж, ні кордонів.

Якщо інформація не конфіденційна, вона може бути доступною будь-якому індивідууму, групі осіб, підприємству, організації в будь-якій точці планети; в будь-який час її можна отримати безкоштовно або за відповідну плату на основі автоматизованого доступу і систем зв'язку. Такі можливості вносять кардинальні зміни в процес людської життєдіяльності, розширюють свободу пізнання й спілкування, задовольняють матеріальні та духовні потреби особистості, сприяють реалізації творчого потенціалу.

Трансформаційні можливості інформації сприяють змінам у структурі зайнятості та сфери послуг. Вона передається і використовується людьми через навчання та досвід. Інформація протиставляється фізичній силі, навичкам ручної праці і її "машинним" характеристикам. У розвинених країнах більше 70% населення зайняті у сфері послуг.

Разом з тим розвиток традиційних індустріальних галузей економіки має місце в інформаційному суспільстві, що удосконалюється використанням сучасних технологічних процесів.

Інформаційне суспільство улаштоване таким чином, що пріоритет у ньому віддається теорії, знанням та управлінню, на відміну від попередніх епох, коли домінували практичне й ситуативне знання. Інноваційні технології проникають у всі сфери життя: від

освіти, економіки, політики, і навіть торкаються повсякденного життя. Це спричинило появу теорії "рефлексивної модернізації" Е.Гідденса, яка характеризується підвищеною рефлексією суспільства і саморефлексією, що є основою вибору способу життя. Відповідно до цього підходу сучасне суспільство формується на основі рішень та рефлексій, при прийнятті яких велику роль відіграє оцінка ризиків та теоретичні знання.

Для здійснення модернізації раціоналізація та ефективність влади мають надзвичайно важливе значення, оскільки пов'язана з нею тими функціями і сподіваннями, що їх покладає на власну владу більшість населення.

Характерною рисою політичної модернізації є також диференціація політичної структури або інституціалізація, яка передбачає формування розгалуженої мережі соціально-економічних, політичних та інших інститутів сучасного суспільства, спрямованих на забезпечення стабільності й соціального порядку. Означений процес розвивається через удосконалення (осучаснення) традиційних інститутів, які в процесі модернізації суттєво змінюють свої функції та характер діяльності, а також через формування нових, сучасних соціально-економічних та управлінських інститутів, а також шляхом індустріалізації (приблизно таку формулу пропонує громадянське об'єднання "Форум змін").

Інституціалізація як один із критеріїв успіху політичної модернізації не може мати кількісно-формального характеру. Суспільств з інституційним порядком, який би охоплював все соціально-політичне життя, в історії не зафіксовано. Сам рівень інституціалізації визначається якісними показниками: здатністю до вдосконалення та адаптації в нових умовах, автономністю щодо соціальних груп тощо.

Межі інституціалізованих соціальних дій можуть не лише розширюватися, а й звужуватися в процесі модернізації - цей процес називається деінституціалізацією. Найхарактерніший його прояв - розвиток приватної сфери послуг.

Характерним для процесу демократизації (модернізації) є й структурно-змістовне перетворення політичної системи, спрямоване на розкриття всіх її потенційних можливостей, формування політичної структури соціальної дії. До найважливіших складових цього процесу належать політична стратегія, що передбачає реалізацію забезпечених ресурсами довгострокових програм послідовних дій, а також політична тактика як інструмент здійснення перетворень за конкретно-історичних умов, реального стану

масової свідомості, наявних соціально-політичних ситуацій. Вміле поєднання стратегії і тактики у процесі модернізації політичної системи сприяє її адаптації до нових проблем, що їх породжує сучасний розвиток суспільства.

Важливим чинником структурно-змістовного перетворення політичної системи є забезпечення широкої участі громадян у суспільно-політичному житті, використовуючи переваги інформаційного суспільства, тобто утвердження активної публічної політичної діяльності.

Остання в більшості сучасних демократичних держав забезпечує здатність влади до мобілізації людських і матеріальних ресурсів для вирішення суспільно значущих суспільно-політичних завдань.

Організаційний аспект політичної участі покликаний забезпечувати політичні партії та групи за інтересами, які спрямовують і доводять систему політичної участі до логічного завершення. Модернізаційний потенціал політичних партій і груп за інтересами визначають деякі специфічні функції названих об'єднань. Найважливішою серед них є функція структуризації політичного життя. Достойне місце належить функції соціальної інтеграції, за якої створюються умови для спілкування між собою представників різних верств населення.

Ціннісну основу політичної участі становить процес кристалізації політичних ідеологій. Модернізаторські ідеології здійснюють ціннісне наповнення і виправдання головних напрямів модернізації певного суспільства.

Важливою складовою перетворення політичної системи з традиційної в модернізовану є створення цілісної взаємопогодженої на різних її етапах і рівнях системи політичної соціалізації. Вона має бути спрямована на забезпечення зворотного зв'язку з політичною системою особи.

Сьогодні з особливою актуальністю постає проблема вдосконалення принципово нового поля політичної культури активістського типу, що передбачає: активну роль особи в політичній системі; утвердження тенденції забезпечення соціальної справедливості в суспільстві, універсальність законів перед системою владно-управлінської бюрократичної ієрархії; домінування соціально-державного замовлення на всебічний розвиток і вдосконалення професійних та особистих якостей суб'єктів політики.

Дуже важливим для модерну політичної культури є розкриття соціального потенціалу інституту громадянства. Громадянськість - готовність і здатність людини, громадянина до активної участі у справах суспільства й держави на основі глибокого усвідомлення своїх прав та обов'язків.

Розуміння громадянськості як сукупності високорозвинених моральних якостей суб'єкта передбачає:

- зрілість практичної та правової свідомості;
- почуття патріотизму, приреченості до історичної долі вітчизни та її народу;
- усвідомлення себе як повноправного громадянина соціальної спільності своєї країни.

Формування громадянськості відбувається у процесі соціалізації особи через систему суспільних відносин і виховання.

Потреба модернізації громадянськості в процесі модернізації суспільства як якості людини перебуває в тісному взаємозв'язку з потребою утвердження громадянського суспільства. В Україні зараз - це першочергова проблема.

У сучасних підходах до модернізації суспільства розрізняють два її типи: оригінальний і вторинний.

1-й - оригінальний, (спонтанна) або органічна модернізація. Цей тип властивий розвиненим країнам Західної Європи й Північної Америки (США, Канада), це тривалий період, який проходить у формі неперервного революційно-реформаторського процесу, що продовжив попередній розвиток суспільства і охопив усі сфери суспільного буття. Цей процес розпочався в епоху Відродження, триває й досі, нерівномірний в різні часи.

Розглядаючи модернізацію як результат розвитку західної цивілізації, вчені вирізняють кілька її історичних етапів:

- 1) доіндустріальний (XVI-XVII ст.) - перехід від індивідуального аграрного й ремісничого виробництва до суспільного, відчуження виробників від засобів виробництва та існування;
- 2) ранньоіндустріальний (XVIII-поч. XX ст.) - перехід від мануфактури до машинного чи фабрично-заводського виробництва, поглиблення відчуження людей у процесі виробництва;
- 3) пізньоіндустріальний (до кінця 60-х рр.) - виникнення поточно-конвеєрного виробництва, наукова організація та інтелектуалізація праці, орієнтація на задоволення соціальних потреб людини, поглиблення міжнародного поділу праці;

4) постіндустріальний (із 70-х рр.) - індивідуалізація виробничого процесу і перетворення його в засіб самореалізації особи, перевага духовних стимулів над матеріальними, всебічна демократизація та гуманізація суспільного життя, інформаційна революція.

2-й - вторинна (відображена) або неорганічна модернізація - для країн, що відстали від загальноцивілізаційного розвитку і прагнуть за рахунок широкого застосування досвіду наздогнати передові країни за рівнем і якістю життя. Неорганічна модернізація зумовлена не внутрішніми імпульсами розвитку, але й системою нових, суспільних вимог управлінської культури та зовнішніми чинниками.

Неорганічний тип модернізації було втілено у країнах другого і третього ешелонів капіталістичного розвитку. Неорганічний характер модернізації в цих країнах було спричинено: домінуванням відносин особистої залежності у виробництві, низьким рівнем конкурентоспроможності на світовому ринку; нерівномірністю соціального розвитку; зосередженням національного потенціалу лише на одному з його напрямів (скажімо, створення військово-промислового комплексу). Незважаючи на це деякі країни досягли успіху (Японія, індустріальні країни Азії - Китай, Сінгапур, Південна Корея).

У країнах третього світу внутрішніх передумов капіталізму практично не існувало, а тому модернізація набула в них викривленого характеру. Це виявилось в таких основних протиріччях:

- зіткнення місцевих норм і традицій з цінностями та елементами модернізації;
- здійснення модернізації переважно не колоніальними методами за принципом "центр - периферія";
- домінування як суб'єкта модернізації державної адміністрації, залежної від колоніальної адміністрації;
- невідповідність форсованої вестернізації прагненням традиційних верств населення (у тому числі місцевих політичних і культурних еліт).

Попри ці протиріччя деяким країнам завдяки модернізації пощастило досягти певного соціального та економічного зростання (Венесуела, Колумбія, Індія, Пакистан та ін.).

Відмінності вказаних типів постмодернізації надалі зводяться лише до різниці між конкретними моделями втілення модернізаційних цінностей. Наразі інше. Усе, що породжувало

полярність органічної та неорганічної модернізації, має зникнути, характерними рисами нового підходу стануть:

- раціонально-свідоме сприйняття політичної еліти й політичних лідерів;
- орієнтація на політичні процеси й інститути, що відповідають міжнародним нормам сучасного соціального управління;
- інтерес до суспільно значущих проблем, поєднаний з активною політичною участю;
- поінформованість про соціально-політичні зміни, бажання благотворно впливати на розвиток через громадську думку на політичні процеси;
- компетентність у всіх напрямках суспільної діяльності, прагнення бути корисним суспільству;
- культура співіснування у межах малих груп і всього громадянського суспільства.

10.3. Модернізаційний процес в Україні: основні проблеми та умови їх розв'язання в кризовий період

Процес політичної модернізації в Україні історично належить до охарактеризованого вище типу вторинної (неорганічної) модернізації, характерної для перехідних суспільств, які прагнуть "вписатись" у процес, який російські політологи, зокрема В.Пугачов, називають "осучасненням навздогін". Це зумовлює своєрідність самого державотворчого процесу в Україні, яка полягає, по-перше, в переході від колоніального статусу на шлях самостійного розвитку; по-друге, від тоталітарно організованого державного-монопольного правління методами прямого розпорядництва (командно-адміністративна система) до визначення державних пріоритетів соціально-економічного розвитку, нових управлінських механізмів виходячи із суспільних проблем, особливо в кризовий період та сучасний (2009 р.) кризовий стан в Україні.

Уряди країн світу використовують різні заходи подолання кризи. Наприклад, серед заходів, які зараз вживаються:

- боротьба з безробіттям, створення і збереження робочих місць;
- підтримка соціальної сфери;
- допомога регіонам [16, с. 1].

Досить цікавим для України є досвід японців у тому, що їм вдалося поєднати модернізацію з прогресом у збереженні своєї ідентичності. Спробуємо спинитися на означеній проблемі.

Неповторність соціально-історичного розвитку України спричинила дві основні особливості:

1) домінування як основного суб'єкта модернізованої владно-бюрократичної верхівки, залежної у своїх діях від чужого центру;

2) залежність суспільно-політичної системи від чужих національної традиції, ментальності й конкретним потребам українського суспільства морально-культурних цінностей та ідеологічних схем.

Проголошення незалежності держави відкрило можливості для всебічної модернізації її суспільства на основі світового досвіду і власних потенційних можливостей. Але з одержанням певного стартового рівня модернізації Україна через розрив між бажаними наслідками політичних змін і реальними її результатами потрапила в лабету "синдрому модернізації".

"Синдром модернізації" - це протиріччя між процесом диференціації, вимогами рівності та здатністю політичної системи до інтеграції.

Він є основним наслідком взаємозв'язку і взаємодії основних криз політичного розвитку, до яких належать:

- криза ідентичності (розрив соціально-структурних підрозділів суспільства з політичною системою);

- криза легітимності (низький рівень лояльності населення до даної політичної системи, відсутність згоди в суспільстві щодо природи й методів діяльності політичної влади);

- криза участі (відчуження населення від політичного життя, створення правовою елітою перепон для включення в політичну діяльність соціальних груп, які заявляють свої претензії на владу);

- криза проникнення (невідповідність проголошених владою цілей і напрямів соціального розвитку реальній соціально-політичній ситуації, низький рівень практично-політичних можливостей системи державного управління);

- криза розподілу (порушення принципів забезпечення прийнятого для суспільства рівня матеріального добробуту і допустимої межі соціальної нерівності та соціальної несправедливості).

Вирішення проблем подолання "синдрому модернізації" вимагає організаційного й теоретичного забезпечення модерніза-

ційного процесу, що передбачає визначення та вирішення основних його проблем.

Проблеми модернізації українського суспільства похідні від його кризового стану, з одного боку, мають спільні риси з кризою в деяких країнах Центральної та Східної Європи (Польща, Україна, Угорщина, Чехія, Словаччина) та Росії, а з другого - характеризуються такими ознаками, як відсутність конкуренції (в тому числі і в політиці), диспропорційність і тотальна монополія економіки, корупція та безвідповідальність управлінських кадрів, нерозвиненість інформаційного суспільства та ін.

Однією з найважливіших проблем політичної модернізації є досягнення стійкої рівноваги і політичної стабільності в українському суспільстві на основі визначення природи і напряму процесів, що відбуваються в ньому.

Тому для України сьогодні важливо перезавантаження мислення, дій та управління на кшталт подолання кризових станів:

- збалансування державного управління й системи місцевого самоврядування з урахуванням здатності української ментальності витворювати різноманітні індивідуальні й громадські форми раціонального господарювання та потяг до утворення різноманітних місцевих форм самореалізації населення на локально-суспільному та особистісному рівнях;

- виявлення протиріч у зальнодержавних, галузевих, регіональних, колективних та особистих інтересах і визначення способів їх узгодження для досягнення консенсусу та прийняття ефективних управлінських рішень;

- вирішення проблем адміністративно-територіального поділу країн як засобу погодження централізаторської політики українських структур (Крим, Закарпаття, Галичина, Донецьк);

- врахування нового, що приносять кризові стани у світі та в Україні.

Другою важливою проблемою є пошук оптимальних способів переходу від традиційного суспільства до раціонального, пом'якшення зіткнень традиційних цінностей до демократичної політичної культури з новими модернізованими інститутами. Тут слід уважно поставитися до формування політичного режиму і створення системи соціального управління, зорієнтованих на витворення стилю соціально-політичного життя відповідно до внутрішніх потреб українського суспільства та суспільно-політичних викликів епохального розвитку. Вищезазначене передбачає:

1) цілеспрямоване подолання ситуації загальної невідповідності до суспільно-державного реформування всієї системи управління та залежності від тиску ззовні, а також розумне запозичення загальноцивілізаційного досвіду і врахування досвіду модернізації близьких до України за окремими аспектами розвитку держав (Польща, Росія, Чехія, країни Балтії);

2) неприпустимість механічного перенесення на національний ґрунт зарубіжних інститутів без урахування національно-психологічних особливостей народу і характерних рис сучасної політичної ситуації;

3) обмеження впливу на державотворчий процес вузько-партійних інтересів, побіжних обставин, ейфорії неконтрольованої свободи як гаранта проти відновлення тоталітаризму;

4) зміну ступеня й характеру інституціоналізації суспільства завдяки розвитку замість формалізованих офіційних державно-політичних інститутів асоціативно-громадського життя в різноманітних спонтанних формах, народжених самою логікою життя суспільства (форми самореалізації населення) тощо.

Третьою проблемою політичної модернізації сучасної України шляхом перезавантаження мислення є налагодження системи постійного зворотного зв'язку й діалогу між представниками владних структур і населенням, збільшення числа індивідів, які мають не лише право, а й реальну можливість бути почутими під час прийняття та реалізації публічних політичних рішень.

До головних умов вирішення цієї проблеми слід віднести:

1) подолання найбільш поширеної в політиці кризи - кризи легітимності через створення механізмів суспільної саморегуляції на місцевому рівні, справедливий розподіл ресурсів влади та управління, створення державно-правових інститутів, норм і процедур, які в сукупності й становлять основи правової держави та демократичного політичного режиму;

2) подолання політико-економічними засобами дистанції між соціальними етапами, стимулювання соціальної мобільності й домінування політичних угруповань (партій, громадських об'єднань, груп тиску) замість всевладдя бюрократії;

3) розширення на всіх рівнях суспільної організації механізмів політичної соціалізації, що передбачають включення індивіда в суспільство через оснащення його закріпленим у культурі досвідом попередніх поколінь і надбанням загальнонародських знань та цінностей, розвиток системи політичного рекрутування (відбо-

ру персоналу, який перебере на себе провідні ролі в політиці) на рівні "нижніх поверхів" політичної системи суспільства.

Вищезазначені умови вирішення основних проблем сучасного етапу політичної модернізації в Україні мають служити своєрідним орієнтиром для формування самобутньої вітчизняної моделі суспільно-державного розвитку та подолання кризових станів у суспільстві.

Теорія "політичної модернізації" є складовою міждисциплінарної "теорії модернізації". Серед її представників є західні політологи і соціологи: С.Ліпсет, Г.Альмонд, Р.Уарт, Д.Адлер, С.Верба, Л.Палл, С.Ейзенштадт, У.Мур, А.Етціоні, У.Ростоу, П.Бергер та ін.

Розмаїття підходів названих учених дає змогу подолати стереотипні уявлення про політику та її модернізацію. Тому і під політичною модернізацією слід розуміти комплекс науково-методологічних засобів, спрямованих на пояснення джерел, характеру і напрямів політичних змін, що передбачають раціоналізацію влади через органічне поєднання економічних, політичних чинників з позаекономічними і позаполітичними, диференціацію політичної структури, масову політичну участь населення, вдосконалення нормативно-правової системи тощо.

Комплексний характер політичної модернізації пов'язаний ще й з тим, що вона не обмежується рамками політичної сфери, а охоплює економічну, соціальну, управлінську, правову та інші сфери суспільного життя. Зміни в цих сферах тісно пов'язані між собою, постійно вимагають корекції, перебувають у взаємодії та взаємовпливі.

Глобальні зміни українського суспільства, що мали місце за останній період і триватимуть надалі, їх неоднозначний, а часто навіть драматичний характер, роблять надзвичайно актуальною проблему політичного процесу, чинників та перспектив його розвитку. Важливе значення для розв'язання суспільно-політичних проблем має наукова розробка "української моделі розвитку". Таку програму мають розробляти науковці, політики та практики спільно.

Сьогодні існують два чинники розвитку суспільства - наука та сильна, компетентна, демократична державна влада. Але, на жаль, мусимо визнати, що українське суспільство досі не має власної концепції розвитку, яка спиралася б не тільки на універсальні моделі, а й на національні інтереси, цінності, пріоритети.

Модернізація державного управління шляхом перезавантаження мислення викликана перш за все необхідністю здійснення контролю за виконанням прийнятих рішень, прогностичним підхо-

дом до напрацювання рішень та інформуванням громадськості щодо кроків, які робить влада. Прозорість влади, її підзвітність, залучення громадян до участі у прийнятті рішень - це прояви демократії, аргументи на користь розвитку суспільства і подолання кризових станів.

Сучасні демократичні суспільства демонструють вдалі приклади реалізації принципу прозорості, відкритості влади та владних відносин. Так, наприклад, Швеція запропонувала систему електронного урядування, яка діє не лише при прийнятті рішень відповідними урядовими структурами, а й під час опрацювання запитів громадян до влади. Пункти прийому запитів, організовані при будь-яких державних установах, у тому числі муніципальних. Чехія належить до тих країн, де рівень відповідальності за прийняття управлінських рішень один із найвищих у Європі, цьому сприяє організація роботи Рахункової палати. Ця установа здійснює контрольні функції держави за виконанням прийнятих рішень, надає відповідні рекомендації та має важелі впливу на виконавців законів, постанов тощо.

Сутність демократизації політичної модернізації шляхом перезавантаження мислення полягає ось у чому:

- еволюційному запровадженні нових прогресивних форм організації політичного життя;
- раціоналізації влади шляхом комплексного поєднання соціально-економічних та духовно-культурних чинників суспільної системи. Процес політичної модернізації виявляє себе насамперед у трьох основних сферах - політичній системі, політичній культурі та політичній поведінці;
- психологічному становленні та розвитку політичного життя і владних відносин в Україні на сучасному етапі.

У сфері політичної культури модернізаційні процеси приводять до активізації та суспільно-політичної соціалізації особи, постійного вдосконалення політичних цінностей та норм, формування принципово нової, орієнтованої на раціональні зміни політико-управлінської еліти. Модернізація безпосередньо політичної системи виявляється в її диференціації, умінні адекватно відповідати на різноманітні виклики часу. Зміни політичної поведінки полягають у активізації та вдосконаленні форм залучення громадян - до політичного процесу, до активної публічної політичної діяльності.

Звернемося тепер до оновлення визначення змісту процесу політичної модернізації шляхом перезавантаження як зростання

динамізму політичної системи, її здатності адекватно реагувати на зміни політичних реалій; формування нової модернізаторської політичної еліти; зниження ступеня відчуження громадян від політичної влади; забезпечення реальної участі народу у політичному житті; підвищення впливу інформації; постійне вдосконалення цінностей та норм у системі політичної культури тощо.

Результати опитування громадян, проведені газетою "День", показали, що у 2008 р. кількість невдоволених діями влади громадян досягли 86,3%. Це засвідчує, що в Україні ще не сформувалася соціальна сила, здатна очолити процес модернізації. Сучасний підприємницький прошарок є в основному "буржуазією" у першому поколінні. Його характеризує низький рівень культури і освіти, відсутність бачення історичної перспективи, нецивілізований характер привласнення матеріальних благ та ін.

Усі свідомі громадяни України розуміють, що національне відродження України як економічно розвиненої країни неможливе без цілеспрямованої, гнучкої і виваженої економічної політики. З моменту проголошення незалежності керівництвом країни зроблено певні кроки щодо становлення та демократизації соціально-економічної сфери суспільства. Однак єдиної, послідовної і цілеспрямованої державної економічної політики не існує і до цього часу, тому ця проблема є наріжним каменем реальних економічних потуг на ґрунті макроекономічних перетворень. Людина як найбільша соціальна цінність має особливо відчувати позитивні наслідки такої політики, що сприяє зростанню її життєвого рівня, підвищенню інтелекту, забезпеченню гідного способу життя.

Тому на формування економічної політики повинні впливати розумно прогностичні політичні важелі. Це, до речі, доводять і нові геополітичні реалії в Європі. Світ, що змінюється навколо нас, змінюється не лише макроекономічним зусиллям. Він змінюється, оскільки цього бажає громадянське суспільство, різноманітні політичні інститути, зокрема, "Єдиний фронт", що має великі потенції та великі амбіції. Це стосується і позиції громадянина як політичного суб'єкта, який теж має активно впливати на формування сучасного суспільства. На жаль, наша громадянська і політична свідомість спить "тихим сном у голодній колісці". Як і колись, ми чекаємо, що держава нас нагодує, навчить і виведе в люди. Не ті часи зараз. Громадяни повинні бути свідомі власних дій для подолання сучасної кризи.

Пріоритетний підхід до економіки - це завжди політичний, стратегічний підхід. Пріоритети повинні визначатися виходячи з інтересів народу та громадянської участі в суспільних змінах. Тим самим вони мають сприяти науковому передбаченню перспектив розвитку економіки, її структури, впливу на соціальну сферу, людину, природу тощо.

Що ж до приватизаційного процесу в Україні, то картина двояка.

На запитання "Хто сьогодні отримує найбільшу користь від приватизації підприємств?" були отримані такі відповіді:

- усі громадяни однаковою мірою - 1,4%;
- представники влади - 38,1%;
- керівники підприємств - 29,8%;
- ділки тіньової економіки - 36,9%;
- підприємці - 9,3%;
- працівники приватизованих підприємств - 5,7%;
- ніхто - 8,4%.

Вагаються дати певну відповідь - 8,8% [15].

Отже, найбільший вигравш, за оцінками громадян, отримують від приватизації представники влади, ділки тіньової економіки та керівники підприємств. Доречно зауважити, що досить скептично оцінював конструктивні можливості приватизації для економіки країн Східної Європи лауреат Нобелівської премії професор Вашингтонського університету Д.Норт, визнавши, що вона не є панацеєю для вирішення проблем неефективного управління та економічного функціонування. Це викликано відсутністю часу на її реалізацію.

Формування ринкових відносин передбачає поряд з утворенням ринку товарів та ринку капіталів утворення ринку праці. Безробіття в Україні - похідне явище, наслідок системної кризи суспільства, передусім його господарського життя та певна робота центрів зайнятості. Що ж до кардинального вирішення проблеми безробіття, то воно залежить від особливостей реформування - чи здатне буде українське суспільство від безпідставної економіки обігу, на якій збагачуються іноземні кредитори і вітчизняні тіньовики, перейти до продуктивної економіки виробництва. Ми - на порозі зовсім нової економіки, іншого світового перерозподілу праці та спільного підходу до встановлення цін на ресурси.

Україна має визначити стратегію свого економічного розвитку та пріоритети у світовому економічному господарстві, визначитися з вибором своїх стратегічних партнерів і союзників,

з'ясувати, в чому полягають їх реальні державні інтереси та розробити тактику їх реалізації.

Вирішальною ланкою економічної політики держави має стати науково-технічна та інноваційна політика. Могутність держави зростатиме насамперед шляхом розв'язання аграрної проблеми. Розквітне село - розквітне Україна. Крім того, реальний ефект старту повинен полягати в тому, що Україна має переозброїти економіку на новій, сучасній основі, адекватній вимогам інформаційної революції.

Використовуючи світовий досвід, зокрема постсоціалістичної трансформації на ринкових засадах, маємо підходити творчо, з урахуванням національних умов, менталітету, інтересів, оскільки сліпе поширювання чужого не тільки не корисне, а й шкідливе.

Водночас політика повинна йти попереду економіки, готуючи їй шляхи подолання труднощів подальшого розвитку. У щорічному посланні Президента України "Про внутрішнє і зовнішнє становище України" 1 квітня 2009 р. сказано, що "наша мета - зробити реальний, великий наступний крок до кращого життя. Ми - щойно на середині шляху. Треба зібрати сили. Треба вірити в себе. Треба йти вперед" [22, с. 4].

Нація й держава відбудеться, якщо її цементуватиме національна ідея. Головним завданням сучасної політики в Україні стала консолідація нації, формування її як політичної спільноти, що об'єднує український етнос з іншими етносами, які живуть на території України, тобто формування української політичної нації. Спільність, в якій визначальними складовими є політичний, економічний інтерес її мешканців, бо лише такий підхід спроможний сформулювати єдину національну ідею, яка б об'єднувала людей заради спільного державотворчого прогресу. Це наводить на думку, що національну ідею неминуче треба пов'язати з конкретним соціально-економічним та політичним курсом. Лише за цієї умови вона може бути матеріалізована в процес державотворення.

Головна біда України не в глибокій економічній кризі, а в духовно-вольовій: ніяк не вирішено, на яких ціннісно-нормативних засадах будувати державу і суспільство.

Виходячи з потреб подолання кризових станів та подальшої демократизації суспільства необхідно врахувати, що:

- головною передумовою становлення українського громадянина є створення всіх умов для перетворення у вільну, активну, відповідальну особистість;

- у процесі побудови нового ціннісно-нормативного простору треба користуватися пріоритетністю фундаментальних цінностей, враховуючи цінності повсякденного життя - соціальну справедливість, допомогу тим, хто хоче працювати, та жорстке обмеження тим, хто хоче нажитися на бюджеті, зменшити кількість незаконних пільг;
- формувати у населення активні моделі життя, так би мовити, "позитивні образи";
- треба мати програму переоцінки цінностей людини в новому ціннісно-нормативному просторі, оскільки цей процес пущений сьогодні на самоплив;
- цілепокладання має бути підкріплене і збалансоване з цілезабезпеченням: мета - програма - засоби - ресурси. Це дасть змогу сформувати у людей філософію високоорганізованого стабільного буденного життя;
- сформувати атмосферу діалогу, компромісу, консенсусу в суспільстві;
- створити умови для досягнення високої духовності, професіоналізму, компетентності, високої управлінської культури;
- працювати кожній особистості над створенням власного інформаційного простору, який був би ілюстраційно-позитивним, праведним, стимулюючим на державотворення та громадянську позицію;
- сформувати програму для гуманітарного розвитку економіки;
- розробити відповідно нову ідеологію для різної структури економіки;
- розробити сучасні механізми управління шляхом перезавантаження мислення щодо збереження ближньої і віддаленої стратегії виживання та активізувати вольову стратегію суспільства в розбудові демократичних управлінських основ держави, громадського суспільства та сформувати високу національну свідомість політико-управлінської еліти та громадян.

Висновки

На межі тисячоліть гостро постає проблема переосмислення власної історії, причин поразок і перемог, втрат і досягнень. Виникає потреба пошуку нової моделі національного розвитку, визначення пріоритетів і прерогатив держави на найближче майбутнє. Це можливо зробити лише в контексті світових процесів, ураховуючи історичний досвід інших країн.

Суспільство, для якого характерним є процес модернізації, здійснює відтворення на органічній новації, а не на тенденції розриву або руйнування попередніх організацій. Воно прагне до збалансованості, гармонії економічної, політичної, соціальної, інформаційної та інших систем.

Сучасна світова економічна криза, політична нестабільність, відсутність сформованих структур громадянського суспільства у нашій державі негативно позначаються на соціально-політичній активності та управлінських ініціативах населення. Відмічається низька правова культура людей, незнання своїх прав та обов'язків, юридична неосвіченість, втрата почуття людської гідності, байдужість до політичних процесів. Такі суспільні негаразди стають звичними перешкодами на шляху побудови громадянського суспільства як основи політичної модернізації управління. Над вирішенням цього слід професійно та відповідально працювати, проводити серйозну просвітницьку роботу.

Складність становища України полягає в тому, що вона одночасно вирішує дві фундаментальні проблеми. Першу - відродження і зміцнення власної державності, забезпечення реального суверенітету та гідного місця у світовому співтоваристві. Другу - перехід до якісно іншої, нової форми соціально-політичної, управлінсько-економічної організації суспільства, модернізації його основ. Це вимагає нової інноваційної особистості політика та управлінця відповідно до потреб суспільного розвитку.

Стабільність і майбутнє України залежить від успіху в обох напрямках. Отримання незалежності стало лише початком, першим кроком на шляху розв'язання невирішених питань багатовікової історії українців та світового досвіду здійснення модернізаційних процесів в умовах інформаційного суспільства. Україна має гарний шанс здолати власний шлях у прогресивному модернізаційному розвитку, відкритися світові і відкрити світ для себе.

Питання для самоконтролю

1. Що таке модернізація?
2. Скільки етапів виділяють науковці у процесі модернізації?
3. Охарактеризуйте основні історичні етапи.
4. Що слід розуміти під поняттям "політична модернізація"?
5. Коли вперше в науковому обігу з'явилося поняття "політична модернізація"?

6. Назвіть характерні ознаки інформаційного суспільства.
7. Яку роль відіграють інформаційно-комунікативні технології у процесі прийняття політичних рішень?
8. Перерахуйте основні критерії, що впливають на політичну модернізацію.
9. Що розуміють під поняттям "синдром модернізації"?
10. Чому модернізаційні процеси набули розвитку в умовах інформаційного суспільства?

Список використаних джерел

1. Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество. Опыт социального прогнозирования / Д. Белл ; пер. с англ. - М. : Academia, 1999. - 956 с.
2. Бурдьє П. Социология политики : пер. с фр. / [Е. Д. Вознесенская и др. ; сост., общ. ред. и предисл. Н. И. Шматко]. - М. : Socio-Logos, 1993. - 333 с.
3. Валуєвський О. Л. Держава і реформи в Україні: аналіз державної політики в умовах трансформації суспільства : монографія / О. Л. Валуєвський. - К. : Вид-во НАДУ, 2007. - 316 с.
4. Горбашенко В. П. Стратегія модернізації суспільства: Україна і світ на зламі тисячоліть : монографія / В. П. Горбашенко. - К. : Видавн. центр "Академія", 1999. - 240 с.
5. Даніліян В. О. Інформаційне суспільство та перспективи його розвитку в Україні (соціально-філософський аналіз) : монографія / В. О. Даніліян. - Харків : Право, 2008. - 184 с.
6. Дзюндзюк В. Б. Модель держави з точки зору її еволюційного розвитку / В. Б. Дзюндзюк // Актуальні проблеми державного управління : наук. зб. - 1998. - № 2. - С. 5-10.
7. Козаков В. М. Соціально-ціннісні засади державного управління в Україні : монографія / В. М. Козаков. - К. : Вид-во НАДУ, 2007. - 284 с.
8. Кремень В. Україна: Шляхом до себе. Проблеми суспільної трансформації / В. Кремень, В. Ткаченко. - К. : Видавн. центр "Друк", 1998. - 445 с.
9. Українська політична нація: генеза, стан, перспективи / [В. С. Крисенко, М. Т. Степенко, О. С. Власюк та ін.] ; за ред. В. С. Крисаченка. - К. : НІСД, 2003. - 632 с.
10. Макаренко Є. А. Європейська інформаційна політика / Є. А. Макаренко. - К. : Наук.-видавн. центр "Наша культура і наука", 2000. - 367 с.

11. *Михальченко Н. И.* Украинское общество: трансформация, модернизация или лимитроф Европы? - К. : Ин-т социологии НАНУ, 2001. - 440 с.
12. *Пахльовська О.* Ave, Еуропа!: статті, доповіді, публіцистика. Оксана Пахльовська. - К. : Унів. вид-во ПУЛЬСАРИ, 2008. - 656 с.
13. Політична система сучасної України: особливості ставлення, тенденції розвитку. - К. : Парлам. вид-во, 1998. - 352 с.
14. *Покровский Н. Е.* Глобализация. Модернизация. Россия / Н. Е. Покровский // Полис. - 2003. - № 2. - С. 37.
15. *Пірен М. І.* Ентополітика в Україні: соціо-психологічний аналіз : навч. посіб. / М. І. Пірен. - К. : Ун-т "Україна", 2007. - 408 с.
16. Програма "Україна 2010". Консолідація українського суспільства: реалії, перспективи : наук.-метод. посіб. - К. : Вид-во УАДУ, 1999. - 200 с.
17. Соціальна теорія: традиції та сучасність : навч. посіб. / за ред. А. Ручки. - 2007. - 363 с.
18. *Сірук М.* Україна-Японія: партнерство заради модернізації / М. Сірук // День. - 2009. - 8 квітня. - С. 1, 3.
19. *Скалацький В. М.* Інформаційне суспільство: сучасні теорії та моделі (соціально-філософський аналіз) : дис. ... канд. філос. наук : 09.00.03 / Скалацький В. М. / Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. - К., 2006. - 181 с.
20. *Цветков В. В.* Демократія - Управління - Бюрократія: в контексті модернізації українського суспільства / В. В. Цветков, В. П. Горбатенко. - К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. - 248 с.
21. *Чиж І. С.* Україна: шлях до інформаційного суспільства / І. С. Чиж. - К. : Либідь, 2004. - 287 с.
22. Щорічне послання Президента України Віктора Ющенка. Про внутрішнє і зовнішнє становище України // Уряд. кур'єр. - 2009. - 1 квіт. - 3-4 с.

11. СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ Й УПРАВЛІННЯ

План

11.1. Поняття та зміст стратегічного планування й управління в державному управлінні.

11.2. Характеристика процесу та технології стратегічного планування й управління.

11.3. Особливості реалізації процесу стратегічного планування й управління.

Ключові слова: прогнозування, планування, стратегія, стратегічне планування, стратегічне управління, процес стратегічного планування, оцінювання, SWOT-аналіз, SMART-goals підхід, державне управління.

11.1. Поняття та зміст стратегічного планування й управління в державному управлінні

Побудова будь-яких управлінських моделей розвитку суспільства чи окремої громади визначається загостренням існуючих чи наявністю потенційних проблем, що виникають унаслідок диспропорції рівнів розвитку сегментів суспільства та розбалансування їх внутрішньої взаємодії. Знання про структуру цих проблем має істотний вплив на реалізацію всіх наступних управлінських дій, їх визначення та формування.

Формулювання проблеми як такої пов'язано з необмеженою максимізацією вигоди і почасти викликає помилки, що виявляються й виправляються поверненням до розпорошення проблеми, нового формулювання і її розв'язання. Тобто процес структурування проблеми іде у зворотному напрямі і характеризується наявністю прогнозування та планування.

Прогнозування - це процедура продукування фактографічної інформації стосовно майбутніх станів суспільства на основі попередньої інформації щодо проблем державної політики.

Прогнози надають інформацію про майбутні зміни в державних програмах та їх наслідки. Цілі прогнозування схожі на цілі великої кількості наукових і соціологічних досліджень. Вони намагаються осмислити й контролювати людське оточуюче (соціо-

економічне) середовище. Прогнозування майбутніх станів суспільства в державному управлінні особливо пов'язані з контролем-плануванням і поновленням державної політики таким чином, щоб можна було вибрати найкращий спосіб з можливостей у майбутньому.

Планування - це визначення параметрів управлінського процесу на основі зіставлення інформації про потреби зовнішнього середовища в результатах діяльності і його можливостей, з урахуванням розвитку самого суб'єкта, що направлено на досягнення поставленої перед системою мети.

План - це кількісне відображення цілей та розробка шляхів їх досягнення. Це результат планування, мотивована модель дій, створена на основі прогнозу стану середовища і поставленої мети.

Прогнозування і планування взаємопроникні та чергові етапи реалізації перспективної державної політики. Власне, планування - це процес перетворення цілей у прогнози та плани, процес визначення пріоритетів, засобів та методів їх досягнення. Призначення планування як функції управління полягає в намаганні завчасно врахувати по можливості всі внутрішні та зовнішні фактори, що забезпечують сприятливі умови для нормального функціонування і розвитку об'єкта управління (суспільні відносини).

Структурування у поєднанні прогнозування та планування вибудовує стратегію поведінки суб'єкта управління відносно об'єкта та системи в цілому. Термін "стратегія" має глибоке коріння і широке поширення та загалом розуміється як комплекс дій з досягнення визначених цілей.

Слово **стратегія** походить з давньогрецької мови: *Stratos* - армія, військо; *Agos* - я керую. Спочатку означало мистецтво або науку бути полководцем. У переносному значенні (за визначенням словника: Ожегов С. И. Словарь русского языка. - М. : Рус. яз., 1988. - С. 630) - мистецтво керівництва суспільною та політичною боротьбою; спосіб дій, лінію поведінки кого-небудь (Новий словник української мови / В. Яремко, О. Сліпушко : в 4 т. - Т. 4. - К. : Аконт, 1999. - С. 417).

Світова практика загалом виробила розуміння стратегії, що зводиться до трьох основних підходів:

Три підходи до бачення стратегії	
1	Стратегія як абстрактна норма діяльності, абстрагована за змістом, але звернена до процесів досягнення цілей. Поняття стратегії близьке до поняття стратегічного бачення і розуміється як уявлення про бажаний стан організації
2	Ототожнення стратегії і стратегічного плану дій. Можливе зміщення акценту на програмному компоненті (план дій) і стратегія може стати мозаїкою слабопов'язаних дій у різних напрямках
3	Стратегія як процес. Стратегічне планування розуміється як процес, спрямований на розробку і впровадження стратегії розвитку середовища, в якому існує організація, громада, країна, а також пристосування до цих змін. Стратегічне планування характеризує не тільки основний шлях розвитку системи, але й дає змогу модифікувати його або за необхідності коригувати напрям, враховуючи зміни середовища

У сучасному розумінні всі три підходи до бачення стратегії максимально наближені один до одного і комбінуються в тлумаченні, що виражається наступним чином:

Стратегія - це свідомий процес, спрямований на визначення напрямку розвитку організації, регіону чи територіальної громади в умовах середовища, що змінюється [2, с. 137]. Формування ж стратегії та складання плану щодо її реалізації визначається як стратегічне планування, що в системі державного управління надає управлінській діяльності довгострокового характеру.

Стратегічне планування - це систематичний процес, за допомогою якого організація, регіон чи територіальна громада прогнозує та планує свою діяльність на майбутнє, а саме процес постійного прийняття та коригування управлінського рішення у часі. Результатом цього процесу стає документ, який спрямовує на досягнення поставлених цілей.

У практиці діяльності органів влади України достатньо поширене оперативне чи звичайне (максимальний термін 1 рік) планування, яким часто підміняють стратегічне планування. Тобто планування повсякденної діяльності презентується як стратегічний план розвитку організації чи структури. Це поширена помилка, тому, зіставляючи стратегічне й оперативне (звичайне) **планування** (див. табл. 11.1), наголосимо, що

Таблиця 11.1

Стратегічне планування є:	Оперативне планування є:
передбачливим	реактивним
зосередженим на конкретних цілях	із загальними цілями
зі спільною стратегією	спільна стратегія відсутня
комплексним і складним	простим і елементарним
із залученням експертів	з інформуванням учасників
довготерміновим (понад 3 роки)	короткотерміновим (до 1 року)

Стратегічне планування має низку особливостей:

- стратегічне планування слід розуміти як процес, націлений на розробку та впровадження стратегії розвитку середовища, у якому існує той чи інший об'єкт;

- стратегічне планування - процес, спрямований у майбутнє, який визначає цілі та напрями розвитку, методи і способи досягнення цих цілей;

- стратегічне планування - процес, який програмує майбутні події, рівень;

- стратегічне планування є циклічним процесом, який передбачає аналіз і коригування реалізації стратегічного плану на етапах його втілення [7, с. 2].

Характерними рисами стратегічного планування виступають:

- спрямованість у середньострокову та довгострокову перспективу;

- орієнтація на досягнення визначальних для даної системи цілей;

- органічний взаємозв'язок намічених цілей з обсягом і структурою ресурсів, необхідних для їх досягнення (як наявних, так і створених у перспективі);

- врахування впливу різноманітних умов та факторів, які визначають стан об'єкта планування [8, с. 371].

Стратегічне планування і процес, і результат, оскільки в його основу покладено:

- вибір цілей та завдань, що мають привести до кращого суспільства;

- визначення найдієвішого способу досягнення цілей та завдань;

- централізацію влади.

Зорієнтованість стратегічного планування на результат не викликає сумнівів, оскільки стратегічний план обов'язково передбачає досягнення результату відповідно до задекларованої цілі. Процес стратегічного планування передбачає:

- розподіл ресурсів (фонди, дефіцитні управлінські кадри, технологічний досвід);

- адаптацію до зовнішнього середовища (поліпшення стосунків організації з її зовнішнім середовищем);

- внутрішню координацію;

- організаційно-стратегічне передбачення.

При цьому в історичному розрізі стратегічне планування було реакцією на очевидний безлад і короткозорість, породжені ринковими негараздами і плюралістичними підходами у розв'я-

занні проблем владою в країнах з ринковою економікою, таких як США, Канада, Велика Британія, Франція та ін.

Однак слід висловити *застереження щодо стратегічного планування*. Передовсім стратегічне планування не варто вважати самоціллю чи панацеєю від усіх негараздів. Це не є догматична "ковдра" безпечного і безтурботного існування, оскільки процес стратегічного планування неперервний і з бюрократичної точки зору містить чіткішу регламентацію діяльності з постійним моніторингом виконання стратегічного плану - кінцевого продукту процесу стратегічного планування.

Стратегічний план *допомагає*:

- думати стратегічно (керівництво) й розробляти дієві стратегії (службовці);
- пояснити майбутні напрями політики (громадянам);
- встановити пріоритети (розвитку організації, регіону, територіальної громади);
- оцінити результативність і ефективність використання ресурсів, особливо бюджетних коштів;
- оцінити сьгоднішні рішення у світлі майбутніх змін;
- створити логічно послідовну й захищену базу для прийняття рішень;
- забезпечити максимальну неперервність в організаційному контролі службовців (моніторинг);
- визначити основні організаційні проблеми;
- результативно діяти в мінливому середовищі;
- організувати команду виконавців та експертів [2, с. 11].

У державному управлінні стратегічне планування стосується, передусім, опрацювання та підготовки стратегій розвитку так званого державного простору, тобто країни, регіону чи визначеної території, оскільки кожна з цих територій має свого урядника, в обов'язки якого входить опрацювання такої стратегії розвитку.

У цьому контексті стратегічне планування, будучи формотворчим елементом системи управління, природно відтворює систему в собі, її елементи, надаючи їм власних параметрів і, як наслідок, стає підґрунтям виникнення та використання стратегічного управління в діяльності суб'єктів реалізації державної політики.

У науковій літературі також поширеним є поняття **стратегічний менеджмент**. Корені стратегічного менеджменту перебувають у підприємницьких організаціях, які ведуть боротьбу за існування в умовах ринкової конкуренції. Оскільки виживання фірми в умовах конкуренції залежить від мудрості схвалюваних її керівницт-

вом рішень, цій ідеї присвячено чимало досліджень провідних учених з тим, аби зрозуміти сутність основних процесів та сприяти процесу прийняття рішень як у бізнесових, так і в державних структурах.

Важливим є розуміння спільних і відмінних рис між стратегічним плануванням і менеджментом, оскільки в державному секторі спостерігається певна плутанина й неадекватне сприйняття цих термінів.

Досить часто ці два поняття використовуються як тотожні, хоча різниця між стратегічним плануванням і стратегічним менеджментом полягає загалом у тому, на якому *етапі процеси* завершуються або на яких специфічних моментах робиться наголос у кожному з них.

Стратегічне планування переважно наголошує саме на розробці стратегічного плану. *Стратегічний менеджмент* переважно звертає особливу увагу на етап реалізації. Це, звісно, не означає, що планування є менш важливим, швидше за все мовиться про таку саму значимість етапу реалізації. Згідно з цим у стратегічному управлінні можна виділити дві фази: 1) *період стратегічного планування*; 2) *період реалізації стратегії*.

Звідси, **стратегічне управління** - це процес первісного і в подальшому повторного визначення стратегії у відповідь на зміни оточення, що відбулись, чи на зміни, що лише відбудуться, або навіть процес, що спричиняє ці зміни, і пов'язаний з ним процес реалізації/виконання, в якому ресурси та можливості суб'єкта розподілені таким чином, щоб вона могла реалізувати перспективні/довгострокові цілі щодо розвитку, а також була здатна забезпечити своє існування в потенційних ситуаціях переривистості. Стратегічне управління полягає в прийнятті рішень (стратегій) щодо майбутніх напрямів діяльності органів влади та у виконанні цих рішень.

При цьому реалізація стратегії охоплює повторюваність управлінського функціонального циклу за визначеними кроками, передбаченими процесом стратегічного планування (рис. 11.1).

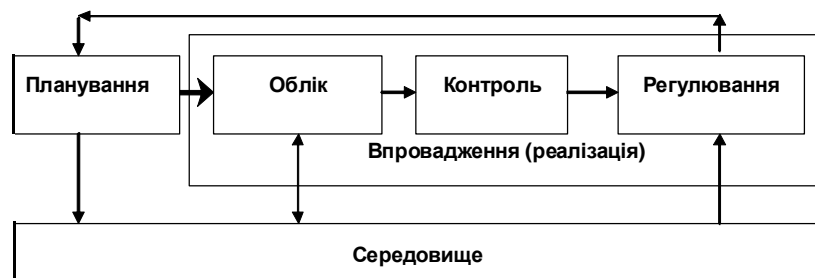


Рис. 11.1. Типова схема процесу управління

Відтак, процес стратегічного управління за процедурним змістом повністю співвідноситься з процесом стратегічного планування, де покроковий процес реалізації стратегії спрямований на:

- розвиток організаційної структури та її пристосування до обраної стратегії;
- збереження або запровадження нових функцій, що необхідні для належної роботи організації з метою успішної реалізації нею обраної стратегії;
- проведення моніторингу ефективності реалізації окремих етапів процесу впровадження стратегії.

В Україні унормовано низку документів, що стосуються стратегічного планування й управління. Тобто ми можемо говорити про **систему стратегічного планування й управління в Україні**.

Українське законодавство щодо стратегічного планування можна умовно поділити на кілька змістових блоків:

До першого блоку можна віднести документи для формування стратегічного планування в Україні на загальнодержавному рівні: "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України" (Закон України), "Про державні цільові програми", "Про розроблення проекту Стратегії економічного та соціального розвитку України до 2011 року" (Розпорядження Президента України), "Про підготовку проекту Стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002-2011 роки", "Про впровадження системи стратегічного планування і прогнозування", "Про проект Закону України про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України" (постанови Верховної Ради України);

постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України "Про схвалення Концепції вдосконалення системи прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку України", "Про прогноз економічного і соціального розвитку України на 2002-2006 роки", "Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проекту державного бюджету";

Послання Президента України до Верховної Ради України: Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002-2011 роки, "Про Стратегію економічного та соціального розвитку України "Шляхом європейської інтеграції" на 2004-2015 роки" та ін.

Другий блок - нормативно-правові акти, спрямовані на розбудову стратегій регіонального розвитку: "Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року", "Про затвердження Порядку здійснення моніторингу показників розвитку регіонів, районів, міст республіканського в Автономній Республіці Крим і обласного значення для визнання територій депресивними", "Про утворення Ради розвитку регіонів", укази Президента України "Про Концепцію державної регіональної політики", "Про стимулювання розвитку регіонів", "Про Генеральну схему планування території України"; наказ Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції "Про затвердження Методичних рекомендацій щодо формування регіональних стратегій розвитку";

блок документів, що унормовують вироблення стратегій на рівні територіальної громади: закони України "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про місцеві державні адміністрації", "Про власність", "Про звернення громадян", "Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків", "Про статус депутатів місцевих рад", постанови Кабінету Міністрів України "Про деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики", "Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади", укази Президента України "Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики", "Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики", розпорядження Кабінету Міністрів України "Про роботу центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо забезпечення відкритості у своїй діяльності, зв'язків з громадськістю та взаємодії із засобами масової інформації" тощо.

Третій блок - стратегії галузевого розвитку: "Про затвердження Стратегії демографічного розвитку в період до 2015 року", "Про затвердження Порядку організації та фінансування стратегічного планування у сфері оборони і військового будівництва", "Про затвердження Стратегії модернізації системи бухгалтерського обліку в державному секторі на 2007-2015 роки", "Про затвердження Стратегії розвитку державної статистики на період до 2008 року", "Про затвердження Стратегії розвитку системи державних закупівель на 2005-2010 роки", "Про заходи щодо реалізації в 2006 році Стратегії подолання бідності", "Про схвалення Енергетичної стратегії України на період до 2030 року".

Зазначимо, що чинне законодавство потребує суттєвих корекцій та узгоджень щодо формування стратегічних планів як на національному, регіональному, так і на рівні розвитку територіальних громад.

Окремо слід наголосити на Розпорядженні Кабінету Міністрів України від 4 жовтня 2006 року № 504-р. "Про схвалення Концепції вдосконалення системи прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку України". Відповідно до зазначеного Розпорядження **систему прогнозних і програмних документів** складають *довгострокові, середньострокові та короткострокові* прогнозні і програмні документи, в яких відповідно до соціально-економічних та суспільно-політичних процесів, що відбуваються в державі, з урахуванням впливу зовнішньоекономічних та інших факторів і очікуваних тенденцій, визначаються цілі і пріоритети соціально-економічного розвитку та заходи, які необхідно здійснити для їх досягнення. Відповідно до Розпорядження: *довгострокові прогнозні і програмні документи визначають напрями розвитку, стратегічні цілі та структурні пропорції економіки і соціальної сфери.*

Довгостроковий період - понад п'ять років. На цей період розробляється:

- стратегія економічного та соціального розвитку України - документ, у якому визначаються пріоритети, стратегічні цілі, структурні пропорції економіки і соціальної сфери та напрями державної політики;
- стратегія розвитку галузі економіки (сфери діяльності) - документ, у якому на основі прогнозу тенденцій розвитку відповідних ринків і напрямів науково-технічного прогресу визначаються довгострокові цілі та пріоритети розвитку галузі економіки (сфери діяльності), заходи, спрямовані на їх досягнення, та ресурси, що необхідні для здійснення таких заходів.

Крім того, варто мати на увазі, що на довгостроковий період (понад п'ять років) розробляються *проекти*:

- стратегії економічного та соціального розвитку України;
- державної стратегії регіонального розвитку;
- регіональних стратегій розвитку Автономної Республіки Крим, областей, м. Києва і Севастополя;
- стратегій розвитку галузей економіки (сфер діяльності) (у разі необхідності).

Середньострокові прогнози і програмні документи розробляються на строк до п'яти років на основі довгострокових документів і визначають умови соціально-економічного розвитку, напрями дій та заходи на середньострокову перспективу з метою досягнення стратегічних цілей. До них належать:

- програми діяльності Кабінету Міністрів України;
- прогнози економічного та соціального розвитку України;
- прогнози економічного та соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, м. Києва і Севастополя (за рішенням місцевих органів влади);
- основні напрями бюджетної політики і прогнозу показників зведеного та державного бюджетів України;
- державні цільові програми;
- стратегічні плани роботи центральних органів виконавчої влади.

Короткострокові прогнози і програмні документи розробляються на основі середньострокових документів і визначають цілі, умови розвитку та відповідні заходи на наступний рік.

У разі потреби за рішенням Кабінету Міністрів України можуть розроблятися *інші стратегічні документи*. Всі інші прогнозно-планові документи спрямовуються на реалізацію відповідних стратегій розвитку.

Для нас важливою є саме "Концепція" ("Про схвалення Концепції вдосконалення системи прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку України"), в якій визначено систему прогнозних і програмних документів у сфері стратегічного планування. Адже первинним, початковим документом у системі вироблення стратегії і створення стратегічних планів є **концепція**.

На підставі концепції розробляються стратегічні плани розвитку регіонів і територіальних громад та стратегічні плани роботи центральних органів виконавчої влади - цільові комплексні документи, в яких концептуальні положення набувають докладного й конкретного обґрунтування, а також узгодження проблемних питань.

Змістові блоки концепції

Відповідно до призначення *структура концепції*, як правило, складається з чотирьох *змістових блоків*:

- цільовий;
- прогнозно-аналітичний блок;
- блок - урахування факторів середовища;
- концептуальний блок.

Крім того, слід обов'язково зважати на наявність у концепції трьох різнорівневих, але водночас взаємопов'язаних аспектів: *макроструктурного; міжгалузевого; територіального*.

Спираючись на систему стратегічного планування й управління в Україні, слід наголосити на розрізненні стратегічного планування для організації, тобто міністерства чи ЦОВВ і стратегічного планування для галузі, сфери діяльності, регіону чи територіальної громади.

11.2. Характеристика процесу та технології стратегічного планування й управління

Хоча не існує однієї загальноприйнятої методики стратегічного планування, процес аналізу та прийняття рішень досить передбачуваний та структурований залежно до обраного методу планування. Розглянемо технологію стратегічного планування, створення стратегічного плану, а відтак і стратегічного управління за узагальненою моделлю розробки стратегії для організації, регіону чи територіальної громади.

Процес стратегічного планування за узагальненою моделлю можна уявити у вигляді *трьох етапів*, кожен з яких має свою специфіку залежно від змісту завдань, результатів, інструментарію, що застосовується. Ця модель технології розробки стратегії містить такі блоки:

- 1) концептуально-орієнтований;
- 2) проблемно-орієнтований;
- 3) проектно-орієнтований [2, с. 14].

Перший блок - *концептуально-орієнтований* - пов'язаний з отриманням результатів, що відображають категорії стратегічного планування - бачення, місія, цілі. Цей блок характеризується підвищеною відповідальністю, тому що саме тут здійснюється стратегічний вибір, ціна помилок є дуже високою.

Другий блок - *проблемно-орієнтований* - опрацьовуються пріоритетні проблеми, які підлягають розв'язанню з метою реалізації стратегії. Очевидно, що на цьому етапі ступінь невизначеності є меншим, ніж на попередньому, оскільки тут рішення приймаються в межах уже визначеної стратегії.

Результат - перелік коректно сформульованих за пропонуваним алгоритмом проблем, кожна з яких характеризується конкретною метою розв'язання.

Третій - *проектно-орієнтований* - розробляється план дій щодо реалізації стратегічних цілей і розв'язання проблем. Цей блок характеризується найменшим ступенем невизначеності, хоча й тут вона відчувається значною мірою, як завжди, в процесі планування. Основним результатом цього етапу є план дій і оперативні плани.

Використання технології розробки стратегії забезпечує визначення генеральної лінії розвитку організації, регіону чи територіальної громади тільки на підставі аналізування з урахуванням ситуації в зовнішньому середовищі та внутрішнього потенціалу.

На першому етапі процесу стратегічного планування доцільно здійснювати оцінку готовності персоналу й ресурсів організації до стратегічного планування, досягти згоди щодо очікуваних результатів. Стратегія, розроблена за запропонованою моделлю, є дієвим засобом результат-орієнтованого менеджменту.

Управлінець, який стратегічно мислить, під час розробки концепції та програми стратегічних дій аналізує ситуацію, визначаючи фактори, які можуть допомогти йому в досягненні цілей ("плюси"), і відшукуючи шляхи, завдяки яким можна підсилити ці фактори, максимізуючи позитивний потенціал дій. Також він оцінює фактори, які заважають ("мінуси"), намагаючись зменшити ризик шляхом їх послаблення. Управлінець звертає увагу на очікування та вимоги осіб і груп, що можуть впливати на діяльність організації. У моделі системно розглядається ресурсний аспект планування, що виражається в аналізі внутрішнього потенціалу організації для з'ясування можливості досягнення встановлених цілей, у визначенні пріоритетів та використанні їх для розподілу завжди обмежених ресурсів.

Стратегічне планування зосереджене на питаннях майбутнього, на забезпеченні довготривалого виживання організації, регіону чи територіальної громади в умовах змінного середовища.

Суть стратегічного планування полягає у виділенні істотного у всьому комплексі змін, бажаного і можливого становища організації, регіону чи територіальної громади в майбутньому.

Три ключових питання стратегічного планування:

1. *Хто ми є, що ми робимо сьогодні і чому?*
2. *Ким ми хочемо стати, що бажано робити в майбутньому і чому?*
3. *Як ми намагаємось туди дістатися?*

Відповіді на ці запитання є визначально важливими для стратегічного планування організації, регіону чи територіальної громади.

Крім того, слід обов'язково **усвідомлювати аспекти стратегічного планування і його результати** для організації, регіону і територіальної громади:

- масштаб розробки стратегічного плану (для всієї організації; для окремого регіону; для територіальної громади тощо);
- головні проблемні моменти розвитку організації, регіону і територіальної громади, що стали причиною розробки стратегічного плану;
- основні цілі, що ставляться перед розроблюваною стратегією, та очікувані вигоди й результати;
- наявність людей, зокрема на найвищих рівнях управління, які підтримуватимуть процес стратегічного планування;
- хто більшою мірою виграватиме від результатів і буде зацікавленим прихильником процесу стратегічного планування;
- керівник процесу стратегічного планування;
- склад команди стратегічного планування (серед них: люди, які визначають політику розвитку організації, регіону чи територіальної громади; вищі управлінці; стейкхолдери; інші співробітники);
- кого слід додатково залучити до розробки стратегічного плану;
- потреба в послугах консультантів;
- кого слід залучити до експертизи й оцінки стратегічного плану;
- часовий горизонт розробки стратегічного плану;
- який потрібен фонд часу для розробки стратегічного плану та кінцевий строк його представлення на розгляд;
- яким уявляється кінцевий вигляд стратегічного плану (стисле резюме; більший за обсягом і більш деталізований документ, але без особливих тактичних і операційних подробиць; детальний план - інший вигляд);
- які ключові ресурси і витрати потрібні і з яких джерел їх буде отримано.

Зосереджуючи увагу на *технології стратегічного планування*, передовсім наголосимо на процесуальних фазах стратегічного планування [3] - умовно, кроках стратегічного планування й управління:

- 1) ініціація та ухвалення процесу стратегічного планування;
- 2) визначення офіційних повноважень та обов'язків організації;
- 3) призначення організації та її цінності (визначення місії);
- 4) аналіз зовнішнього та внутрішнього середовища;
- 5) окреслення першочергових завдань (стратегічних проблем);

- б) формування стратегії та планів для керування цими завданнями;
- 7) перегляд ухвалення й застосування стратегій та стратегічного плану;
- 8) встановлення дієвого прогнозування (остаточне визначення бачення);
- 9) розробка процесу результативного впровадження політики;
- 10) оцінювання стратегій і процесу стратегічного планування.

Ці десять кроків повинні спонукати до дій, вести до результатів та оцінки. Варто наголосити, що дії, результати та оцінні судження мають з'являтися на кожному кроці процесу. Інакше кажучи, впровадження й оцінка не повинні чекати "кінця" процесу, а натомість постійно бути його невід'ємною частиною - повторювати малий цикл управління. Цей процес можна застосовувати до державних та неприбуткових організацій, служб, які виходять поза межі одного типу організацій, міжорганізаційних мереж та громад.

Крок 1: Ініціювання й узгодження процесу стратегічного планування. Він визначається досягненням згоди в середині об'єкта планування і/або управляючої системи відносно вказаного об'єкта щодо загального порядку та процесу стратегічного планування, його основних етапів. Основним завданням ініціатора розробки є визначення кола ключових осіб у цьому контексті, від яких залежить прийняття рішення, та тих, кого варто залучити до процесу планування. Це потребує попереднього аналізу зацікавлених/впливових суб'єктів (стейкхолдерів), використання та узгодження їх інтересів. Процес узгодження включає чітке структурування дій, звітності та наявності дієвого контролю за ними. Усі чинники, які ставлять ті чи інші обмеження для цього процесу, потрібно чітко визначити. Оскільки крім досягнення початкової згоди щодо процесу стратегічного планування необхідне отримання повної узгодженості дій на найвищому рівні - дієве стратегічне планування має ініціюватися на найвищому рівні.

Цінності, структура, що є його основою, та методологія впровадження не повинні доводитися зверху у вигляді указів, меморандумів чи нової ухваленої політичної лінії. При цьому, якщо керівництво внутрішньо не готове до дискусій, розбудови команди, участі в стратегічному процесі, оцінки разом з іншими представниками управлінської ланки на всіх рівнях установи, у такому випадку краще цю роботу і не розпочинати.

Крок 2: Визначення офіційних повноважень та обов'язків організації. Другий крок пов'язаний із вивченням та аналізом ком-

петенцій організації, тобто з визначенням законодавчих можливостей організації. Це одна з головних відмінностей від планування в приватному секторі й аргумент для виділення цього елемента аналізу в окремий крок. У приватному секторі ніяка компетенція, ніякі зобов'язання не можуть заважати компанії, яка займається, наприклад, виробництвом сталі, диверсифікувати діяльність у сферу виробництва автомобілів чи видобування нафти. В організації державного управління існують встановлені відповідними нормативно-правовими актами компетенції, які обмежують сферу їх повноважень. Вони мають фундаментальне значення для ухвалення стратегічних рішень у суспільному управлінні, і тому необхідно періодично робити ревізію прав і повноважень організації [12, с. 83].

Крок 3: *Визначення місії та цінностей організації.* Логічно, обдумано і з повною відповідальністю сформулювати основне призначення і загальне бачення для аналізованої одиниці. Необхідно звернути увагу на те, що основне призначення і загальне бачення не обмежуються визначеним періодом стратегічного планування. Тут уточнюється місія, тобто причина існування організації, усвідомлюється, чого вона прагне досягти. Стосовно будь-якої державної установи чи неприбуткової організації це означає, що існують деякі визначені соціальні або політичні потреби, які конкретна організація намагається задовольнити. У світлі цього правила організацію завжди потрібно розглядати як засіб досягнення якоїсь цілі, а не як ціль у собі або для себе. Для організацій державного управління часто нелегка справа досить точно визначити, що вони роблять і що повинні робити. Така цільова невизначеність іноді буває зручною: розмиті цілі не можна досягти, але ж ніхто не доведе, що їх не було взагалі. Визначення місії - це більше, ніж просто виправдання існування організації. Якщо чітко сформулювати мету організації, то цим можна запобігти різноманітним конфліктам і допомогти спрямувати дискусії та діяльність у правильне русло. Мета організації окреслює ті сфери, в яких ця організація шукатиме партнерів або матиме конкурентів, а також визначає майбутній напрям її розвитку (принаймні в широкому розумінні). Навіть більше, важлива і соціально-виправдана місія стає джерелом натхнення для головних зацікавлених дійових осіб - особливо працівників організації. Організація може досягнути успіху тільки якщо серед її головних зацікавлених дійових осіб є спільне бачення високої місії. Беручи до уваги бачення як визначення бажаного майбутнього формулюється місія і стратегічні цілі.

Бачення є новим елементом довгострокового планування, основу якого визначають документи загальнонаціонального характеру.

Місія - призначення організації, мета розвитку регіону, територіальної громади для досягнення бажаного майбутнього, що відображає пов'язані з нею суспільні потреби. Фактично місією є сукупність, квінтесенція стратегічних цілей.

Стратегічні цілі - довгострокові результати діяльності організації, регіону чи територіальної громади, що досягаються, враховуючи умови, засоби і потреби. Стратегічна ціль акумулює в собі основу завдань. Стратегічні цілі організації формуються, ґрунтуючись на таких принципах: реальність; мотивація; ясність; обов'язковість; узгодженість.

Крок 4: Аналіз зовнішнього та внутрішнього середовища суб'єкта управління. Аналіз зовнішнього середовища - це дослідження загальноекономічних, соціальних і політичних умов; стратегічних вимірів глобальних, соціальних, технологічних змін, договірних відносин і зв'язків з різними установами в певному середовищі - все, що визначає ступінь складності й невизначеності. Організації існують у середовищі, в якому присутні як можливості, так і загрози. Особливістю державного управління є те, що організації скоріше є реактивними, ніж проактивними. Їх діяльність часто підштовхується загрозами, на відміну від приватних організацій, які прагнуть використовувати можливості. Планування визначає, як протистояти загрозам існування організації, реалізації її місії і як використати можливості подальшого розвитку. Це означає, що державна організація має використовувати всю наявну інформацію - від читання газет і журналів до спеціальних повідомлень про проекти будівель і пошуки творчих ідей.

Внутрішнє середовище організації, яке також вивчається на цьому кроці планування, також має критичне значення для її існування. Аналіз внутрішнього середовища вимагає всеохоплюючої оцінки персоналу: кваліфікації працівників, статево-вікового профілю організації, показників плинності кадрів та причин цього, морального клімату в колективі. Має оцінюватися необхідний обсяг ресурсів, зокрема фінансових, ступінь досконалості інформаційного забезпечення, облікових систем. Будь-який із цих факторів може впливати на можливості організації в досягненні її цілей, тому повинен ретельно досліджуватися. Для організації непросто дати об'єктивну самооцінку, оскільки вона може сприйматися як

критика існуючого керівництва. Але робити це необхідно для розробки плану, який мав би практичну цінність для організації - ретельне вивчення внутрішніх ресурсів організації чи "перевірка ресурсів" важлива не лише з економічної точки зору, але й дає можливість ефективно співпрацювати з навколишнім оточенням [4, с. 50]. Здебільшого зовнішні чинники перебувають поза контролем організації, тоді як внутрішні залежать саме від неї. Можливості й загрози переважно (хоч не завжди) стосуються майбутнього, тоді як переваги й недоліки - саме поточного моменту (рис. 11.2).

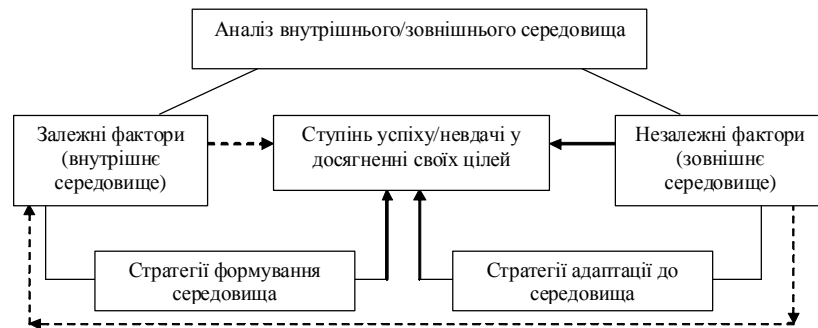


Рис. 11.2. Схема аналізу зовнішнього і внутрішнього середовища

Крім тенденцій та подій у стратегічному плануванні необхідно також проаналізувати найважливіших зовнішніх зацікавлених дійових осіб (стейкхолдерів) - особливо тих, від яких (прямо або опосередковано) залежить надходження ресурсів для організації. До таких категорій належать споживачі, клієнти, донори, платники внесків, місцеві чиновники та відповідні законодавчі органи.

Зважаючи на ієрархічність державних структур, найповнішою інформацією про зовнішнє середовище володіють керівники вищої та середньої ланки, що дає їм змогу краще орієнтуватися у визначенні зовнішніх обмежень та можливостей порівняно з безпосередніми виконавцями. Однак як наслідок тієї ж самої структури (можливість переносити відповідальність на вищі щаблі), відсутній системний та індикативний аналіз довілля щодо сфери діяльності органу влади.

Відповідно відсутнє перспективне визначення дій, їх вектора, що нівелює діяльність організації та дезорієнтує її оточення. У

зв'язку з цим і працівники, і керівники повинні доповнити свої неформальні дії в цьому напрямі дещо формальним аналізом довкілля, що загалом малокоштовне, але може мати вплив на організацію та її місію. Саме на цьому етапі здійснюється SWOT-аналіз (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats / сильні, слабкі сторони, можливості, загрози) (рис. 11.3).

Середовище	Зовнішнє (зовнішні фактори)		
Внутрішнє (внутрішні фактори)	Сторони	Можливості	Загрози
	Сильні	Можливість успішного використання	Обережний розгляд
	Слабкі	Обережний розгляд	Можливість невдачі

Рис. 11.3. Схема проведення SWOT-аналізу

Для аналізування зовнішнього середовища доцільно провести ПЕСТ-аналіз (політичні, економічні, соціальні і технологічні чинники) (рис. 11.4).

ПЕСТ-аналіз (зовнішні фактори)		
Чинники (Які?)	Можливості	Загрози
Політичні	Зміна політики, рішень, нормативних актів, а також зміна очікувань і вимог груп інтересів	
Економічні	Фактори розвитку і стану господарства, зміна показників, часток бюджетування та інших елементів економічної діяльності	
Соціальні	Демографічні, ціннісні, поведінкові, моральні і подібні зміни	
Технологічні	Зміни технологій, джерел інформації, інформаційних потоків, швидкості поширення інформації та подібне	

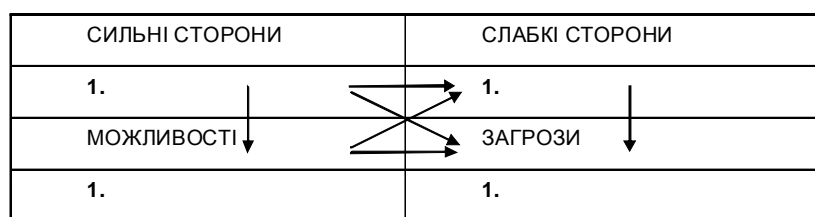
Рис. 11.4. Схема проведення ПЕСТ-аналізу

Наступним кроком є з'ясування внутрішнього середовища, тобто слабких і сильних сторін організації, регіону, територіальної громади (рис. 11.5).

Аналіз "сильні-слабкі сторони" (внутрішні фактори)		
чинник	сильні сторони	слабкі сторони

Рис. 11.5. Схема аналізу внутрішніх факторів

Розглянувши можливості й загрози та здійснивши аналіз стейкхолдерів, організація може визначити "ключові чинники успіху". Чинники успіху - це те, що організація мусить зробити, або ті критерії, яким вона має відповідати, щоб ефективно взаємодіяти з довкіллям. Щоб визначити внутрішні переваги й недоліки, організація має проаналізувати свої ресурси (вхідні дані), поточну стратегію (процес) та роботу (результат). У цьому випадку SWOT-аналіз здійснюється на підставі експертних оцінок і може проводитись за якісними, кількісними чи комбінованими (якісно-кількісними) критеріями. SWOT-аналіз де-факто є діагнозом стартових умов для впровадження стратегічного планування, оскільки містить визначення сильних та слабких сторін, а також можливостей та загроз для об'єкта стратегічного планування (рис. 11.6).



Встановлення причинно-наслідкових зв'язків (аналіз)	Висновки
1. Які сильні сторони можна використати для здійснення яких-небудь можливостей?	<ul style="list-style-type: none"> • Цілі • Завдання • Засоби
2. Які слабкі сторони можна виправити, використовуючи які-небудь можливості?	<ul style="list-style-type: none"> • Цілі • Завдання • Засоби
3. Які сильні сторони можна використати для зменшення будь-яких загроз?	<ul style="list-style-type: none"> • Цілі • Завдання • Засоби
4. Які слабкі сторони потрібно виправити, щоб зменшились будь-які загрози?	<ul style="list-style-type: none"> • Цілі • Завдання • Засоби
5. Які слабкі сторони можна виправити, використовуючи будь-які сильні сторони?	<ul style="list-style-type: none"> • Цілі • Завдання • Засоби
6. Які загрози можна зменшити, використовуючи які-небудь можливості?	<ul style="list-style-type: none"> • Цілі • Завдання • Засоби
7. Як виправити слабкі сторони, що залишились, і відреагувати на загрози, що залишились?	<ul style="list-style-type: none"> • Цілі • Завдання • Засоби

Рис. 11.6. Встановлення "ключових чинників успіху"

Але у своїй більшості за відсутності чіткої критеріальної системи та акцентів в діяльності організації в державному апараті насичені "інформаційним сміттям" чи то псевдоінформацією, а тому не мають чіткого уявлення про свою поточну стратегію - як про загальну, так і про стратегії окремих функціональних підрозділів, рідко виділяючи дійсний бажаний продукт. Брак інформації про якість роботи може створити - або загострити - серйозні конфлікти в організації. Без показників та критеріїв якісної роботи неможливо оцінити відносну ефективність різних стратегій, різних способів використання ресурсів, організаційних схем та варіантів розподілу повноважень. Як наслідок, за відсутності вироблених об'єктивних критеріїв роботи в організації, імовірно, частіше виникатимуть конфлікти, які служитимуть вузьким інтересам їхніх учасників і ніяк не сприятимуть виконанню місії організації.

Крок 5: *Визначення стратегічних проблем, які стоять перед організацією.* Визначення проблеми являє собою головним чином концептуальну й теоретичну діяльність. Найпершим предметом уваги постає питання стосовно характеру проблем і меншою мірою - вибору способу дій, який може сприяти їх розв'язанню. Наскільки добре ми розуміємо проблему? Чи визначили ми правильні цілі та критерії успіху для організації? Чи не розв'язуємо ми неправильно сформульовану проблему в той час, коли нам треба розв'язати правильно сформульовану?

Стратегічні проблеми - це засадничі питання або серйозні труднощі, які впливають на повноваження й обов'язки організації, її місію та цінності, продукт діяльності, рівень послуг, клієнтів, користувачів, платників, витрати, фінансування, організаційну структуру та менеджмент [1, с. 240]. Вони є результатом дослідження внутрішнього середовища організації чи/та об'єкта аналізу. Виникають унаслідок наявності слабких місць, загроз ззовні чи прагнення використати додаткові можливості оточення. За визначенням вони передбачають конфлікт того чи іншого типу. Конфлікт може стосуватися цілей (що?), засобів (як?), філософії (чому?), місцезнаходження (де?), часу (коли?) та осіб, на яких можуть позитивно або негативно позначитися різні способи врегулювання проблем (хто?). Визначення стратегічної проблеми має складатися з трьох елементів.

По-перше, проблему треба стисло описати, бажано одним абзацом. Проблема має бути спроможна дати конструктивну відповідь. Якщо організація нічого не може зробити для розв'я-

зання конкретної проблеми, то найкраще не трактувати таку проблему як стратегічну для цієї організації. Ресурси організацій і так досить обмежені, щоб витратити їх на проблеми, які конкретна організація неспроможна розв'язати.

По-друге, треба перелічити чинники, з огляду на які конкретна проблема має стратегічне значення. Будь-яка ефективна стратегія передбачає використання переваг та сприятливих можливостей і подолання недоліків та загроз.

І, по-третє, акцентація на можливих негативних наслідках у майбутньому у разі уникання вирішення визначених проблем.

Сукупність стратегічних проблем чи окремі стратегічні проблеми чітко вказують на причини їх виникнення та відповідно стратегічні цілі (рис. 11.7).

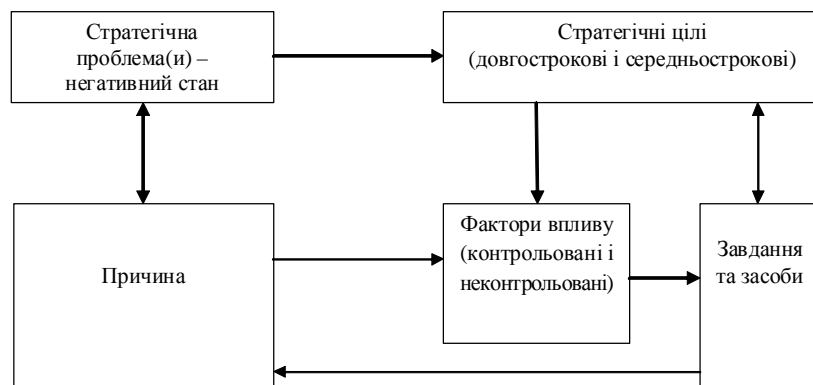


Рис. 11.7. Зв'язок стратегічної проблеми із стратегічними цілями

Крок 6: Формулювання стратегій та планів для розв'язання стратегічних проблем. Стратегії розробляють, щоб врегулювати проблеми, визначені у попередньому кроці. Тобто вирішити, чого організація хоче досягти за кілька років і визначити, яким чином це зробити. Це передбачає встановлення цілей і завдань, вироблення стратегій і створення планів впровадження. Цей крок розрахований приблизно на однорічний період, хоча сканування середовища та формулювання місії організації передбачають далекосягніший погляд у майбутнє. Стратегії розробляють з урахуванням цінностей об'єкта, навіть якщо їхня мета - трансформува-

ти існуючу культуру чи порушити наявні зв'язки, ґрунтовані на них. Цілі можуть змінюватися час від часу, але зміни мають відбуватися повільно. Цілі повинні бути загального характеру. **Завдання** - це конкретні, вивірені дії для досягнення кожної цілі. Вони короткотермінового характеру, і, як правило, їх має бути кілька для кожної цілі. Успішність плану вивіряють саме через виконання цих конкретних завдань. Часто завдання розбивають на під-завдання та під-під-завдання, залежно від бажаного рівня деталізації плану. Завдання треба формулювати якомога стисліше, конкретніше і зрозуміліше. Для стратегічного планування в організації, регіоні чи територіальній громаді важливо розуміти таку закономірність: сукупність завдань складають стратегічні цілі, а сукупність цілей - місію. Саме в такий спосіб доцільно перевіряти правильність формулювання місії, стратегічних цілей і завдань у стратегічному плануванні.

Найчастіше при формуванні стратегії використовують один із двох методів у стратегічному плануванні:

- 1) п'ятиетапний процес розроблення стратегії;
- 2) визначення зв'язків між різними стратегічними варіантами дій.

Перший - це визначення практичних варіантів дій та мрій або бачень, що ведуть до розв'язання стратегічних проблем. Кожний варіант треба сформулювати через дію, тобто починати дієсловом ("зробити", "здобути", "придбати", "досягнути" тощо) для чіткості в уяві виконавців щодо наповнення дій. Потім перелічуються перешкоди, які стоять на шляху до реалізації цих дій, мрій та бачень. Коли визначаться варіанти дій, мрії, бачення, а також перешкоди, які потрібно подолати, вона повинна розробити пропозиції стосовно втілення цих дій, мрій чи бачень у життя - цей процес може відбуватися або відразу, або лише після усунення перешкод.

Другий метод ґрунтується на розробленні та аналізі стратегічних варіантів дій. А саме, складається перелік різних варіантів дій, сформульованих за допомогою дієслів для розв'язання кожної зі стратегічних проблем. Тоді ці варіанти з'єднують стрілками, що показують, які дії зумовлюють або полегшують здійснення інших дій. Один варіант дій може одночасно бути ланкою у кількох ланцюжках. У результаті отримують "карту" зв'язків між діями та їхніми результатами (між причинами та наслідками, між засобами та цілями); варіанти дій, розташовані наприкінці ланцюжків зі стрілок, є, по суті, цілями або й навіть місією організації [3, с. 55-56].

Оскільки під стратегією політики розуміють систему великомасштабних державно-політичних рішень і вироблених напрямів діяльності, послідовна реалізація яких забезпечує досягнення стратегічної мети основними суб'єктами політики, генеральну лінію, спрямовану на розв'язання завдань цілого історичного періоду, на досягнення фундаментальних довготермінових цілей, то державну стратегію можна визначити як систему великомасштабних державних рішень, як засіб досягнення встановлених цілей, як форму управління соціально-економічною діяльністю й територіальною організацією суспільства. Правильний вибір стратегії дає змогу зосередити зусилля й ресурси на реалізації потенціалу, забезпечуючи ефективний розвиток усіх сфер життєдіяльності. У процесі розробки державної стратегії визначаються стратегічні пріоритети розвитку, обґрунтовуються економічні, політичні, фінансові й організаційні механізми реалізації стратегії в нових умовах [8, с. 378].

Ефективна стратегія повинна відповідати набору критеріїв, що характеризують стратегію як: технічноздійсненну та політично прийнятну для головних зацікавлених дійових осіб, а також таку, що відповідає філософії організації та її головним цінностям. Крім того, стратегія має бути коректною в етичному, моральному та правовому аспектах, орієнтуватися на суспільну користь, відповідати стратегічній проблемі, якої вона стосується.

Щодо стратегічних планів з реалізації стратегії, то саме в цьому кроці здійснюється основна робота з **планування**, фактично - це етап безпосереднього складання планів дій і оперативних планів. **План дій** - детальний опис програм і заходів, що мають виконуватися для реалізації стратегічного плану. **Оперативні плани** складаються відповідно до бюджетного року і тісно прив'язані до нього та містять чіткі річні завдання.

Згідно із системою прогнозних і програмних документів довгострокові прогнозні і програмні документи складаються на період понад п'ять років, де існує така закономірність: два чи три оперативних плани (ОП) у сукупності складають план дій (ПД), а два чи три плани дій складають стратегічний план (СП).

Саме за такою формулою ($СП = 2-3ПД = 4-6ОП$) доцільно перевіряти правильність складання стратегічного плану (фінансування, часовий відрізок тощо) для організації, регіону чи територіальної громади.

На сьогодні для України, зважаючи на наявність значної кількості програм, доцільно розглядати їх як складники стратегіч-

ного планування, якими часто замінюються плани дій і оперативні плани.

Програма - складник стратегічного плану організації, регіону, територіальної громади, в якій встановлено цілі програми, завдання, засоби (заходи), показники оцінки діяльності й асигнування. Окремо наголосимо на цільових програмах, оскільки на сьогодні існує значна кількість саме таких програм і складаються вони на середньостроковий період (до п'яти років).

Відповідно до ст. 5 Закону України "Про державні цільові програми" Постановою Кабінету Міністрів України (від 31 січня 2007 р. № 106) затверджено Порядок розроблення та виконання державних цільових програм. Програми поділяються на загальнодержавні, які спрямовуються на розв'язання проблем розвитку держави або значної кількості її регіонів, мають довгостроковий період виконання та виконуються центральними і місцевими органами виконавчої влади, та інші програми, метою яких є розв'язання окремих проблем розвитку економіки і суспільства, проблем розвитку окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць, що потребують державної підтримки.

Крок 7: Перегляд і ухвалення стратегій та плану. Розроблена стратегія як інтелектуальний продукт у більшості випадків, особливо в системі органів державної влади, потребує офіційного схвалення та затвердження і лише після цього реалізується на практиці, так само як і складений стратегічний план. Особливістю цього етапу є, фактично, не технічна складність чи брак цілісної інформації про об'єкт, а формальна та неформальна процедура повторного врахування та узгодження інтересів ключових зацікавлених агентів, що вимагає комунікаційних зусиль та здатності до гнучкого моделювання вже виробленого продукту без зміни змістовної частини (як стратегії, так і стратегічних планів її втілення).

Крок 8: Встановлення дієвого прогнозування (визначення бачення). Організація (управляюча система) описує те, як вона має виглядати, коли успішно впровадить свої стратегії та повністю розгорне свій потенціал - це "бачення успіху" організації, необхідність якого скоріше стосується персоналу - безпосередніх виконавців, їх сприйняття важливості та ролі внеску в досягнення результату на окремих етапах реалізації стратегії, виконання передбачених дій. Цей опис переважно складається з місії організації, її головних стратегій, критеріїв якості роботи, деяких важливих принципів прийняття рішень та етичних норм, яких повинні

дотримуватися всі працівники. Він, за умови публічності (чи внутрішнього доступу), забезпечує те, що члени організації самі знають, що вони мають робити, без постійного нагляду керівництва. Співробітники мають змогу діяти за власною ініціативою настільки, наскільки це не було б можливо за жодних інших умов. Це мобілізує їх на досягнення цілей організації і зменшує потребу в безпосередньому нагляді.

Водночас пропонується черговість у визначенні бачення і місії не є фіксованою, але, фактично, лише в такій послідовності кроків загальне бачення набуває остаточної сформованості та сталості. Тобто має чітке і незмінне формулювання, що задовольняє основних зацікавлених дійових осіб (внутрішніх та зовнішніх). Часто організація мусить пройти кілька циклів стратегічного планування, щоб її члени зрозуміли, чого вони хочуть, що можуть мати, і чим перше відрізняється від другого. Бачення, яке стимулює людей, має бути достатньо сміливим, щоб підштовхувати їх до дій, однак не настільки недосяжним, щоб не позбавляти їх мотивації та деморалізувати. Інакше кажучи, у більшості організацій бачення успіху радше може бути орієнтиром для впровадження стратегій, ніж для їх формулювання.

Крок 9: *Розробка процесу результативного впровадження політики.* Створення лише стратегічного плану недостатньо. Щоб зміни, передбачені ухваленими стратегіями, могли стати дійсністю і принести реальну користь організації та її стейкхолдерам, їх треба впровадити в усій системі. Стратегічно обдумати способи втілення нових рішень та розробити ефективний план діяльності - важливі завдання на шляху до реалізації стратегій, розроблених у попередніх кроках. План впровадження виводить процес стратегічного планування на рівень конкретних виконавців. Він визначає конкретні обов'язки виконавців програм і стратегій. До плану включають перелік конкретних осіб і груп працівників організації. Цей план - основа для визначення завдань працівникам та перевірки виконавської діяльності. Тому надзвичайно важливо, щоб цей розділ плану був узгоджений і схвалений усіма керівниками і працівниками державної установи [11, с. 50].

Знову ж таки, якщо стратегії та план їхнього втілення розробляють для однієї організації (особливо невеликої) або для міжорганізаційної мережі чи громади, то цей крок можна додати в шостий крок. Однак часто необхідно, особливо коли йдеться про установи з великою кількістю департаментів або про органи дер-

жавної влади з розгалуженою ієрархією, щоб усі відповідні групи й організації належно спланували й скоординували свої майбутні дії, здійснити окремий крок. План дій має містити таку інформацію:

- ролі різних сторін у процесі впровадження плану й обов'язки наглядових органів, робочих груп та окремих осіб;
- конкретні завдання, очікувані результати та етапи на шляху реалізації;
- конкретні кроки і вся пов'язана з ними інформація;
- графіки;
- потреба в ресурсах та джерела ресурсів;
- процес комунікації;
- перегляд, моніторинг та процедури коригування плану в поточному режимі;
- процедури звітності.

Важливо діяти швидко, щоб не доводилося робити вибір між уже розробленими новими стратегіями. За появи сприятливих можливостей для впровадження стратегій / досягнення цілей, їх слід використовувати [3, с. 59]. Однак часто творення нової моделі взаємозв'язків та досягнення позитивних результатів відносно попереднього стану, так само як і попередній стан, не є сталими і прийнятними у майбутньому щодо розвитку суспільства, нових потреб, а тому виникає нагальність перегляду здійсненої політики.

Крок 10: *Оцінювання стратегій і процесу стратегічного планування.* Відстеження (моніторинг) та визначення рівня впливу (оцінка) результатів політики чи програми на адресну сферу державного втручання стає кінцевою стадією процесу планування політики. Вони є складниками оцінювання як категорії.

Оцінювання - це з'ясування реалій реалізації стратегічного плану та його головних дійових осіб, критерії, процедури й інструменти виконання завдань і досягнення стратегічних цілей.

Оцінювання складає систематичне застосування методів дослідження суспільних наук для оцінки основних понять, проектів, здійснення та корисності програм соціального втручання в процесі стратегічного планування, для ретельного аналізу стратегій, програм (політики) з метою визначення її вартості й внесення будь-яких необхідних адміністративних чи політичних змін [8, с. 140]. Здійснюється на підставі різних підходів і загалом ділиться на такі типи:

- *формальне (моніторинг)* - отримання інформації, яка забезпечує зворотний зв'язок під час процесу стратегічного планування, що сприяє поліпшенню оцінювання;

• *підсумкове* - по закінченні кожного етапу стратегічного планування.

Моніторинг - це систематичне відстеження з ретельним вивченням усього процесу втілення від формального ухвалення стратегічного плану до безпосередньої участі в наданні послуг об'єктом стратегічного планування.

У своїй основі оцінювання є результатом розвитку двох напрямів контрольної та дослідницької діяльності: аудиту та соціальних досліджень. Аудит виконавської діяльності та моніторинг пов'язані з "традиційним" аудитом, і відслідковують дієвість програми, перевіряючи її своєчасність, дотримання цілей та бюджету. З часом усі зацікавлені в програмах сторони звернули увагу на питання більш віддалених наслідків упровадження стратегій, програм (політик). Це дало поштовх до використання методів соціальних досліджень, що надали інструменти й методи для визначення причин та наслідків за допомогою систематичного та організованого процесу дослідження [10, с. 17]. Так, оцінювання сформувалося як загально аналітичний процес, що може застосовуватися до будь-якої сфери суспільної діяльності. Проте особливістю регуляторної діяльності є те, що оцінювання обмежене тільки діяльністю урядових установ (тобто політичне або адміністративне), спланованими суспільними змінами, такими, як державна політика, державні програми і державні послуги [5, с. 21].

На підставі моніторингу й оцінювання результатів і процесу стратегічного планування готуються висновки щодо ефективності й результативності стратегічного планування та необхідності внесення коректив до засобів, завдань чи цілей стратегічного плану організації, регіону, територіальної громади. Тобто коли план уже якийсь час впроваджується, важливо переглянути стратегії і сам процес стратегічного планування, щоб підготуватися до його нового раунду.

11.3. Особливості реалізації процесу стратегічного планування й управління

Стратегічне планування є особливим видом розумової діяльності й пов'язано з невизначеністю майбутнього, тому його реалізація вимагає специфічних інтелектуальних зусиль та має суб'єктивні аспекти складності (рис. 11.8).

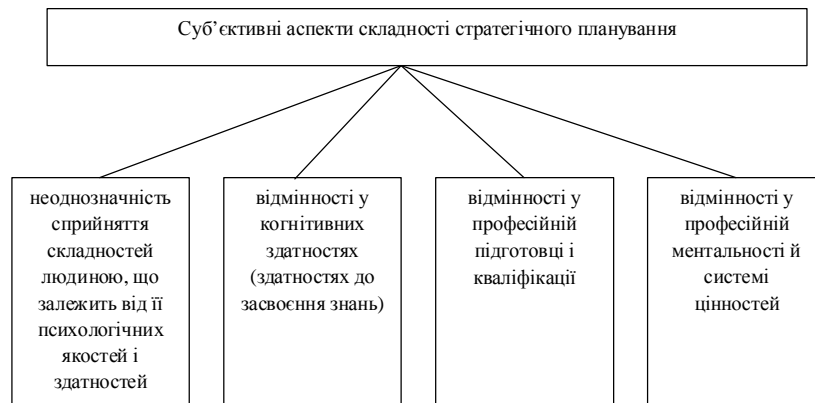


Рис. 11.8. Суб'єктивні аспекти складності стратегічного планування

Зважаючи на ці суб'єктивні аспекти складності стратегічного планування для організації, регіону чи населеного пункту, суттєве значення має **стратегічний підхід до діяльності**, оскільки він:

- дає підстави для усвідомлення того, що й навіщо робити і що є важливим, чого не слід робити й чому;
- орієнтує на широке філософське осмислення управлінської діяльності крізь призму головного призначення організації;
- розглядає організацію в її зовнішньому середовищі, визначає цілі та завдання діяльності, що є систематичним намаганням відійти від рутинного управління й краще уявити майбутнє організації;
- спрямовує увагу організації на зміцнення її позицій у нестабільному оточенні, завдяки чому щоденні рутинні дії перетворюються на загальний, осмислений рух до заданої цілі;
- на відміну від тоталітарного мислення, не нав'язує єдину модель управління, а орієнтується на плюралізм підходів і позицій, на співробітництво для узгодження інтересів.

Найбільше значення для успішного розвитку організації, регіону чи населеного пункту безпосередньо має **стратегічне мислення** й відповідно - **стратегічні дії** державних службовців і представників місцевого самоврядування. Стратегічне мислення формується завдяки виробленню результативних і ефективних стратегічних планів.

Особливістю стратегічного мислення, на відміну від звичайного (наукового), є його прогностичний та практичний виміри. Стратегічне мислення зорієнтоване на зміну дійсного стану справ, його метою є конструювання бажаного майбутнього для організації, регіону чи населеного пункту та визначення практичних засобів його досягнення.

Ознаками *відсутності* стратегічного мислення в керівництва є:

- точка зору, що середовище практично не змінюється;
- початок розробки програми дій з аналізу лише внутрішніх можливостей;
- бажання розписати все наперед у оперативних "планах", будувати "на століття".

Базовими положеннями, що свідчать про наявність стратегічного мислення у керівництва організації, регіону чи територіальної громади, є:

- орієнтація на громадянина як на клієнта-споживача;
- розуміння необхідності постійної готовності до змін;
- усвідомлення суті стратегічного планування порівняно з "поточним", оперативним;
- комплексне розуміння кінцевого результату стратегічного планування;
- розуміння "пасток" стратегічного планування;
- інструментально-технологічний аспект стратегічного мислення;
- володіння керівництвом навичками стратегічного мислення надає відчутні переваги організації, регіону чи територіальній громаді [2, с. 8].

Перелічені в попередньому підрозділі кроки роблять процес стратегічного мислення та дій упорядкованішим і дають змогу більшій кількості людей брати в ньому участь. Коли цей процес застосовують систематично (не як одноразовий проект) до цілої організації регіону чи населеного пункту або, принаймні, до значної частини, то переважно доводиться будувати систему стратегічного планування. Така система дає змогу належно зінтегрувати різні частини процесу, і, крім того, вона підводить суб'єкта планування до стратегічного управління, а не лише до стратегічного планування.

Відтак важливим завданням стратегічного планування (управління) є обговорення результатів, досягнутих протягом одного року, до початку планування на наступний рік. У плані це

може бути просто пункт про проведення засідання для аналізу результатів і уроків попереднього року, які можуть допомогти в підготовці плану на наступний рік. Нарешті, має бути підготовлено низку планів на випадок непередбачених ситуацій - ситуацій "якщо... , то...". Для кожної такої ситуації готують план, який, у разі потреби, буде впроваджено. Такі плани можуть бути потрібними у випадку неповного розуміння зовнішніх факторів середовища. Вони готують суб'єкта управління до екстремальної ситуації, замість того, аби дозволити екстремальній ситуації диктувати свої умови, прямо вимагають постійного моніторингу та оцінювання як результату, так і процесу на кожному з етапів та в цілому.

На підставі моніторингу та оцінювання результатів і процесу стратегічного планування готуються висновки щодо ефективності й результативності стратегічного планування та необхідності внесення коректив до засобів, завдань чи цілей стратегічного плану (рис. 11.9).

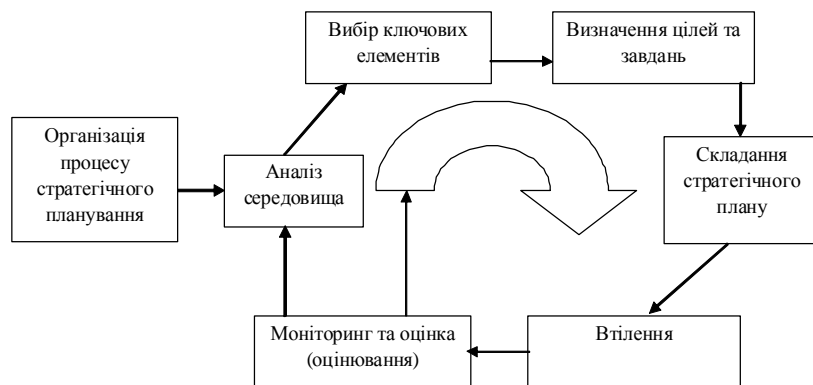


Рис. 11.9. Схема процесу стратегічного планування

Під час оцінювання наслідків (впливу) стратегія, стратегічний план, програма вважається незалежною або причинно-наслідковою змінною величиною, вплив якої намагаються відділити від решти впливів. Найчастіше стратегічне планування та управління реалізується через оцінювання на основі використання **SMART-goals** підходу (specific, measurable, agreed-upon, realistic, timed / конкретність, вимірюваність, узгодженість, досяжність, визначеність у часі) як найбільш універсального.

Повсюдна присутність у стратегічному плануванні оцінювання відображає структурні кроки старегічного планування у власній структурі оцінки результатів реалізації того чи іншого плану, що покроково можемо визначити як досягнення повної відповіді та питання дослідження. А саме:

Крок 1: *Для чого (кого) здійснюється стратегічне планування?* Здійснюється аналіз внутрішнього і зовнішнього середовища з наступним визначенням бачення (наслідок здійснення мети), мети (сукупність цілей) та стратегічних цілей (критичні питання) - дії, тобто конкретні причини, підстави досягнення певного наслідку (в баченні).

Крок 2: *Як досягатимуться визначені цілі, що необхідно зробити?* Визначаються конкретні пріоритети (їх ранжування) оперативних цілей, завдань. При формуванні пріоритетів (оперативних цілей) варто звернути особливу увагу на їх конкретність, вимірюваність, узгодженість, досяжність та визначеність у часі. І передусім - на відсутність перехресності між ними самими та наявності характеру дії, а не наслідку.

Крок 3: *Хто досягатиме визначені цілі?* Встановлюються виконавці з чітким зазначенням способу досягнення бажаного результату. При цьому увага зосереджується на обмеженості ресурсів - як наслідок необхідності уникати створення додаткових органів, необґрунтованих витрат чи передбачати витрати з джерел, що на даний час не існують або не можуть бути використані (очікуються в майбутньому).

Крок 4: *Оцінка визначених пріоритетів, цілей, завдань на основі порівняння.* Відповідь на питання першого кроку - "Для чого (кого) здійснюється стратегічне планування?". Визначаються вимірники (критерії оцінки) очікуваних результатів. Вимірники співвідносяться з SMART-goals критеріями, порівнюються між собою і об'єднуються за спільним коренем (спрямованістю), що і дає відповідь на питання (1). У разі розбіжності отриманої відповіді з визначеним баченням, метою, стратегічними цілями (критичними питаннями) існуюче бачення, мета, цілі і, відповідно, пріоритети потребують перегляду чи уточнення за нововиявленими пріоритетами.

Для прикладу, алгоритмом реалізації за цього підходу пропонуємо таку послідовність дій щодо підготовки та оцінювання стратегічного плану як кінцевого продукту процесу стратегічного планування:

1. Визначаємо вимірники (критерії оцінки) та заповнюємо таблицю 1.

Таблиця 1

**Критерії оцінки результативності та ефективності
оперативних цілей стратегічного плану**

№ з/п	Оперативна ціль	Критерії оцінки			Примітка
		за продуктом	за часом	кількісні/якісні	

2. Групуємо оперативні цілі за критеріями оцінки і формуємо таблиці 2, 3, 4, попередньо виключивши сумнівні для здійснення оперативні цілі.

Таблиця 2

**Критерії оцінки результативності та ефективності
оперативних цілей стратегічного плану**

№ з/п	Оперативна ціль	Критерії оцінки		Примітка
		кількісні/якісні		

Таблиця 3

**Критерії оцінки результативності та ефективності
оперативних цілей стратегічного плану**

№ з/п	Оперативна ціль	Критерії оцінки		Примітка
		за часом		

Таблиця 4

**Критерії оцінки результативності та ефективності
оперативних цілей стратегічного плану**

№ з/п	Оперативна ціль	Критерії оцінки		Примітка
		за продуктом		

3. Порівнюємо між собою за критеріями оперативні цілі в кожній з таблиць 2, 3, 4.

4. Виводимо основні критеріальні групи, що перетинаються у своїй меті в кожній із таблиць. Зводимо їх до одного питання: Для чого (кого) вони здійснюються?

5. Проводимо перехресне зіставлення операційних цілей за критеріями (порівнюємо заповнені таблиці 2, 3, 4). Уточнюємо попередньо отримані результати.

6. Визначаємо остаточну відповідь на питання: Для чого (кого) здійснюється стратегічне планування?

7. Зіставляємо отримані результати з попередньо визначеними розробниками параметрами стратегічного плану.

8. Остаточню переглядаємо та/або уточнюємо стратегічний план.

Процес стратегічного планування можна застосовувати на різних шаблях, у різних підрозділах та функціональних сферах організації. Перший цикл системи складається з розроблення стратегічного плану за принципом "знизу догори" у межах схеми, визначеної на найвищому організаційному шаблі. Стратегічний план, складений на найнижчому шаблі, переглядають та коригують на кожному наступному шаблі. Другий цикл передбачає розробку оперативних планів для впровадження стратегічного плану. Частіше трапляється система "менеджменту стратегічних питань", що призначена для врегулювання конкретних стратегічних проблем і не має на меті інтегрувати між собою відповідні стратегії в усіх організаційних підрозділах та функціональних сферах [3, с. 64].

Внаслідок орієнтації на очікувані зміни в середовищі, розуміння та вміння застосовувати в плануванні процесуально-циклічні процедури та моделі дає змогу звужувати пошук придатних варіантів формування та реалізації політики та знижує рівень розпорошення уваги управлінців, особливо для складних систем управління, до яких належить суспільна організація незалежно від локації та специфіки громад.

Відсутність стратегічних підходів була одним з недоліків традиційної моделі публічного адміністрування, яка критикувалася за спрямованість переважно на внутрішні проблеми організації та короткостроковий характер. Така модель не вимагала стратегічного погляду, тому перспективне планування застосовувалося обмежено. Управління здійснювалося переважно інструкціями й розпорядженнями та акцентувалося на процесі, а головна ціль, заради якої суспільство й держава створювали організацію, нерідко залишалася осторонь [12, с. 81]. Саме тому орієнтований на дії характер стратегічного планування - це те, що робить його таким привабливим для керівників державних організацій, вказує на цілком матеріальний результат.

Стратегічне планування в державному управлінні переважно повторювало та іноді повторює і сьогодні стратегічне планування в приватному секторі, де стратегічні підходи зосереджувалися більшою мірою на плануванні, ніж на управлінні. Основни-

ми позиціями, на яких будувалося стратегічне планування в державному управлінні, були такі:

- фундаментальні рішення ухвалюються на верхньому рівні й не можуть бути прийняті за допомогою звичайних бюрократичних процедур;

- ці рішення стосуються природи, напрямів діяльності й усього майбутнього організації.

При цьому стратегічні рішення в державному управлінні мають і враховують обмеження політичного та конституційного характеру, що є важливою відмінністю від приватного сектору - концепції стратегічного планування в приватному секторі при перенесенні їх до державного управління зазнають певних обмежень, пов'язаних із конституційними та законодавчими мандатами, правилами та актами, встановленими урядом, юридичними нормами, політичними чинниками, наявними ресурсами, інтересами виборців тощо.

Висновки

1. Стратегія, визначена планом чи самостійно, сама по собі може бути сформульована без типового алгоритму щодо процесу стратегічного планування і визначається як узагальнююча концепція майбутніх дій, модель досягнення цілей, яка визначає напрям розвитку організації, регіону чи територіальної громади в умовах середовища, що змінюється.

2. Стратегічне планування:

- за формою виступає поєднанням прогнозування та планування в процесі вироблення стратегій;

- за змістом - це процес постійного прийняття та коригування управлінського рішення в часі.

3. Стратегічне планування потребує наявності стратегічного мислення і є нелінійним процесом.

4. Стратегічне планування надає:

- державному управлінню еластичності та гнучкості в процесі подолання кризових ситуацій та явищ. Перетворює державне управління (по суті - адміністрування) в стратегічне державне управління (дійсне управління);

- усвідомлення та розуміння державними службовцями зв'язку між їх безпосередньою роботою та результатами, що отримує організація в процесі втілення окремих стратегій державної політики.

5. Реалізація стратегії вимагає використання процесу стратегічного планування та ототожнює його з процесом стратегічного управління.

6. Стратегічне управління - це процес первісного і, в подальшому, повторного визначення стратегії у відповідь на зміни оточення, що відбулись, чи на зміни, що лише відбудуться, або навіть процес, що спричиняє ці зміни, і пов'язаний з ним процес реалізації/виконання, в якому ресурси та можливості суб'єкта розподілені таким чином, щоб вона могла реалізувати перспективні/довгострокові цілі щодо розвитку, а також була здатна забезпечити своє існування в потенційних ситуаціях переривистості.

7. Стратегічне управління поєднує стратегічне планування і стратегічний менеджмент, надає стрункої форми процедурам і моделям стратегічного планування, полегшує досягнення бажаного результату незалежно від рівня складності системи управління та рівня її завершеності щодо реалізації державної політики.

8. Основним завданням стратегічного планування й управління є допомога організаціям, регіонам та громадам якомога краще, заздалегідь реагувати не просто на загрозливу ситуацію, а одразу на початкову тенденцію її виникнення, не чекаючи загострення.

Питання для самоконтролю

1. Що таке стратегічне планування, його сутність?
2. Які характерні риси притаманні стратегічному плануванню?
3. Що таке стратегічне управління?
4. Назвіть етапи реалізації стратегічного планування.
5. Який компонент стратегічного планування використовується протягом усього процесу стратегічного планування й управління?
6. Назвіть універсальний підхід, що використовується при реалізації стратегічного планування.
7. Охарактеризуйте особливості реалізації стратегічного планування.

Питання для обговорення

1. Які параметри стратегічного планування роблять його універсальним механізмом планування діяльності та політики?
2. Наскільки практика використання стратегічного планування в управлінні комерційними організаціями придатна для державного управління?
3. Чи потрібна уніфікація стратегічного планування для органів влади всіх рівнів?

4. За якими ознаками можна зробити висновок про використання стратегічного управління в діяльності органів влади?
5. Чи можна вважати прийняття стратегічних рішень співмірним стратегічному управлінню в цілому?
6. Чи існують межі використання стратегічного планування та управління?

Список використаних джерел

1. *Ансофф И.* Стратегическое управление / И. Ансофф : пер. с англ. - М. : Экономика, 1989. - 519 с.
2. *Берданова О.* Стратегічне планування : навч. посіб. / О. Берданова, В. Вакуленко, В. Тертичка. - Львів : ЗУКЦ, 2008. - 138 с.
3. *Брайсон Дж.* Стратегічне планування для державних та неприбуткових організацій / Дж. Брайсон ; пер. з англ. А. Кам'янець. - Львів : Літопис, 2004. - 352 с.
4. *Браун П.* Посібник з аналізу державної політики / П. Браун : пер. з англ. - К. : Основи, 2000. - 243 с.
5. *Ведунг Е.* Оцінювання державної політики і програм / Еверт Ведунг ; пер. з англ. В. Шульга. - К. : Всеуито, 2003. - 350 с.
6. *Данн Вільям Н.* Державна політика: вступ до аналізу / Н. Данн Вільям ; пер. з англ. Г. Є. Краснокутського ; наук. ред. М. О. Баймуратов. - Одеса : АОБАХВА, 2005. - 504 с.
7. *Дробенко Г. О.* Стратегічне планування розвитку територіальних громад / Г. О. Дробенко, Р. Л. Брусак, Ю. А. Свірський. - Вид. 2-ге - Львів : Вид-во "СПОЛОМ", 2001. - 118 с.
8. Запровадження стратегічного планування в Україні : зб. док. і матеріалів : уклад. В. Тертичка. - К. : Центр досліджень адміністративної реформи НАДУ (електронна версія рукопису), 2004. - 437 с.
9. *Кілієвич О.* Англо-український глосарій термінів і понять з аналізу державної політики та економіки / Олександр Кілієвич. - К. : Вид-во Соломії Павличко "Основи", 2003. - 510 с.
10. Оцінювання державної політики і програм : конспект лекцій до навч. дисципліни / уклад. : В. А. Ребкало, Ю. Д. Полянський. - К. : Вид-во НАДУ, 2005. - 72 с.
11. *Розенфельд Р. А.* Лекції з державної політики / Розенфельд Реймонд А. - К. : Вид-во "К.І.С", 2002. - 60 с.
12. *Шаров Ю. П.* Стратегічне планування в муніципальному менеджменті. Концептуальні аспекти : монографія / Ю. П. Шаров. - К. : Вид-во УАДУ, 2001. - 302 с.

12. ЛЮДСЬКА ІДЕНТИЧНІСТЬ ТА ОСОБЛИВОСТІ ЇЇ ВПЛИВУ НА ПОЛІТИКУ Й ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

План

12.1. Соціетальна ідентичність та її вплив на політику й державне управління.

12.2. Моніторинг соціетальних змін в українському суспільстві (1992-2008 роки).

Ключові слова: ідентичність, соціальна ідентичність, соціетальна ідентичність, психосоціальна культура, психологічний феномен переносу.

12.1. Соціетальна ідентичність та її вплив на політику й державне управління

Людська ідентичність, безумовно, є ключовим елементом суб'єктивної реальності. Проте вона перебуває в діалектичному взаємозв'язку з суспільством. Викристалізувавшись одного дня під впливом певного суспільно-історичного стану, вона підтримується, видозмінюється або навіть переформовується з радикальними змінними суспільних відносин. Водночас характер соціальних (у тому числі соціально-політичних) процесів пов'язаний зі станом людської ідентичності та її природою. Будучи створеними на основі взаємодії індивідуальної свідомості і соціальної структури, ідентичності реагують на соціальну структуру, підтримуючи, модифікуючи або навіть радикально її перетворюючи. Тож можна сказати, що суспільство має історію, в контексті якої виникають специфічні ідентичності, але ці історії творяться людьми, наділеними специфічними ідентичностями.

Сьогодні, як ніколи, актуальною стає проблема розвитку нових ідентифікаційних практик, осмислення яких тільки й можливе застосуванням міждисциплінарних теоретичних підходів, у тому числі в контексті розвитку уявлень про феномен соціальної ідентичності, що динамічно розвивається. Тож розглянемо цю проблему детальніше.

У соціології термін "*соціальна ідентичність*" означає належність суб'єктів до певних соціальних категорій та ідентифіка-

цію з ними [3, т. 2, с. 228-230]. Такий теоретичний підхід цілком відповідав добі революційного модерну, що його започаткувала Велика Французька революція (1789-1794). Точніше, він відповідав психосоціальній природі тогочасної ("емоційно чутливої") людини з певним набором психосоціальних властивостей: "екстраверсія", "емоційність", "іраціональність", "інтуїтивність", "екстернальність", "екзекутивність" [1]. Саме цей набір людських властивостей був причиною домінування в суспільстві "матеріалістичних поглядів на історію", а в контексті суспільної самосвідомості - поширення ідентифікаційних практик, що ґрунтуються на класових, вікових, етнічних, професійних та інших соціальних (читайте соціально-матеріальних) відмінностях і різновидах соціальної ідентичності. "Емоційно чутлива" психосоціальна типологія людини доби модерну визначала й механізми єднання людей у суспільство. В основі цих механізмів лежав феномен солідарності, що його детально дослідив відомий французький соціолог Еміль Дюркгейм (1858-1917).

Певний внесок у розуміння соціальної ідентичності внесли представники теорії символічного інтеракціонізму з Чиказької школи соціології Чарльз Кулі (1864-1929) і Джордж Мід (1863-1931). Так, під впливом американського філософа-прагматика Джона Дьюї (1859-1952) соціолог Дж.Мід виділяв свідоме мислення, самосвідомість і саморегулювання соціальних акторів. В його уяві "я" *виникає із соціальної інтеракції*, завдяки чому людиною "приймаються ролі інших", робляться своїми внутрішніми позиції реальних та уявних інших. Зокрема, спираючись на розроблене Кулі поняття "дзеркального я", Мід включив "я" (я сам, яким я є) у безперервну взаємодію з "ми" (я, яким бачать мене інші). При цьому "ми" представляє позиції соціальних груп - "узагальненого іншого" та через прийняття ролі у грі й "уявні репетиції" ми внутрішньо засвоюємо цінності групи як свої власні. Безперервно віддзеркалюючи себе, як нас бачать інші, ми стаємо компетентними у виробництві і вираженні соціальних символів. При цьому мова і символічна комунікація набувають у Міда значення поступу до вивільнення людської діяльності від природного (соціально-матеріального) детермінізму.

Складну діалектику цього процесу в його інтегральному сенсі тлумачить сьогодні фактор соціетальності. В соціології доволі тривалий час точаться дискусії щодо розуміння поняття "соціетальний", що його ввів 1903 р. у науковий обіг німецький соціолог

А.Г.Келлер [10, с. 333-334]. З того часу термін "соціетальний" використовується в соціології для позначення суспільних відносин і процесів у їх, так би мовити, інтегральному, загальносистемному сенсі. Цей термін набув у науковому середовищі неабиякої популярності з початком суспільно-трансформаційних змін, що відбуваються на межі ХХ-ХХІ ст. Позначаючи глибинні й всеосяжні зміни, що їх зазнала соціальність, у тому числі модус ідентичності, він цілком правомірно може бути поширеним на феномен ідентичності. В цьому контексті так само, як психофізіологічна ідентичність позначає єдність і спадковість фізіологічних і психологічних властивостей, станів та процесів, психосоціальна (або соціетальна) ідентичність означає неподільність і спадковість соціального (соціально-матеріального) та психологічного (соціально-ідеального, символічного) світів.

За всієї наближеності один до одного терміни соціальна та соціетальна ідентичності все ж не є тотожними.

Під терміном *"соціетальна ідентичність"* слід розуміти багатовимірну психосоціальну реальність [1, с. 80], яка постає в соціокультурній "мозаїчності" нової суспільно-історичної епохи постмодерну. Хоча обидва модуси (соціальної і соціетальної) ідентичності формуються єдиним кодом певної суспільної культури, все ж вирішальну роль у формуванні нової - соціетальної ідентичності відіграють нематеріальні культурні цінності. Та й самі цінності, що їх опановують представники постмодерного суспільства, зазнають радикальних змін, зокрема, термінальні цінності доби модерну поступаються інструментальним цінностям нової сучасності. У цілому це виглядає як "прихованість" моральних норм, що визначає масову культуру доби постмодерну. Внаслідок цього мова стає середовищем, яке безпосередньо не може нести істину або універсальний сенс. Постає простір раціональних соціальних суб'єктів, що його наповнює зовні схожа та соціально неструктурована маса людей, якій, здається, не відомі традиційні соціальні цінності.

Таким чином, **соціетальна ідентичність** - це новий різновид ідентичності, характерний для індивіда й суспільства постмодерної доби; це характеристика індивіда і суспільства з точки зору його ототожнення із самим собою в контексті зв'язності і безперервності власної зміни. Цей різновид ідентичності може поставати як інтегральний образ усієї сукупності ролей, доступних індивідам в їх особистісному досвіді. Соціетальна ідентичність прихо-

дить на заміну соціальної ідентичності, що притаманна самосвідомості представника модерного суспільства з його матеріалістичною картиною світу і тотожністю з соціальними групами і спільнотами. Обидва модуси ідентичності супроводжують будь-яку суспільно-історичну епоху, проте домінуючий із них визначає характер епохи суспільства. Так, у модерному суспільстві домінує модус соціальної ідентичності, у той час як у постмодерному суспільстві - системоутворюючим стає модус соціетальної ідентичності.

У нових суспільних умовах відбувається прискорена зміна політичного домінування, гегемонія якого, як справедливо зазначав італійський теоретик марксизму Антоніо Грамші (1891-1937), досягається шляхом гегемонії культурної. Причому "як тільки панівна соціальна група виконає свою функцію, ідеологічний блок проявляє тенденцію до розпаду" [7, с. 332].

Постмодерна парадигма політики посилює значення ціннісних орієнтирів у процесі формування громадської думки як важливого механізму сучасної державної політики, який впливає на прийняття раціональних політичних рішень. Англійський соціальний філософ і антрополог Ернст Гелнер у своїх роботах цілком слушно підкреслює роль знання як вирішального фактора соціальних трансформацій [3, т. 1, с. 109]. Будучи соціокультурною квінтенсенцією суспільного розвитку, знання стають також важливим фактором постмодерної політики.

Водночас знання про соціетальні особливості народу формалізуються у своєрідній "карті", яка за аналогією з геномом людини спричинює соціальну поведінку і дає підстави вести мову про конкретний ментальний код культури нації. Менталітет можна розглядати як "систему поглядів, оцінок, норм і умонастроїв, ґрунтовних на наявних у цьому суспільстві знаннях і віруваннях, які разом із домінантними потребами й архетипами колективного несвідомого визначають ієрархію цінностей, а отже, й характерні для представників соціальної спільноти переконання, ідеали, схильності, інтереси й інші соціальні установки, що відрізняють цю спільноту від інших" [9, с. 14]. Ментальність значною мірою сягає у несвідоме та фіксує архетипові відмінності між соціальними суб'єктами.

Особлива роль у цьому сенсі належить політичній культурі як системі домінуючих цінностей та нормативних моделей поведінки влади та громадян. Ізраїльський соціолог Ш. Айзенштадт у дослідженні "Політична система імперій" (1967) показав, що для забезпечення своєї ефективності імперські системи мобілізують чи

створюють нові матеріальні та культурні ресурси. Зокрема, історичний спадок Римської імперії, втілений у нормах римського права, грецької культури та іудео-християнської релігійної традиції, став визначальним для європейської ідентичності [16, с. 14]. Формування цих "результатів" є процесом довготривалим, нелінійним і непростим.

Наприклад, у контексті становлення й розвитку Європейського Союзу тривалий час точиться дискусія щодо необхідності загальноєвропейської ідентичності, яка б спиралася на спільні цінності західного світу. Однак, попри більш як півстоліття від дня заснування Європейського об'єднання вугілля та сталі (1952) у складі шести Європейських країн (Бельгії, Італії, Люксембургу, Нідерландів, Франції, ФРН), ще й досі з приводу даної ідентичності існує чимало як скепсису, так і оптимізму. Реальний же стан справ свідчить, що європейська ідентичність поки що перебуває у стадії становлення. Про це, зокрема, свідчать дані загальноєвропейського опитування, згідно з якими станом на 2000 р. (у рамках Європи-15) вже 10% населення ідентифікувало себе з єдиною Європою. При цьому "європейцями" відчували себе найбільше мешканці Люксембургу (31%), Бельгії (15%), Італії (15%), у той час як близько 60% жителів скандинавських країн ототожнювали себе з національними спільнотами своїх країн [17, с. 11].

Здається, цілком примарною на сьогодні виглядає ідея цивілізаційної ідентичності, яка спирається на процеси, що протікають в ЄС, але з розширеною інтерпретацією і ареалом, поширеним на англосаксонський західний світ. У такому ж самому сенсі можна говорити сьогодні й про православну цивілізаційну ідентичність, що поширюється на країни пострадянського простору, та про ісламський арабський світ, який має спільну мову.

Постіндустріальна спрямованість сучасного суспільного розвитку посилює значення соціокультурного чинника в усіх сферах суспільного життя. Причому мозаїчна природа сучасної культури, посилення міграційних процесів і міжкультурних впливів у світі стають основними детермінантами, які диференціюють сучасну систему як суспільних, так і міжнародних відносин. Американський політолог Самюель Гантінгтон (1927-2008) зазначав, що "...у світі після "холодної війни" культура і культурні ідентичності (на найширшому рівні вони являють собою цивілізаційні ідентичності) визначають моделі згуртованості, дезінтеграції і конфлікту" [5, с. 11]. За нових історичних умов соціокультурний чинник є

визначальним для аналізу суперечностей процесів суспільно-політичних трансформацій у світі.

Від кінця 70-х рр. XX ст. триває "третя хвиля" демократизації, яка стає дійсно глобальною [6, с. 71]. Адже, як слушно зазначає професор Кембриджського університету Девід Лейн (1938), "транснаціональний капіталістичний клас не міг існувати в прокрустовому ложі країн державного соціалізму" [11, с. 22]. Таким чином, історичний спадок радянської моделі суспільного розвитку та периферійний статус нових незалежних держав, які утворилися після розпаду СРСР, стають ключовими стримуючими факторами розвитку сучасного громадянського суспільства на пострадянському просторі.

Відповідно до гегелівського тлумачення ідеї громадянського суспільства воно означає визнання рівнозначності інтересів держави й індивідів. Однак у пострадянських суспільствах, особливо на місцевих рівнях, ще не спостерігається реального впливу громадян на прийняття державних рішень та рішень місцевого самоврядування. Причому "у таких країнах, як Росія та Україна, - на думку Д.Лейна, - дієвої форми сучасного капіталізму не створено, і є сумніви щодо того, чи сформовано сучасний капіталізм узагалі" [11, с. 27]. Це не дивно, адже формування європейської моделі капіталізму відбувалося за специфічних історичних умов і тривало майже двісті п'ятдесят років - від нідерландської та англійської буржуазних революцій XVI-XVII ст. до загальноєвропейської революції 1848 р. Натомість формування громадянського суспільства, наприклад, в умовах України відбувається менше двох десятиріч.

Близько двох десятиліть тому американський політолог Френсіс Фукуяма (1952-) написав книгу "Кінець історії" (1992), в якій доводив, що демократія є світлим майбутнім всього людства. Однак на розвиток цієї думки в книзі "Державне будівництво" (2004) він доходить висновку, що перш ніж будувати демократію, треба створити державність. Від того, якою буде ця державність, вирішальним чином і залежатиме якість демократії.

Цілком очевидно, що з нашаруванням після 2004 р. "реформаторської заборгованості" українського політикуму в галузі будівництва демократичної держави - провалу адміністративно-територіальної реформи і реформи місцевого самоврядування (2005), "зависання" судової, інфраструктурно-економічної, бюджетної, пенсійної, страхової та багатьох інших реформ - почали наростати протиріччя: між державною владою і громадянським суспільством,

а тема демократизації суспільства від періодичного потрапляння у науковий та громадсько-політичний дискурс незалежної України набуває чи не найвищого свого протистояння в останній (постпомаранчевий) період як протистояння демократії й авторитаризму.

Звісно, що національний попит на реформи залежить від ресурсних, організаційних та професійних спроможностей політико-управлінської еліти, легітимності політичної системи, гармонійності культурних та структурних чинників. Історія також свідчить, що володарюють ті, хто реально впливає на процес прийняття владних рішень. І якщо не обмежені звичаєвими та правовими нормами правителі часів абсолютизму здійснювали свою владу довільно, то в сучасному складному суспільстві здійснення владних рішень стає питанням балансування соціальних інтересів. При цьому політично не захищені інтереси і, більше того, їх відверте ігнорування з боку впливових фінансово-промислових груп і політиків, як це стає дедалі очевидним у постпомаранчевій Україні, стають першопричиною суспільної нестабільності.

Як доводить аналіз даних моніторингу "соцієтальних змін в українському суспільстві, 1992-2009" (табл. 12.1-12.6), застрягання процесів державотворення в Україні стає також суттєвим фактором уповільнення процесів формування нової - соцієтальної ідентичності, що є фундаментальною основою становлення соціальних інтересів. Так, якщо протягом 2002-2007 рр. щорічна прогресія кількості тих, хто сформував нову ідентичність, становила 2-3% від загальної кількості дорослого населення України, то протягом 2008 р. ця динаміка практично призупинилася (табл. 12.7).

Більш детальний аналіз предмета обговорення надають змогу здійснити дані спеціального дослідницького проекту, що реалізується кафедрою державної політики та управління політичними процесами Національної академії державного управління при Президентові України. Нижче викладаються основні положення проекту.

12.2. Моніторинг соцієтальних змін в українському суспільстві (1992-2008 роки)

З розпадом Радянського Союзу (1991) і парадом суверенітетів нові незалежні держави-республіки колишнього СРСР відкриваються для радикальних змін на задекларованому ними шляху просування від тоталітаризму до демократії. Ця трансформаційна перспектива постає й перед Україною.

Натомість розгортання процесів трансформації в українському суспільному просторі відбувається перманентно. Щойно утворена суверенна держава дістає потужний інфляційний удар по її економіці (1992). А невдовзі, як засвідчують наші дослідження, українське суспільство входить у смугу системної кризи (1994-).

Аналіз даних моніторингу соціетальних змін українського суспільства за період з 1992 р., здійснений за допомогою оригінальної кількісної методики "кольорових переваг" [2], свідчить про хвилеподібну кон'юнктуру загальносистемних змін і конкуруючих під час системної кризи тенденцій його розвитку. Ця, так би мовити, "соціетальна кон'юнктура", власне, і стає сприятливою спонукою чи, навпаки, гальмом на шляху суспільних перетворень.

Першою такою загальною тенденцією, що панувала в українському суспільстві протягом 1994-1998 рр., стає **ліберальна тенденція**, яка надихала правоцентристські політичні сили країни на реформування державно-владних відносин. Виразником і водночас інтегратором перших реформаторських ініціатив став Президент України Леонід Кучма, а головним протиборцем - ліве політичне крило парламенту.

Першим серйозним випробуванням для новостворюваної політичної еліти і держави в цілому стала конституційна криза 1995-1996 рр., що її роздмухувало "зловживання свободою з боку громадсько-політичних об'єднань" (за А. де Токвілем). Блискуче вирішення політичного аспекту системної кризи знайшло своє втілення в прийнятій 28 червня 1996 р. Конституції України, яка заклала на подальше ключовий принцип розподілу повноважень центральних органів державної влади на законодавчу, виконавчу й судову. Україна вирішувала проблему розподілу функцій влади пізніше від Росії, яка переживала конституційну кризу в жовтні 1993 р. До того ж спосіб вирішення зазначеної конституційної проблеми в цих країнах сутнісно різнився і був відповідним властивостям, що їх віддзеркалювали коди національних культур. Український варіант рішення визначався, за нашими даними, "медіанним" (62:38) кодом її культури, в той час як російське рішення відповідало коду близької до "симетрії" (56:44) культури.

Вичерпавши кризовий потенціал і закріпивши реформаторські здобутки в Конституції України, державно-владна еліта отримала сприятливу для своїх подальших дій **авторитарну домінанту**, що панувала в суспільстві протягом 1999-2003 рр. і з успі-

хом використовувалася для своєрідної апробації на життєздатність політичних нововведень.

Новий період розвитку українського суспільного проекту реформ (з 2004 р.) певною мірою повторює в межах нового соціально-політичного циклу реформаторський період 1994-1998 рр. і водночас набуває якісно інших - людських ознак. Відповідно, **нова психосоціальна культура українського суспільства, яка постає і закріплює себе в політичній культурі помаранчевої революції, перетворюється на джерело (і водночас на запобіжник незворотності) подальших суспільних реформ.**

Для перевірки цієї наукової гіпотези було використано експрес-варіант якісної психодіагностичної методики, розробленої на основі шести психосоціальних за своєю природою бінарних шкал-опозицій [8] викладачами кафедри психодіагностики та медичної психології Національного університету ім. Тараса Шевченка Каринною Малишевою, Ольгою Морозовою під керівництвом завідувачого цією кафедрою доктора психологічних наук, професора, члена-кореспондента АПН України Леоніда Бурлачука.

Спеціальний метод опису міфологічних і соціальних структур у термінах бінарних опозицій був широко представлений на початку XIX ст. у працях французьких етнологів Р.Ерца і М.Гранса, розвинутий у радянський період О.Золотарьовим і М.Бахтіним, але найбільш пов'язаний з ім'ям французького соціолога Клода Леві-Строса (Levi-Strauss), у творах якого ми зустрічаємося з людиною "зимми" і людиною "літа", з "холодними" і "гарячими" суспільствами тощо. Бінарні шкали-опозиції, за допомогою яких автори цього розділу вже протягом багатьох років спостерігають й аналізують зміни психосоціальної культури України, спроможні відобразити як стійку, історично незмінну складову психології українського соціуму, так і складову мінливу (динамічну). Зокрема, йдеться про такі б бінарних шкал-опозицій, як *"Екстраверсія / Інтроверсія"*, *"Емоційність / Прагматичність"*, *"Ірраціональність / Раціональність"*, *"Інтуїтивність / Сенсорність"*, *"Екстернальність / Інтернальність"*, *"Екзекутивність / Іntenціональність"*.

Кожна з цих психосоціальних характеристик є наслідком, своєрідним історичним результатом того, що не раз повторювалося в поведінці окремих людей і долі цілого народу, а отже, цілком може слугувати інструментом вимірювання самобутності України (або відхилень від неї). Самобутність або національний характер, менталітет тощо - це те найсильніше і найприродніше в житте-

проявах народу, що історично забезпечувало йому змогу виживати й розвиватися. Це своєрідна налаштованість, завдяки якій українське суспільство зберігає енергетичний зв'язок із своїм Творцем. Вона допомагає суспільству, цілим його верствам і окремій людині здійснювати за різних соціально-історичних випробувань життєво важливі вибори та налаштовувати на них кожного члена суспільства, аби зберегти здатність соціуму в цілому повернутися, зрештою, до самого себе, особливо в найкритичніші моменти історії.

Інакше кажучи, йдеться про соціетальну ідентичність як багатовимірну психосоціальну реальність, що визнається багатьма вченими як надійний засіб гармонізації внутрішнього життя соціуму, запорука його самоприйняття й подальшого розвитку. І все ж традиційна логіка дослідника не припиняє спроб запитувати: з ким або з чим, з якими якостями, портретом, профілем, з якою природою пов'язана соціетальна ідентичність? Звісно, що із соціально-психологічною (психосоціальною) природою. Адже немає більш сталого і відносно незмінного, ніж психіка соціального суб'єкта - особистості, суспільства, цивілізації. Ні політика, ні економіка, ні технологія чи будь-який технологічний бік цивілізації, її культури не можуть змагатися з рівнем фундаментальності і відносної сталості, що нею характеризується психіка і психологія соціального суб'єкта.

У ширшому суспільно-історичному контексті також справедливо буде зазначити, що саме психосоціальний або соціетальний фактор ніби у фокусі зосереджує і віддзеркалює всі складнощі й перипетії сучасних суспільно-історичних змін. Так, російський психолог Андрій Брушлінський, підкреслюючи головний висновок, що його робить на основі аналізу постмодерної (постіндустріальної, посттрансформаційної) повоєнної доби західноєвропейської історії Серж Московічі, говорить: *"1) психічне і соціальне неподільні; 2) психічне (вірування, пристрасті тощо) частіше, ніж це прийнято вважати, лежить в основі соціального (суспільних структур, продуктів, інституцій тощо) і тому 3) психологія складає підвалини соціології"* [13, с. 6-7].

Інакше кажучи, *успіх нинішніх суспільних реформ лежить у площині відносин, що складаються між матеріальним та ідеальним, зовнішнім і внутрішнім, психічним і соціальним у людській природі, а конфлікти, що супроводжують суспільні перетворення та реалізацію державно-політичних рішень, зосереджені переважно в психокulturі політико-управлінської еліти та українського загалу.*

У цьому контексті цілком можна погодитись із думкою В.Степаненка, що "посткомуністичні трансформації є не так процесом зміни ...владних режимів, як масовим рухом щодо трансформацій багатовимірних соціетальних ідентичностей широких верств населення Центральної та Східної Європи" [15, с. 76].

На нашу думку, вищезазначені бінарні шкали-опозиції є інструментом, цілком спроможним адекватно віддзеркалювати стан сформованості соціетальної ідентичності будь-якого народу, в тому числі й українського.

Проведені на основі оригінальної методики дослідження дають змогу прослідкувати основні якісні зміни, що їх зазнало українське суспільство напередодні помаранчевої революції (жовтень 2002 р.^{*}) та у постпомаранчевий період (травня 2005 і травня 2009 рр.^{**}; січня і грудня 2006, грудня 2007 і грудня 2008 рр.^{***}). Ці зміни контролювалися за розробленими авторами наступними соціально-психологічними шкалами-опозиціями (див. табл. 12.1-12.6):

Таблиця 12.1

Шкала "Екстраверсія / Інтроверсія" - настановлення на світосприйняття (готовність, схильність соціального суб'єкта до сприйняття явищ зовнішнього/внутрішнього світу)

Якість	Сусп-во N=1771 (10.2002)	Сусп-во N=2029 (01.2006)	Сусп-во N=2275 (12.2006)	Сусп-во N=2109 (12.2007)	Сусп-во N=2099 (12.2008)	Сусп-во N=10424 (12.2009)	Голови РДА N=439 (05.2005)	Держ. служ. N=623 (05.2009)
Екстраверсія	19,3	32,7	33,4	35,2	38,9	32,3	41,5	45,1
Інтроверсія	27,9	17,7	18,6	21,6	20,1	14,4	8,2	9,0
Амбівалентність	52,8	49,6	48,0	43,2	41,0	53,3	50,3	45,9

^{*}Йдеться про репрезентативне дослідження, здійснене у співпраці з лабораторією Інституту соціальної та політичної психології АПН України (зав. лабораторією - доктор соціологічних наук О.А.Донченко).

^{**}Йдеться про цільову вибірку новопризначених голів райдержадміністрацій, N=439, реалізовану на потоках Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів Національної академії державного управління при Президентіві України, та цільову вибірку державних службовців N=623, реалізовану в рамках докторської дисертації О.В.Радченка.

^{***}Йдеться про дослідження, здійснені в рамках "Омнібусу - січень і грудень 2006, грудень 2007, 2008, 2009 рр." спільно з центром "Соціальний моніторинг" та Українським інститутом соціальних досліджень ім. О.О.Яременка (голова правління - кандидат соціологічних наук О.М.Балакірєва).

Таблиця 12.2

**Шкала "Емоційність / Прагматичність" - засоби
світосприйняття (людина, за П.Сорокіним, істота чуттєва/мисляча)**

Якість	Сусп-во N=1771 (10.2002)	Сусп-во N=2029 (01.2006)	Сусп-во N=2275 (12.2006)	Сусп-во N=2109 (12.2007)	Сусп-во N=2099 (12.2008)	Сус-по N=10424 (12.2009)	Голови РДА N=439 (05.2005)	Держ. служ. N=623 (05.2009)
Емоційність	14,6	21,5	23,3	27,2	25,0	13,5	14,1	20,0
Прагматичність	20,8	12,5	13,5	9,8	10,9	9,5	16,4	15,4
Амбівалентність	64,6	66,0	63,2	63,0	64,1	77,0	69,5	64,5

Таблиця 12.3

**Шкала "Ірраціональність / Раціональність" - форма
світосприйняття (сприйняття цілісно - гештальтом, єдиним
і неподільним чином / частинами - дискретно, у деталях)**

Якість	Сусп-во N=1771 (10.2002)	Сусп-во N=2029 (01.2006)	Сусп-во N=2275 (12.2006)	Сусп-во N=2109 (12.2007)	Сусп-во N=2099 (12.2008)	Сус-по N=10424 (12.2009)	Голови РДА N=439 (05.2005)	Держ. служ. N=623 (05.2009)
Ірраціональність	12,2	8,9	6,3	8,4	7,9	5,6	0,7	5,3
Раціональність	26,4	34,2	37,4	39,4	38,3	34,0	64,9	51,5
Амбівалентність	61,4	56,9	56,3	52,2	53,8	60,4	34,4	43,2

Таблиця 12.4

**Шкала "Інтуїтивність / Сенсорність" - спосіб
світосприйняття (абстрактно-логічний / конкретно-чуттєвий)**

Якість	Сусп-во N=1771 (10.2002)	Сусп-во N=2029 (01.2006)	Сусп-во N=2275 (12.2006)	Сусп-во N=2109 (12.2007)	Сусп-во N=2099 (12.2008)	Сус-по N=10424 (12.2009)	Голови РДА N=439 (05.2005)	Держ. служ. N=623 (04.2009)
Інтуїтивність	8,1	23,2	26,5	28,5	29,9	18,6	72,7	53,3
Сенсорність	12,9	20,6	20,5	21,7	21,0	15,9	6,4	4,5
Амбівалентність	79,1	56,2	53,0	49,8	49,1	65,5	21,0	42,2

Таблиця 12.5

Шкала "Екстернальність / Інтернальність" - локус-контроль
(схильність суб'єкта приписувати відповідальність за результати своєї діяльності зовнішнім/внутрішнім силам)

Якість	Сусп-во N=1771 (10.2002)	Сусп-во N=2029 (01.2006)	Сусп-во N=2275 (12.2006)	Сусп-во N=2109 (12.2007)	Сусп-во N=2099 (12.2008)	Сус-по N=10424 (12.2009)	Голови РДА N=439 (05.2005)	Держ. служ. N=623 (04.2009)
Екстернальність	7,8	22,2	22,9	25,1	26,3	18,7	8,4	8,7
Інтернальність	22,5	9,3	9,4	9,5	11,1	6,7	47,6	25,4
Амбівалентність	69,7	68,5	67,7	65,4	62,6	74,6	44,0	66,0

Таблиця 12.6

Шкала "Екзекутивність / Іntenціональність" - гендер
(жіноча/чоловіча соціокультурна стать, або традиційно віднесені до жінки чи до чоловіка соціальні ролі)

Якість	Сусп-во N=1771 (10.2002)	Сусп-во N=2029 (01.2006)	Сусп-во N=2275 (12.2006)	Сусп-во N=2109 (12.2007)	Сусп-во N=2099 (12.2008)	Сус-по N=10424 (12.2009)	Голови РДА N=439 (05.2005)	Держ. служ. N=623 (04.2009)
Екзекутивність	12,1	9,4	9,5	9,8	8,7	6,1	2,1	4,6
Іntenціональ- ність	17,4	44,5	46,8	47,8	47,0	42,9	78,8	62,8
Амбівалентність	70,5	46,1	43,7	42,3	44,3	51,0	19,1	32,6

Таблиця 12.7

**Динаміка процесу становлення соціальної ідентичності
в Україні (2002-2009)**

Процес становлення соціальної ідентичності в Україні (2002-2009)								
Якість	Сусп-во N=1771 (10.2002)	Сусп-во N=2029 (01.2006)	Сусп-во N=2275 (12.2006)	Сусп-во N=2109 (12.2007)	Сусп-во N=2099 (12.2008)	Сусп-во N=10424 (12.2009)	Голови РДА N=439 (05.2005)	Держ. служ. N=623 (04.2009)
Стан сформованості соціальної ідентичності	33,65%	42,78%	44,68%	47,35%	47,52	36,37%	58,62	55,93

Коментуючи в цілому одержані результати, зазначимо, що **процес формування нової соціальної ідентичності українського суспільства перебуває в активному творенні і ще далекий від завершення**. Він має свої підйоми і спади.

Так, якщо напередодні помаранчевої революції (жовтень 2002 р.) і, як свідчать вибіркові соціально-психологічні дослідження, під час її активних подій більшість (66%) дорослої частини українського суспільства не мала сформованої соціальної ідентичності і характеризувалася ситуаційною поведінкою (амбівалентністю), сфера її інтересів, відповідно, не виходила за межі задоволення первинних потреб, а стан свідомості визначався в цілому зовнішнім інформаційним впливом, то вже в грудні 2008 р. ця частка суспільного загалу суттєво скоротилась (до 52%). Відповідно (з 34% до 48%) збільшилась частина населення України, яка сформувала свою соціальну ідентичність. Саме цей "свідомий" український загал став ядром процесів демократизації і тим локомотивом, що виявив свою активність і політичну підтримку новій владі під час помаранчевої революції. Наперед скажемо, що зрозумілим також є і те, що найактивніші та відданіші ідеям помаранчевої революції представники українського загалу ставали тим сприятливим середовищем, з якого здійснювався добір (рекрутування) новопризначених голів районних державних адміністрацій.

Самодостатня частка українського суспільства станом на жовтень 2002 р. виявляла більшість тих, хто за всіма 6-ма контрольованими соціальними характеристиками сформував якісно нові властивості, зокрема: *інтроверсію* (27,9% із 47,2% тих, хто

самовизначився), *прагматизм* (20,8% із 35,4%), *раціональність* (26,4% із 38,6%), *сенсорність* (12,9% із 20,9%), *інтернальність* (22,5% з 30,3%) та *інтенціональність* (17,4% із 29,5%).

Розкриваючи зміст окремих із названих характеристик, зазначимо, що за шкалою "*екстраверсія / інтроверсія*" суспільство може бути оцінено з точки зору рівня його орієнтованості на цінності оточуючого світу (*екстраверсія*), або ж на власні цінності (*інтроверсія*). При цьому зависокий рівень його екстравертованості може свідчити про експансивність і агресивність суспільства чи певної його частки по відношенню до інших, про легковажність, безвідповідальність і слабкість духу щодо вирішення власних внутрішніх проблем. І навпаки, надвисокий рівень інтровертованості свідчить про закритість і небажання вести діалог з іншими людьми, групами людей, країнами і народами. У цілому ж та чи інша надмірність рівня сформованості зазначених соціетальних ознак може свідчити як про силу, так і про слабкість суспільства.

Інтровертованість (а також корелююча з нею інтернальність) під час помаранчевої революції була показником рішучої готовності українців до радикальних змін сталого за радянської доби і принципово не зміненого під час першої половини трансформаційного періоду історико-психологічного портрета українця як безмірно жертвовного (терплячого заради суспільного чи колективного блага), роблячого (спрямовуючого свої зусилля на суспільно значущі цілі) і водночас маргінального суб'єкта, який давно покинутий державою, але все ще сподівається на її добротність. Це була психологічна готовність повернутися до історично притаманної українцю соціетальної ідентичності, яка перетворилася на неочікуваний як для політичної еліти (включно з опозицією), так і для всієї країни соціальний результат. Під впливом пасіонарного ядра Майдану раптом кудись зникла політична інфантильність українського народу. Натомість її місце посіла активна позиція зрілих людей (не натовпу і не маси!), що потребували від влади іншого ставлення до себе. Звідкись миттєво виникли такі далекі для радянського повсякдення якості, як самоповага, почуття людської гідності, чітка раціональна позиція і велика віра у справедливість вимог і соціальну значущість нового колективного духу. І носієм цього духовного багатства раптом стала не одна людина, а мільйони українців! Виникло суспільне поле колективного духу, утворився стан колективної душі з високим, майже нереальним, Божим почуттям власної ідентичності й призначення.

Увесь світ побачив сильних, красивих, розумних, добрих, безстрашних людей з очима, повними любові одне до одного. Ненависть, неприязнь чи агресія так і не з'явилися на українському Майдані навіть серед тих, хто не розділяв його цінностей. Майдан перетворився на "Спільноту", на місце прийняття важливих суспільних рішень (Віче), місце радощів і прощення - формотвілення колективної душі, колективного сенсу і почуття, що підкреслювали історичну значущість ситуації, нових відносин. Не емоцій, які можна виміряти частотою пульсу, а саме почуттів, які не вимірюються нічим, але які творять із роз'єднаних, атомізованих і навантажених власними проблемами індивідів єдину родину, об'єдану світлим і сильним духом. Атмосфера Майдану передалась усій столиці України та іншим майданам - Львова, Луцька, Тернополя, Донецька, Харкова, Сімферополя...

Почуття того, що мільйони людей водночас поділяють найважливіші спільні цінності їх життя, створило поле небувалої в Україні солідарності. Кількість образ, цинізму, нелюбові, байдужості, злочинності, порушень прав людини з боку набридлої влади переросла у якість ставлення народу як до самого себе, так і до владних дій, внаслідок чого громадяни України перетворилися і стали самими собою. *Не іншими, а тотожними собі! Самість* для будь-якого народу, як і людини, є вищою життєвою метою, бо вона є, за словами К.-Г.Юнга, завершеним виразом тієї доленосної комбінації, яка називається індивідуальністю. У кожного народу вона своя і саме до неї він несвідомо прагне. Ось що означає інтроверсія!

Виокремлення напередодні помаранчевої революції показника "*прагматичності*" української соціальної психіки супроводжувалося зростанням практик використання в процесі вирішення життєвих проблем таких критеріїв, як: "логічно / нелогічно", "правильно / неправильно", "розумно / нерозумно", "вигідно / невигідно" тощо. Помітно зростало в суспільстві прагнення всі проблеми вирішувати власними силами, свою значущість і правоту люди прагнули підтверджувати справами, а не розмовами про них, все рідше когось про щось просили. У цілому зростало, так би мовити, відсторонене, дистанційоване ставлення до оточуючого світу, що, безперечно, зміцнило імідж "самодостатності" українців. Усе частіше викликали повагу такі чесноти, як надійність, сумлінне ставлення до правди як до закону, за яким живуть люди. В суспільстві визрівала нова доба відродження духовності!

Водночас нинішня *"емоційність"* українців поступово переростає в оціночний простір, в якому колись панували такі головні критерії, як: "добре / погано", "потрібно / непотрібно" людям, "гуманно / негуманно", "чесно / нечесно" тощо. Досвід минулих помилок починає вчити українців, а інстинкт самозахисту завдяки Майдану все ж прокинувся і починає впливати на якісно новому рівні. Страх та інші сильні емоції вже не здатні робити з людьми те, що вони робили нещодавно.

Попри тяжкі й історично тривалі випробування країни на вичерпність її інтелектуальних ресурсів, дослідження засвідчили, що Україна зберігає природну здатність до їх відтворення. Так, напередодні помаранчевої революції зросли значення бінарних опозицій *"раціональність"* і *"прагматичність"*, що характеризує соціум з точки зору його здатності до організації, структурування, аналізу і доведенню певної мети до певного результату. Є надія, що владний хаос, вплив якого журналісти намагаються (скоріше несвідомо) поширювати на інші сфери життя, буде-таки кому спинити. Адже, як відомо, структура будь-якої практичної дії людини чи соціуму перебуває у певній залежності від структури і особливостей процесу сприйняття, який завжди передує дії. Характерна й прогресуюча в сучасній Україні *"раціональність"* - це настанова на детальне, точне, послідовне і завершене сприйняття будь-яких явищ, процесів, проблем, ідей тощо. Тому як тільки будь-який предмет (проблема, ідея) потрапляє в поле уваги раціонального соціуму, він піддається ретельному поелементному аналізу. Водночас просто ідей чи проблем в їх абстрактно цілісному виразі раціональний соціум не сприймає. Ідея має бути розкрита, технологічно розщеплена, наділена чіткими характеристиками, забезпечена засобами її реалізації, баченням шляхів і можливих підходів її втілення в життя. Отже, нинішня українська *"раціональність"* прагне до безперервного теоретичного і практичного розгортання ідеї, процесу чи задуму. До того ж дії, пов'язані зі становленням національної ідеї-проекту, також вимагають плановірності, послідовності і поступовості. Звісно, що в Україні є політики, здатні саме до таких принципів структурування українського простору. І все ж для такого підходу необхідний час і підтримка, розуміння народу, роз'яснення на рівні засобів інформації.

Зростання рівня *"сенсорності"* напередодні помаранчевої революції було рівноцінне зростанню того, що дрімало в колективній психіці, - підвищення рефлексивності, яка зумовлює роз-

виток глибокої духовної культури, прагнень нових досягнень, що домінують над спокоєм. Реформи і соціальні нововведення хоч і прямують у життя методом "спроб і помилок", але все ж працюють. Момент фундаментальної творчості успішно замінюється терплячою роботою, розбудовою нових технологій життя (газова епопея в Україні). Зросла практичність і настанова братися за реальні справи, здатність і потреба захищати ці справи і всю культуру в цілому, взагалі захищати щось "своє".

Натомість якісна ознака *"інтуїтивність"*, що лежала в основі побудови радянської фундаментальної наукової школи і загальноосвітньої, середньої, політехнічної школи, була спрямована на формування універсального знання й універсальної (всесічно розвиненої) особистості. До речі, це єдина ознака, за якою з 2002 до 2006 рр. вже відрізнялася поведінка українців і росіян в Україні.

Доречно додати, що радянському прототипу *"екстернального"* соціуму були притаманні широкі соціальні практики, коли у своїх невдачах і кризах люди звинувачують когось іншого і постійно шукають "ворогів", через потребу конформності перебувають у залежності від інших культур і соціумів. Для них дуже важливий будь-який зовнішній авторитет, зовнішній імідж, ідеологема, міфологема. Такі соціуми не обтяжені виявом толерантності в міжнаціональних відносинах і міждержавних конфліктах (нинішні Україна, Росія, Білорусь). Бажання послабити і перекласти на інших власну відповідальність обертається для них потребою державно-владних структур у директивно-авторитарних формах правління.

Натомість *"інтернальні"* соціуми, до яких цілком правомірно відносити Україну помаранчевої доби, можна назвати сильними, адже домінуюча тут інтернальна настанова є своєрідною силою етосу, його глибинної соціальної структури, що стає прихованим регулятором суспільного життя. "Інтернальні" соціуми відрізняються більш активною, послідовною та соціально відповідальною поведінкою. У складних обставинах вони шукають не "ворогів", а об'єктивні чинники, в тому числі історичну логіку суспільних процесів. Таким соціумам притаманні висока задоволеність життям і працею, що пов'язується з розвиненим почуттям активної суб'єктності, немає звичок перекладати своє на чужу голову, звинувачувати когось у тому, що цілком залежить тільки від нього. Такі соціуми самодостатні і неконформні, їх поведінку доповнюють емоційна стабільність (коли *"емоційність"* переходить у *"прагматичність"*), рішучість і високий рівень самоконт-

ролю (наприклад нинішні Японія, Німеччина, Велика Британія, США). Україна ж, будучи асимільованою в єдиний Радянський Союз, набула так званого дистресового архетипу "екстернальності", якого може позбутися шляхом суспільних реформ і ретельного аналізу своїх історичних помилок.

В цілому ж показник "екстернальність / інтернальність" - це один із найсуттєвіших показників, що віддзеркалює особливості механізмів соціального контролю: його орієнтованості на зовнішні (суспільні) чи внутрішні (індивідуальні) форми відповідальності, контролю чи самоконтролю.

Інтегральний портрет українського соціуму доповнюється такою бінарною опозицією, як "інтенціональність / екзекутивність" (гендер або чоловіче/жіноче начало, гендерні соціокультурні стереотипи). У давньокитайській філософії цим якісним властивостям присвячено текст "Хуайнаньцзи", в якому чоловіче - це розумна родова суть, а жіноче - начало, яке управляє генетичним циклом пір року й знаряддєво-будівничою діяльністю зі створення домівки. Саме це й визначає суть цієї опозиції: "інтенціональність" - визначення мети, тоді як "екзекутивність" - її виконання, реалізація. Український суспільний загаль найбільше характеризується сьогодні "інтенціональністю", рівень якої виявляє себе удвічі вище серед управлінців з їх місією визначення мети суспільного розвитку. Щоправда, низький рівень "екзекутивності" українського суспільства залишає менше можливостей для реалізації цієї мети. Це одна з суттєвих проблем України сьогодні.

Контраверсійна зміна 4-х якісних соціетальних ознак - "інтроверсії" (27,9%) на "екстраверсію" (32,7%) - так само, як і корелюючих з цією якістю "прагматичності" (20,8%) на "емоційність" (21,5%), "сенсорності" (12,9%) на "інтуїтивність" (23,2%), "інтернальності" (22,5%) на "екстернальність" (22,2%), що відбулася в короткий постпомаранчевий період 2005 р. в Україні, може свідчити про розлад (сподіваємось - тимчасовий) "психічного здоров'я" українського соціуму. Цю метаморфозу, на думку професора Л.Бурлачука, можна пояснити як посттравматичний синдром або реакцію соціуму на нереалізовані високі очікування стосовно результатів діяльності помаранчевої влади. Ця хвороблива реакція призвела до послаблення віри українців у власні сили, у свою зірку, у свою культуру, свій досвід і в свою еліту. Натомість нинішня суспільна свідомість, як і в недалекому радянському минулому, знову (хоча й неприродно) вишикувалася під ма-

теріалістичні гасла і притаманні радянській суспільно-історичній епосі механізми соціально-класового протистояння. Власне, саме цим, на нашу думку, й можна пояснити той феномен, що чим активніше вів передвиборчу парламентську (2006 р.) пропаганду політичний блок "Наша Україна", тим активніше електоральні голоси від цього блоку перекочували до їх політичних опонентів - Партії регіонів і БЮТ. Ці ж психосоціальні зміни в характеристиках українського суспільства посилили його емоційну складову і налаштованість на пошук причини (ворога і спасителя) не в собі, а ззовні.

Такий у цілому неприродний масовий невротичний суспільний стан (до того ж активно поширюваний за допомогою ЗМІ), що отримав у психіатрії назву "вічного хлопчика", - стану масової безвідповідальності і активного пошуку захисту ззовні ("сильної руки"), власне, і є, на нашу думку, тією історично небезпечною пасткою, в яку під час трансформаційних змін тією чи іншою мірою закономірно потрапляє суспільство. Так, за даними порівняльного соціально-історичного аналізу, Україна, схоже, перебуває зараз у психосоціальному стані, що відповідає стану Німеччини часів поствеймарської республіки 1930-1933 рр. На жаль, світова політологія і практична політика ще не напрацювали адекватних рекомендацій, аби забезпечити суспільний рух на цьому відтинку національної історії.

А втім, є підстави стверджувати, що авторитаризм, який переживають країни під час перехідної доби, має не тільки негативні наслідки, будучи певним відступом від демократії. В умовах слабкої, а іноді просто безсилої демократії, авторитарний політичний режим вирішує найскладніші для демократії питання, пов'язані з гармонізацією соціально-економічних інтересів у суспільстві. Втілюючи різні форми державного примусу і посилюючи тим самим регуляторну функцію держави, він відтворює баланс соціальних інтересів, що його порушують, зловживаючи свободою підприємництва, групи крупного капіталу. Водночас відбувається диференціація суб'єктів підприємництва на групи: крупного капіталу (ФПГ), який скеровується (авторитарною) державою у зовнішньоекономічну діяльність, а також малого і середнього бізнесу, вочиною якого віднині стає внутрішньоекономічне життя країни. Своєрідне "переформатування" економіки стає, таким чином, локомотивом бюджетно-податкової реформи країни, яка тягне за собою решту нашарованих за час зволікань суспільних реформ, а

разом вони стають надійними гарантіями для становлення "середнього класу" як основи сталого розвитку країни.

У позначеному контексті цілком правомірно, з нашої точки зору, говорити про універсальну, історичну місію сучасного авторитаризму, яка полягає у створенні середнього класу. Певною мірою можна говорити й про інваріантність способу реалізації цього історичного завдання, який здебільшого полягає в перерозподілі надприбутків, як це яскраво проявилось в "новому курсі" президента США Франкліна Рузвельта (1882-1945), який керував країною трохи більше трьох президентських каденцій (1032-1945). І все ж цей елемент не єдиний у портфелі засобів створення середнього класу. В кожній країні він має свою комбінацію управлінських елементів, що її зумовлює неповторна соціокультурна специфіка країн, які зазнають випробувань авторитаризмом.

Стосовно якостей нинішньої політико-управлінської еліти України, що її репрезентують у дослідженні новопризначені голови РДА, то передусім привертає увагу високий (порівняно з суспільним загалом) рівень сформованості їх соціальної ідентичності, який станом на травень 2005 р. становив 60,3% (проти 34% соціальної ідентичності, що її набув український загал станом на жовтень 2002 р. і 47% - станом на грудень 2008 р.). Власне, це, на нашу думку, забезпечило високий рівень сформованості соціальних інтересів і соціальної активності цього владно-політичного прошарку суспільства.

Водночас із шести найважливіших характеристик соціально-психологічної сутності керівних кадрів України сформованими і такими, що отримали шанс на відтворення в елітному прошарку голів райдержадміністрацій, виявилися *"раціональність"* (64,9%), *"інтернальність"* (47,6%), *"інтенціональність"* (78,8%).

Позначений результат, з одного боку, відзеркалив пасіонарні (за Л.Гумільовим) риси української владно-політичної еліти, а з другого - відзеркалив "перехідний" і недовершений стан властивостей керівних кадрів держави, що його 2005 р. презентували такі риси, як:

- *"екстраверсія"* (41,5%), яка блокує фундаментальні пагони демократичної свідомості керівників і налаштовує їх на застарілі (суто матеріальні) ресурси творення державної політики; також вона позбавляє змоги керівні кадри реалістично оцінити зміни в сучасному українському суспільстві, зокрема нове місце і роль в ньому людини і в цілому суб'єктивного чинника як базового не тільки для реалізації, а й для творення державної політики і

суспільно-політичних реформ. Саме тому, ставши до керма управління, вони стереотипно (як і за радянської доби), перестають "чути" голос "знизу";

- *"інтуїтивність"* (72,7%), яка підсилює колишній (радянський) стереотипний психокомплекс керівних кадрів тим, що в контексті творення державної політики вони все ще віддають перевагу "глобальним", "універсальним", "інваріантним", "абстрактним" способам мислення і дії. Саме це віддаляє сучасну владно-політичну еліту від практичного і рутинного здійснення суспільних реформ та проблем сьогодення, від конкретики, що її породжують динамічно змінні реалії. Тим самим у цілому продовжується "міфологічний" стан свідомості керівних кадрів, нарощується "реформаторська заборгованість" країни в цілому, наростає вірогідність різного роду суспільних загострень і кризових аномалій. Тут малоефективною стають як українська вікова традиція, так і нова (ініційована пасіонарною часткою населення) соціально-поведінкова практика, що дедалі активніше спирається на "сенсорні" способи мислення і дії за правилом: "не помацаю - не повірю!". Слід також зазначити, що саме за цією соціально-психологічною якістю керівний склад українства виявляє схожий на російський етнічний загаль ("інтуїтивний") спосіб мислення і дії;

- *"прагматичність"* (16,4%), яка за своїм природним змістом налаштовує людей на прийняття утилітарних цінностей і лежить у площині сучасних європейських орієнтацій, поки що охоплює недостатню частку керівних кадрів. Зокрема, ця соціально-психологічна обставина блокуватиме адекватне розуміння курсу на євроатлантичну інтеграцію України.

Висновки

1. Перехідний процес торкається всіх сфер суспільного життя. Але з усіх можливих криз найгострішою в цьому процесі постає криза ідентичності, що її нині зазнає українське суспільство.

Суперечливий характер перехідної доби визначається втраченою старих (притаманних модерну) і надбанням нових (притаманних постмодерну) форм ідентичностей.

Загалом соціетальна ідентичність України зумовлюється кодом її культури, що дорівнює значенню пропорції 62:38 і визначається поняттям "золотий перетин". Власне, це й формує суперечливий характер протікання її перехідних процесів. Так, на початку

90-х рр. вона виявляла чимало стриманості в той час, як Росія демонструвала світові здебільшого радикалізм. Починаючи ж з кінця 90-х рр., коли виникла об'єктивна потреба в посиленні державно-владного впливу на суспільні процеси і у цьому контексті в Росії заговорили про посилення авторитарних тенденцій, Україна, навпаки, ніби збільшила свою готовність до розвитку демократії. Не випадково перший президент СРСР Михайло Горбачов, характеризуючи особливості поведінки українців, сказав: "...тут все подібно до росіян, але набагато м'якше. За всіх перипетій ви (українці - Е. А.) всерівно вирішуєте свої питання демократично. Авторитаризм не проходить" [12, с. 13].

2. У контексті посттрансформаційних очікувань доречно зауважити, що дедалі наочніше ставатиме специфіка національних інтересів, що її, власне, й визначає нова соціетальна ідентичність, у тому числі країн східнослов'янської субкультурної єдності.

3. Досліджені властивості української ментальної традиції природно налаштовують її носіїв на найкращу реалізацію ролі своєрідного "драгомана" - перекладача в глобальній мозаїці ментальностей народів світу. Додатковими аргументами на користь такої місії України виступають такі загальновизнані риси національного характеру українців, як толерантність, сенсорність, самодостатність.

Специфіка коду української культури, в основі якої лежить "медіанність" її психокультури, надає їй в сучасному світі переваги щодо якісного виконання ролі драгомана - посередника, комунікатора, третейського судді у вирішенні проблем, що виникають у відносинах між різними цивілізаціями.

Питання для самоконтролю

1. Прокоментуйте (спираючись на дані моніторингу соціетальних змін українського суспільства) характер загальних змін, що його зазнала суспільна поведінка за час державної незалежності України.

2. Охарактеризуйте (на прикладі голів райдержадміністрацій) реформаторський потенціал української політико-управлінської еліти.

3. Назвіть періоди української трансформації, найпридатніші для здійснення суспільних реформ. Поясніть чому.

4. Охарактеризуйте причину уповільнення (2008 р.) і навіть згорання (2009 р.) ідентифікаційних процесів в Україні.

5. Назвіть прогресуючі соціетальні властивості суспільства й політико-управлінської еліти України та розкрийте їх "участь" у процесах державотворення.

6. Розкрийте особливості соціального та соціетального модусів ідентичностей.

7. Який із модусів ідентичності (соціальний чи соціетальний) найпридатніший для залучення їх володарів до лав лівоцентристських політичних сил і чому?

8. Який з модусів ідентичності характеризує модерне суспільство?

9. Який з модусів ідентичності українського суспільства характеризує постмодерне суспільство?

10. Які з соціальних прошарків українського суспільства найпридатніші для маніпулювання їх думкою: ті, що сформували 1) соціальну ідентичність; 2) соціетальну ідентичність чи 3) які характеризуються амбівалентністю? Поясніть чому.

Список використаних джерел

1. *Афонін Е. А.* Психокультура України: "помаранчевий перехід" / *Е. А. Афонін, О. А. Донченко, В. О. Антоненко* // Соц. психологія. - 2006. - № 4. - С. 77-93.

2. *Афонин Э. А.* Цвет и психика = Color and Psyche / *Э. А. Афонин* // Аэропорт. - 2006. - № 1. - С. 52-55.

3. Большой толковый социологический словарь (Collins). - Т. 1, 2 : пер. с англ. - М. : Вече ; АСТ, 1999. - 544 с.

4. *Бурлачук Л. Ф.* Психодиагностика / *Л. Ф. Бурлачук*. - СПб. : Питер, 2002. - 352 с.

5. *Гантінгтон С.* Протистояння цивілізацій та зміна світового порядку / *С. Хантінгтон*. - Львів, 2006.

6. Глобальні трансформації: політика, економіка, культура : пер. з англ. / *Д. Гелд, Е. Мак-Грю, Д. Голдблатт, Дж. Ператон*. - К., 2003.

7. *Граммши А.* Из тюремных тетрадей : избранные произведения: пер. с итал. / *А. Граммши*. - М., 1980.

8. *Донченко Е. А.* Социетальная психика / *Е. А. Донченко*. - К. : Наук. думка, 1994. - 208 с.

9. Історія європейської ментальності. - Львів, 2006.

10. Краткий словарь по социологии / под общ. ред. *Д. М. Гвишиани, Н. И. Лапина* ; сост. *Э. М. Коржева, Н. Ф. Наумова*. - М. : Политиздат, 1989. - 479 с.

11. *Лейн Д.* Еліти, класи та громадянське суспільство в період трансформації державного соціалізму / Д. Лейн // Соціологія: теорія, методи, маркетинг. - 2006. - № 3.
12. *Михайло Горбачов.* - Життя після смерті ... // Дзеркало тижня. - 2004. - 24 квіт. - С. 13.
13. *Московичи С.* Машина, творящая богів : пер. с фр. / С. Московичи. - М. : Центр психологии и психотерапии, 1998. - 560 с.
14. Соціокультурні ідентичності та практики / за ред. А. Ручки. - К. : Ін-т соціології НАН України, 2002. - 315 с.
15. *Степаненко В.* Концепція громадянського суспільства в осмисленні посткомуністичних суспільних трансформацій // Суспільна трансформація: концептуалізація, тенденція, український досвід / В. Степаненко ; за ред. В. В. Танчера, В. П. Степаненка. - К. : Ін-т соціології НАН України, 2004. - С. 73-98.
16. *Aust St.* Ein Kontinent macht Geschichte. Experiment Europa / Stefan Aust, Michael Schmidt-Klingenberg. - Munchen, 2003.
17. How Europeans see themselves - Looking through the mirror with public opinion surveys. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2001. - 56 pp. - Режим доступу : http://ec.europa.eu/publications/booklets/eu_documentation/05/txt_en.pdf

СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Закон України про об'єднання громадян // Відом. Верховної Ради України. - 1992. - № 34.
2. Концепція взаємодії держави і громадянського суспільства / Ін-т громадян. сусп-ва, 2005. - Режим доступу : www.csi.org.ua
3. Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 15 жовт. 2004 р. № 1378. - Режим доступу : www.kmu.gov.ua/control
4. Про схвалення Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 листоп. 2007 р. № 1035-р. - Режим доступу : www.kmu.gov.ua/control
5. Про підвищення ефективності системи державної служби : Указ Президента України від 11 лют. 2000 р. № 208/2000 // Уряд. кур'єр. - 2000. - 15 лют. - № 28. - С. 5.
6. Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні : Указ Президента України від 14 квіт. 2000 р. № 599 // Офіц. вісн. України. - 2000. - № 16. - С. 63-69.
7. Про Комплексну програму підготовки державних службовців : Указ Президента України від 9 листоп. 2000 р. № 1212/2000 // Офіц. вісн. України. - 2000. - № 46. - Ст. 1982.
8. Про Концепцію адаптації інституту державної служби до стандартів Європейського Союзу : Указ Президента України від 5 берез. 2004 р. № 278/2004 // Уряд. кур'єр. - 2004. - 5 берез. - № 273.
9. *Аболіна Т.* Етичні норми і цінності: проблема обґрунтування / Аболіна Тетяна Георгіївна, Єрмоленко Анатолій Миколайович, Кисельова Оксана Олександрівна, Малахов Віктор Аронович ; Ін-т філософії НАН України ім. Г. Сковороди. - К., 1997. - 144 с.
10. *Афонін Е. А.* Громадська участь у творенні та здійсненні державної політики / Е. А. Афонін, Л. В. Гонюкова, Р. В. Войтович. - К. : НАДУ, 2006.
11. *Афонін Е. А.* Психокультура України: "помаранчевий перехід" / Е. А. Афонін, О. А. Донченко, В. О. Антоненко // Соціальна психологія. - 2006. - № 4. - С. 77-93.
12. *Афонін Е.* Соціокультурна взаємодія як чинник інтеграційних процесів у світі // Розвиток суспільства : монографія / Е. Афонін,

А. Мартинов ; за заг. ред. І. Розпутенка та Б. Лессера. - К. : Вид-во "К.І.С.", 2004. - С. 82-103.

13. *Афонін Е. А.* Велика розтока (глобальні проблеми сучасності: соціально-історичний аналіз) / Е. А. Афонін, А. М. Бандурко, А. Ю. Мартинов. - К. : Видавець ПАРАПАН, 2002. - 352 с.

14. *Афонін Е. А.* Соціетальний чинник політичної модернізації / Е. А. Афонін, А. Ю. Мартинов // Укр. соціум. - 2008. - № 3. - С. 110-123.

15. *Бабінський Г.* Цінності громадянського суспільства і моральний вибір: український досвід / Бабінський Грегор, Бекешкіна Ірина Ериківна, Білий Олег Васильович, Гронке Горст, Єрмоленко Анатолій Миколайович, Іванова-Георгієвська Неллі Адольфовна / Міжнар. фонд "Відродження" ; Ін-т лібер. сусп-ва ; Ін-т філософії ім. Григорія Сковороди НАН України ; Філософ. ф-т Київ. нац. ун-ту ім. Тараса Шевченка ; Кант. т-во в Україні ; Укр. феноменолог. т-во / Анатолій Миколайович Єрмоленко (відп. ред.), Оксана Олександрівна Кисельова (відп. ред.). - К. : Етна-1, 2006. - 268 с.

16. *Бакуменко В.* Аналіз та оцінювання стану адміністративного реформування в Україні / В. Бакуменко, С. Кравченко, Л. Штика // Вісн. НАДУ. - 2004. - № 4. - С. 5-19.

17. *Бакуменко В. Д.* Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики / В. Д. Бакуменко. - К. : Вид-во УАДУ, 2000. - 328 с.

18. *Бідзюра І. П.* Філософія системних реформ в Україні на рубежі століть : монографія / І. П. Бідзюра. - К. : ТОВ "Навч. кн.", 2005. - 188 с.

19. *Валевський О.* Держава і реформи в Україні: аналіз державної політики в умовах трансформації суспільства / О. Валевський. - К. : Вид-во НАДУ, 2007. - 217 с.

20. Государственная политика и управление : учебник : в 2 ч. Ч. 1. Концепции и проблемы государственной политики и управления / под. ред. Л. В. Сморгунова. - М. : Рос. полит. энцикл. (РШССПЭР), 2006. - 384 с.

21. *Возняк С.* Духовні цінності українського народу / С. М. Возняк, В. І. Кононенко, І. В. Кононенко, В. В. Луць, В. П. Москалець / Прикарпат. ун-т ім. Василя Стефаника. - К. ; Івано-Франківськ : Плай, 1999. - 293 с.

22. Гонюкова Л. Громадсько-політичні об'єднання як суб'єкти політичного процесу : конспект лекцій / Л. Гонюкова. - К. : НАДУ, 2007. - 66 с.
23. Громадські організації в Україні : нормативно-правове регулювання / упоряд. О. М. Роїна. - К. : Вид-во КНТ, 2007. - 144 с.
24. Громадянське суспільство в Україні. Аналітичний звіт. - Режим доступу : <http://siteresources.worldbank.org>
25. Дафт Р. Л. Менеджмент : пер. с англ. / Р. Л. Дафт. - СПб. : Изд-во "Питер", 2000. - 832 с.
26. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади : навч. посіб. / за заг. ред. Н. Р. Нижник, В. М. Олуйка. - Львів : Вид-во Нац. ун-ту "Львів. політехніка", 2002. - 352 с.
27. Державне управління : словник-довідник / уклад. : В. Д. Бакуменко, Д. О. Безносенко, І. М. Вазар ; за заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка. - К. : Вид-во УАДУ, 2002. - 228 с.
28. Держава і громадянин: шлях до співпраці : наук.-метод. матеріали з питань організації громадських слухань / уклад. : Е. А. Афонін, Л. В. Гонюкова. - К. : Вид-во НАДУ, 2006. - 84 с.
29. Демократичні цінності, громадянське суспільство і держава: Матеріали XIII Харків. міжнар. Сквородинівських читань, м. Харків, 30 вересня-1 жовтня 2005 р. / Харків. міське т-во "Філософська освіта"; Харків. нац. ун-т ім. В. Н. Каразіна; Харків. економіко-правовий ун-т; Нац. ун-т внутрішніх справ / О. М. Кривуля (голова ред. кол.). - Х. : ТОВ "ПРОМЕТЕЙ-ПРЕС", 2005. - 328 с.
30. Духовні цінності в сучасному інформаційному суспільстві : Матеріали наук.-практ. конф. / Нац. акад. держ. упр. ; Центр перспект. соц. дослідж. М-ва праці та соц. політики України та НАН України / М. М. Єрмошенко (ред. кол.), Л. І. Буряк (упоряд.). - К. : НАДУ, 2007. - 128 с.
31. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. - К. : Факт, 2003.
32. Зелена книга. Реформа публічної адміністрації в Україні / Нац. рада з питань держ. упр. та місц. самоврядування, 22 черв. 2006 р. ; Концепція реформування публічної адміністрації в Україні / Центр політ.-прав. реформ. - Режим доступу : www.pravo.org.ua
33. Зінкевічус В. О. Управління персоналом: особливості застосування принципів менеджменту на державній службі / В. О. Зінкевічус, С. К. Фурман, С. К. Хаджирадєва. - Х. : Вид-во ХарРІДУ "Магістр", 2004. - 124 с.

34. *Карамушка Л. М.* Психологія управління : навч. посіб. / Л. М. Карамушка. - К. : Міленіум, 2003. - 344 с.
35. *Козаков В. М.* Соціально-ціннісні засади державного управління в Україні / В. М. Козаков. - К. : Вид-во НАДУ, 2007. - 284 с.
36. *Кин Дж.* Демократия и гражданское общество : пер. с англ. / Дж. Кин. - М. : Прогресс-Традиция, 2001. - 400 с.
37. *Кравченко С. О.* Державно-управлінські реформи: теоретико-методологічне обґрунтування та напрями впровадження : монографія / С. О. Кравченко. - К. : НАДУ, 2008. - 294 с.
38. *Крюков О. І.* Політико-управлінська еліта України як чинник державотворення : монографія / О. І. Крюков ; наук. ред. Е. А. Афонін. - К. : Вид-во НАДУ, 2006. - 250 с.
39. *Логунова М.* Соціально-психологічні чинники культури державного управління / М. Логунова // Вісн. УАДУ. - 2000. - № 3. - С. 295-303.
40. *Логунова М. М.* Концептуальні засади взаємодії політики й управління : метод. матеріали для слухачів заочної форми навчання / М. М. Логунова. - К. : Вид-во НАДУ, 2007.
41. *Логунова М. М.* Політична етика: опорний конспект лекцій до навчального курсу / М. М. Логунова. - К. : НАДУ, 2008.
42. *Лавриненко О.* Діалектика моралі і політики / О. Лавриненко // Соціальна психологія : спец. вип. - 2007. - С. 30-37.
43. *Малько А. В.* О некоторых чертах модернизационных процессов в современных условиях / А. В. Малько // Государство и право. - 2004. - № 3. - С. 23-31.
44. *Маруховський О.* Сутність концепції демократичної участі / О. Маруховський // Політ. менеджмент. - 2006. - № 1 (16). - С. 73-85.
45. *Московичи С.* Машина, творящая богов : пер. с фр. / С. Московичи. - М. : Центр психологии и психотерапии, 1998. - 560 с.
46. *Найдорф М.* Введение в теорию культуры: Основные понятия культурологии / М. Найдорф. - Одесса : Друк, 2005. - 192 с.
47. *Нижник Н. Р.* Системний підхід в організації державного управління : навч. посіб. / Н. Р. Нижник, О. А. Машков. - К. : УАДУ. - 1998.
48. *Оболенський О. Ю.* Теорія системного підходу в державному управлінні / О. Ю. Оболенський // Вісн. УАДУ. - 1996. - № 3. - С. 151-158.
49. *Ортега-і-Гассет Х.* Вибрані твори / Х. Ортега-і-Гассет. - К., 1994. - 284 с.

50. *Пірен М. І.* Основи політичної психології : навч. посіб. / М. І. Пірен. - К. : Міленіум, 2003. - 418 с.
51. Політичні партії в Україні : інформ.-довід. вид. (друге доповнене) / редкол. : Я. В. Давидович (голова ред. кол.), В. О. Завалевська, О. С. Вишневська та ін. - К. : Атіка, 2005. - 440 с.
52. Політичні інститути та процеси в умовах трансформації українського суспільства / за заг. ред. А. Пойченка, В. Ребкала. - Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2006.
53. Политико-административное управление : учебник / под общ. ред. В. С. Комаровского, Л. В. Сморгунова. - М. : Изд-во РАГС, 2004. - 496 с.
54. Політичні партії як суб'єкт формування політико-управлінської еліти в умовах політичної модернізації : навч. посіб. / за ред. Е. А. Афоніна, Ю. С. Ганжурова, В. В. Лісничого, О. В. Радченка. - К. : Парлам. вид-во, 2008. - 410 с.
55. Політологія. Кн. перша: Політика і суспільство. Кн. друга: держава і політика / А. Колодій, Л. Климанська, Я. Космина, В. Харченко. - 2-ге вид., переробл. та допов. - К. : Ельба, Ніка-Центр, 2003. - С. 129-161.
56. Політична аналітика в системі публічного управління : навч. посіб. / авт. кол. : С. О. Телешун, С. В. Сьомін, О. Р. Титаренко та ін. ; за заг. ред. С. О. Телешуна. - К. : НАДУ, 2008. - 284 с.
57. *Почепцов Г. Г.* Имидж и выборы. Имидж политика, партии, президента / Г. Г. Почепцов. - К. : АДЕФ - Украина, 1997. - 140 с.
58. Политическое управление и публичная политика XXI века: Государство, общество и политические элиты / редкол. : О. В. Гаман-Голутвина (отв. ред.) и др. - М. : Рос. ассоциация полит. науки (РАПН) ; Рос. полит. энцикл. (РОССПЭН), 2008. - 408 с.
59. Політичні інститути в процесі реформування системи влади : навч.-метод. посіб. / за ред. В. А. Ребкала, Л. Є. Шкляр. - К. : Вид-во НАДУ ; Міленіум, 2003. - 172 с.
60. Проблеми і перспективи України : аналітичні матеріали : наук.-метод. посіб. / кол. авт. : В. Д. Бакуменко, Н. В. Грицяк, О. П. Губа та ін. ; за заг. ред. В. М. Князева, Ю. П. Сурміна, Л. Г. Штики. - К. : Вид-во НАДУ, 2005. - 180 с.
61. *Рой О. М.* Исследования социально-экономических и политических процессов / О. М. Рой. - СПб. : Питер, 2004. - 320 с.
62. Соціокультурні ідентичності та практики / за ред. А. Ручки. - К. : Ін-т соціології НАН України, 2002. - 315 с.

63. Суспільна трансформація: концептуалізація, тенденція, український досвід / за ред. В. В. Танчера, В. П. Степаненка. - К. : Ін-т соціології НАН України, 2004.

64. *Тертичка В.* Державна політика: аналіз та здійснення в Україні / В. Тертичка. - К. : Вид-во Соломії Павличко "Основи", 2002. - 750 с.

65. *Телешун С. О.* Державний устрій України: проблеми політики, теорії і практики / С. О. Телешун. - Івано-Франківськ : Лілея - Н В, 2000. - 344 с.

66. *Токовенко В. В.* Політичне керівництво і державне управління: проблеми взаємовідносин та оптимізація взаємодії / В. В. Токовенко. - К. : УАДУ, 2001. - 256 с.

67. *Усаченко Л. М.* Форми та методи управління - важлива складова розвитку взаємовідносин органів державної влади України з неурядовими організаціями : монографія / Л. М. Усаченко. - Х. : Вид-во ХУУП, 2007. - С. 176.

68. *Усаченко Л. М.* Теоретико-методологічні засади розвитку взаємовідносин органів державної влади з неурядовими організаціями : монографія / Л. М. Усаченко. - Х. : Вид-во ХУУП, 2008. - С. 343.

69. *Усаченко Л. М.* Громадські ради як одна з найважливіших форм співпраці органів державної влади з неурядовими організаціями / Л. М. Усаченко // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. ХарРІДУ НАДУ. - Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ "Магістр", 2008. - Вип. № 2 (21). - С. 94-101.

70. *Шахов В. А.* Державно-владні відносини : навч.-метод. посіб. / В. А. Шахов. - К. : Вид-во НАДУ, 2004. - 81 с.

71. *Шрейдер Ю.* Ценности, которые мы выбираем : Смысл и предпосылки ценностного выбора / Ю. А. Шрейдер ; Рос. акад. наук. - М. : Эдиториал УССС, 1999. - 206 с.

72. *Шендрик А. И.* Теория культуры : учеб. пособие для вузов / А. И. Шендрик. - М. : ЮНИТИ-ДАНА ; Единство, 2002. - 519 с.

ЗМІСТ

Вступ	3
1. Теоретико-методологічні засади взаємодії політики й управління в публічній сфері України	5
1.1. Атрибутивні та функціональні особливості публічної сфери в Україні	5
1.2. Взаємодія політики й управління	9
1.3. Відмінності політичних та адміністративних складових у державному управлінні	13
1.4. Напрями гармонізації управління й публічної політики	19
2. Політична влада й управління: характер і механізми взаємодії	28
2.1. Поняття та сутність влади й владних відносин	28
2.2. Політична влада та її роль у суспільній життєдіяльності	33
2.3. Технологія здійснення політичної влади	37
2.4. Політична влада й управління: сутність і механізми взаємодії	43
3. Політичний процес та його вплив на прийняття і реалізацію політико-управлінських рішень	53
3.1. Суть, структура та типи політичних процесів	53
3.2. Політична система сучасного українського суспільства	59
3.3. Політична ідентифікація особистості та її залучення до публічної політичної діяльності	63
3.4. Механізми прийняття політико-управлінських рішень та їх впливи на становлення політики демократичного врядування в Україні шляхом перезавантаження мислення	70
4. Політико-адміністративні реформи як фактор реалізації нової управлінської парадигми: європейський вимір і Україна	80
4.1. Політико-адміністративне управління посттоталітарного суспільства: ревізія традиційних функцій держави	80

4.2. Сучасні модернізаційні реформи в контексті політико-адміністративної взаємодії	90
5. Вплив політичних партій на розвиток політико-управлінських процесів	104
5.1. Політичний процес та функції в ньому політичних партій	104
5.2. Сутність політичних партій, їх роль у державному управлінні	109
5.3. Участь політичних партій у політико-управлінській діяльності держави	122
6. Співпраця органів державної влади з неурядовими організаціями як важливий напрям взаємодії політики й управління	128
6.1. Співпраця органів державної влади з неурядовими організаціями як необхідна умова зміцнення демократичних засад політики й державного управління	128
6.2. Форми та напрями взаємодії органів державної влади з неурядовими організаціями	135
7. Ціннісні засади взаємодії політики та державного управління в Україні	142
7.1. Цінність у системі державного управління: категоріальний аспект	142
7.2. Політична відповідальність як ціннісний пріоритет політико-управлінських відносин у сучасній Україні	153
8. Особистісні засади політики й державного управління	165
8.1. Людина як первинний об'єкт і суб'єкт політико-владних відносин	165
8.2. Напрями впливу людини на політику й державне управління	176
8.3. Гуманістичний зміст політики й державного управління	182

9. Застосування психологічного консультування в політиці й державному управлінні	190
9.1. Застосування психологічного консультування в політичній та управлінській сфері як чинник підвищення ефективності управлінської діяльності	190
9.2. Технології системного підходу в контексті процесу взаємодії політики й управління	195
10. Політична модернізація управління в умовах розвитку інформаційного суспільства в Україні	203
10.1. Становлення та розвиток теорії модернізації управління в суспільно-політичній думці	203
10.2. Сутність та основні характеристики політичної модернізації управління в сучасному інформаційному суспільстві	209
10.3. Модернізаційний процес в Україні: основні проблеми та умови їх розв'язання в кризовий період ...	216
11. Стратегічне планування й управління	229
11.1. Поняття та зміст стратегічного планування й управління в державному управлінні	229
11.2. Характеристика процесу та технології стратегічного планування й управління	239
11.3. Особливості реалізації процесу стратегічного планування й управління	255
12. Людська ідентичність та особливості її впливу на політику й державне управління	265
12.1. Соціетальна ідентичність та її вплив на політику й державне управління	265
12.2. Моніторинг соціетальних змін в українському суспільстві (1992-2008 роки)	271
Список рекомендованої літератури	290

Навчальне видання

Авторський колектив :

Афонін Едуард Андрійович, Бережний Ярослав Вікторович, Валевський Олексій Леонідович, Гаврилюк Алла Михайлівна, Голубь Валерія Володимирівна, Гонюкова Лілія Василівна, Гурієвська Валентина Миколаївна, Козаков Володимир Миколайович, Логунова Марія Миколаївна, Пірен Марія Іванівна, Пишеничнюк Олена Володимирівна, Радченко Олександр Віталійович, Ребкало Валерій Андрійович, Тертичка Валерій Володимирович, Усаченко Лариса Михайлівна, Шахов Валерій Андрійович

**Концептуальні засади
взаємодії політики
й управління**

Навчальний посібник

Київ, НАДУ

Відповідальний за випуск *В. А. Дон*
Редактор *С. М. Шиманська*
Коректори : *С. Г. Крушельницька, О. В. Должикова*
Технічний редактор *О. Г. Сальнікова*

Підп. до друку 10.03.2010.
Формат 60 x 84/16. Ум. друк. арк. 17,43. Обл.-вид. арк. 15,85.
Тираж 100 пр.

Видавець : Національна академія державного управління
при Президентіві України
03057, Київ-57, вул. Ежена Потье, 20; тел. 456-67-93.
E-mail: yudav@academy.kiev.ua

Свідоцтво серії ДК № 1561 від 06.11.2003.