

Національна академія державного управління
при Президентіві України

В. М. Козаков

АКСІОЛОГІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Підручник

Київ
2010

УДК 35.01:17.022(07)

K59

*Схвалено Вченою радою Національної академії
державного управління при Президентові України
(протокол № 159/6-9 від 2 липня 2009 р.)*

Рецензенти:

Я. Ф. Радиш, доктор наук з державного управління, професор;

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

Козаков В. М.

K59 Аксіологія державного управління : підручник. – К. :
НАДУ, 2010. – 256 с.

ISBN 978-966-394-031-1

Вперше у вітчизняній державно-управлінській науці здійснено комплексний аналіз соціально-ціннісних засад системи державного управління, розкрито їх зміст, механізми взаємодії та впливу на державотворчий процес, чим фактично започатковано в Україні новий науковий напрям - аксіологія державного управління.

Підручник підготовлено в рамках виконання науково-дослідної роботи за темою "Концептуальні засади взаємодії політики і управління" (ДР № 0108U002012), виконаної в рамках Комплексного наукового проекту Національної академії державного управління при Президентові України "Державне управління та місцеве самоврядування".

Розрахований на слухачів системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, науковців, працівників органів державної влади, політиків.

УДК 35.01:17.022(07)

© Козаков В. М., 2010

© Національна академія
державного управління
при Президентові України, 2010

ISBN 978-966-394-031-1

ЗМІСТ

ВСТУП	7
--------------------	----------

Розділ 1

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ЯК СОЦІАЛЬНО-ЦІННІСНИЙ ФЕНОМЕН	11
1.1. Основні поняття та категорії державно-управлінської науки	11
1.2. Поняття соціальної і правової держави	14
1.3. Ціннісні параметри суспільства та їх роль у державному управлінні	17
1.4. Ціннісний конфлікт	21

Розділ 2

СОЦІАЛЬНО-ЦІННІСНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЯК ДИНАМІЧНИЙ ОБ'ЄКТ: ТЕОРЕТИКО-ІСТОРИЧНА ГЕНЕЗА	26
2.1. Еволюція соціально-ціннісних поглядів у теорії та практиці управління державою	26
2.1.1. <i>Державне управління та його соціально-ціннісне обґрунтування в Античності</i>	<i>26</i>
2.1.2. <i>Державне управління та його соціально-ціннісне обґрунтування в епоху Середньовіччя і доби Відродження</i>	<i>30</i>
2.1.3. <i>Соціально-ціннісні засади державного управління в епоху Просвітництва та Нового часу</i>	<i>31</i>

2.2. Формування сучасних соціально-ціннісних концепцій державного управління	37
2.2.1. Американська школа державного управління, її особливості	38
2.2.2. Західноєвропейський підхід до державного управління	45
2.3. Основний зміст і напрями аксіологічних досліджень соціально-ціннісних засад у сучасній вітчизняній державно-управлінській науці	47

Розділ 3

БАЗОВІ ЗАСАДИ СУЧАСНОЇ АКСІОЛОГІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ	51
3.1. Теоретико-методологічні концепції та евристичний потенціал аксіології державного управління	51
3.2. Поняття цінностей у державно-управлінській науці	61

Розділ 4

СУСПІЛЬНО-ЦІННІСНІ ФАКТОРИ ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ ТА ГУМАНІЗАЦІЇ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ	69
4.1. Змістово-функціональні особливості ціннісного потенціалу державного управління з погляду теорії утилітаризму	69
4.2. Еволюція гуманістичного підходу в теорії і практиці менеджменту	79

- 4.3. Суспільно-ціннісні фактори демократизації
та гуманізації системи державного управління ... 88

Розділ 5

СТАНОВЛЕННЯ ЦІННІСНИХ ПАРАМЕТРІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ

- 97
- 5.1. Особливості еволюції ціннісних засад буття
сучасного українського суспільства 97
- 5.2. Ціннісні механізми функціонування політичної
еліти в умовах подальшого розвитку
громадянського суспільства України 108
- 5.3. Проблеми сучасного стану і механізми
формування демократичної системи
професійних цінностей політичної еліти
в Україні..... 126
- 5.4. Соціально-ціннісні засади розвитку
національної свідомості державних
службовців України 142

Розділ 6

ПРІОРИТЕТИ РОЗВИТКУ СОЦІАЛЬНО- ЦІННІСНОЇ БАЗИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

- 161
- 6.1. “Відповідальність” як визначальна ціннісна
детермінанта державно-управлінських
відносин в Україні 161
- 6.2. “Взаємодія” як суспільно-ціннісний механізм
формування демократичної системи державного
управління в Україні 180

6.2.1. <i>Взаємодія гілок влади як запорука успішного виконання ними своїх державно-управлінських функцій</i>	180
6.2.2. <i>Налагодження взаємодії органів державної влади із суб'єктами громадянського суспільства як шлях до демократизації системи державного управління</i>	192
6.3. Соціально-ціннісний зміст категорії “професіоналізм” у сучасному державному управлінні	202
ВИСНОВКИ	220
СЛОВНИК ОСНОВНИХ ПОНЯТЬ ТА КАТЕГОРІЙ	228
ТЕСТИ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ ДО КУРСУ “АКСІОЛОГІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ”	231
ТЕСТИ ДО КУРСУ “АКСІОЛОГІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ”	235
СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНИХ ДЖЕРЕЛ	241
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	248

ВСТУП

Економічні та соціально-політичні перетворення, що відбуваються в нашій країні, справляють значний вплив на всі сфери соціального життя. Зумовлені ними прояви суспільної свідомості вже не регулюються встановленими раніше нормами, традиціями. Можна спостерігати відмирання старої ціннісної шкали, що вже не слугує орієнтиром поведінки в умовах трансформації соціальної парадигми. Стан суспільної свідомості, навіть на рівні вищих ешелонів влади, характеризується мінливістю, еклектичністю, духовною розгубленістю, з одного боку, й активним пошуком нової системи цінностей – з другого.

Враховуючи особливу значимість апарату державного управління, який здатний спрямовувати вектори соціального руху, питання про аксіологічні засади державного управління як найважливішого нормативно-регулюючого фактора, що визначає тип життєдіяльності, характер і динаміку розвитку суспільства, має сьогодні особливе наукове значення*.

Духовно-ідеологічна криза, що охопила сьогодні всі прошарки українського суспільства, проявляється в різних формах, у тому числі в розриві єдиного духовного простору, втраті національного консенсусу з приводу базових цінностей, що є предметом державного регулювання. Нова система поки що не сформувалася, а виниклий плюралізм цінностей потребує осмислення, свідомого вибору.

Разом з тим в умовах посилення соціальної стратифікації, відсутності соціальної захищеності, перспектив на гідне майбутнє, правового нігілізму продовжують зростати негативні тенденції соціальної анемії, посилюється недовіра до інститутів державної влади. Масштабність та глибина цих змін в Україні ставлять питання про спрямованість цього процесу, наукової обґрунтованості різних варіантів розвитку соціальних сценаріїв, про специфіку української модернізації при входженні в європейський культурний простір та вірогідних результатів. Вирішення цих питань багато у чому пов'язане з найбільш динамічною соціальною групою – державними службовцями, яка є

* Аксіологія – розділ філософії – наука (вчення) про цінності буття.

одним з найважливіших факторів реалізації суспільних змін. Саме формування соціально-ціннісних орієнтирів кадрового потенціалу державного управління визначає той тип характеру національної еліти, який буде домінувати. Отже, актуальність аксіологічної тематики визначена необхідністю осмислення соціальною наукою духовних феноменів, породжених суспільною й адміністративною реформами, а також потребою держави у створенні ідеології, яка б могла забезпечити стрімкий соціальний поступ та консолідацію нації у вихованні громадянської свідомості, а також підготовки управлінських кадрів, які б могли забезпечити необхідну динаміку соціокультурного розвитку.

У перехідних до демократії суспільствах держава за інерцією, отриманою від своїх попередників, й надалі зазіхає на статус незаперечного володаря дум. Спостерігається парадокс, коли прогресивна правляча еліта (яку ми часто ототожнюємо з державою) змушена нав'язувати суспільству цінності демократії, вдаючись до засобів, більше притаманних тоталітарній державі. Чомусь вважається, певно, через брак політичної свідомості суспільства та достатньої кількості сучасних, прогресивно мислячих політичних і громадських діячів, що цінності абстрактної демократії є більш привабливими, ніж реальна свобода. В українському суспільстві це чітко проявляється. Але формальна демократія може бути надзвичайно тиранічною. Тому ми можемо спостерігати сьогодні появу відвертої критики демократії чи громадянського суспільства.

Ось чому сьогодні перед суспільством і державою стає завдання сформувати такі взаємовідносини, щоб цінності суспільства достеменно були і цінностями державного управління.

Для цього в підручнику автор намагався перебороти стереотипи про роль державної політики, які з'явилися в процесі так званої деідеологізації суспільних відносин; окреслити основні підходи до розв'язання проблеми аксіологічного змісту в системі державного управління; визначити особливості, шляхи реалізації й перспективи формування гуманістичної системи державного управління в Україні; сформувати у державних службовців ціннісні орієнтири в розумінні проблем сучасної цивілізації і зокрема в Україні; проаналізувати та відобразити послідовний механізм формування та реалізації основних струк-

турних ланок національної самосвідомості державно-управлінської еліти (насамперед – державних службовців) та засоби її управлінського впливу на розвиток загальнонаціональної свідомості: від світогляду через мораль – до ідеології і далі через політику – до способу життя людей.

У зарубіжній теорії та практиці можна спостерігати розбіжність думок з приводу ролі держави як активного учасника духовного життя суспільства. З одного боку, крах ідеології та адміністративно-командної системи в країнах колишнього СРСР та Східної Європи викликає сумнів у необхідності посилення ролі держави. А з другого – необхідно переосмислити її важливість, і це переосмислення визначається такими факторами:

- посилення компенсаторської функції ідеології та релігії за умов кризи як у “державах загального благоустрою”, так і в традиційно організованих суспільствах;
- руйнування ряду держав та збільшення числа надзвичайних ситуацій у різних частинах світу;
- зменшення ролі національної держави в умовах глобалізації світового міжнародного простору, що нівелює її ціннісні настанови та національну самотність.

Сучасна українська ситуація переоцінки усіх цінностей вимагає відповідного наукового аналізу духовних процесів, які відрізняються від тих, що панували в країні під тиском радянської ідеології. Йдеться про переоцінку всієї структури національної свідомості, властивої українському народові. Адже її формування відбувалося за умов відсутності тривалого періоду існування національної держави. Тому розбудова українських шляхів державотворення має враховувати цю національну особливість.

Для багатьох сучасних політиків, управлінців, державних службовців, політичних лідерів закономірності функціонування ціннісних орієнтирів розвитку, як і раніше, залишаються сферою стихійних рішень і ситуативних інтересів. В умовах трансформації соціуму це може призвести до стихійного руху суспільних процесів, грубих прорахунків та помилок, що мають тривалі негативні наслідки. Звідси – необхідність зосередження уваги на соціально-ціннісних засадах державної політики,

що зумовлює вимогу не лише мати ґрунтовні знання, особливо тим, хто втілює її у життя, але й передбачати можливі наслідки будь-яких ціннісних упроваджень, зорієнтувати державних службовців, управлінську еліту з метою подолання ціннісного еклектизму та правового нігілізму.

Осмислення досягнень сучасної пострадянської та зарубіжної наукової літератури, аналіз сучасної вітчизняної ситуації дають підстави запропонувати власне бачення значущості соціально-ціннісних засад управління у націотворенні та формуванні демократичного образу держави, місця та ролі управлінських кадрів, наслідків їх рішень у цьому процесі.

У цьому підручнику увага концентрується на таких питаннях: роль держави як визначного фактора формування соціально-ціннісних засад суспільства, визначення системотворчих елементів політичного поля в аксіологічному вимірі, концептуальних засад моделювання ціннісних стратегій регулювання соціального розвитку; врахування особливостей національної ідентичності українців як інструментарію соціальних засад державного управління; обґрунтування стратегій формування національної свідомості державних службовців України та механізмів дії демократичних принципів професійних цінностей політичної та адміністративно-управлінської еліти в Україні; значення реалізації цінностей державного управління як критеріїв його якості.

Підручник адресований слухачам системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, науковців, працівників органів державної влади, політиків.

Автор наперед вдячний за пропозиції, зауваження, поради щодо подальшого вдосконалення підручника.

Розділ 1

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ЯК СОЦІАЛЬНО-ЦІННІСНИЙ ФЕНОМЕН

1.1. Основні поняття та категорії державно-управлінської науки

Трансформація соціальних структур на шляху демократизації українського суспільства свідчить про зміну соціально-ціннісних орієнтацій. Побудова соціальної демократичної держави, яка маніфестується всіма пострадянськими країнами, є її метою вітчизняного державотворення. Завданням пострадянської науки державного управління стає створення нової політико-управлінської парадигми, яка б відповідала сучасним вимогам розвитку демократичної держави. Актуальним для сучасної пострадянської науки є також обговорення розуміння самого змісту предмета державного управління, різночитання його вихідних термінів.

З-поміж проблем, що заслуговують на першочергову увагу, варто звернутися до аналізу сутності й співвідношення таких базових категорій адміністративно-правової науки, як **“виконавча влада”** і **“державне управління”**. Витоки спрощеного підходу до оцінки співвідношення цих понять, що нерідко допускається в сучасних юридичних дослідженнях, містяться у притаманному ще радянській науці тлумаченні державного управління як відносно самостійного (виконавчо-розпорядчого) виду діяльності держави, оскільки із запровадженням конституційного принципу поділу державної влади (ст. 6 Конституції України) той вид діяльності, що раніше визначався як “державне управління”, почали механічно ототожнювати з власне “виконавчою владою”, її реалізацією (здійсненням, функціонуванням тощо) [1].

Проте зміст цих категорій та їх детонатів необхідно розрізняти. Співвідношення понять “виконавча влада” та “державне управління” є значно складнішим, адже: “Державне управління як владно-організуюча діяльність органів і посадових осіб здійснюється як у межах власне органів виконавчої влади, так і

поза їх межами. Причому в будь-якій демократичній державі функції виконавчої влади здійснюються не тільки суб'єктами виключно державної влади, а й іншими, недержавними, суб'єктами. Зокрема, ці функції можуть бути делеговані державою як органам місцевого самоврядування, так і деяким іншим недержавним інституціям (наприклад окремим громадським організаціям) [3]. Отже, специфіка *співвідношення понять “виконавча влада” і “державне управління”* полягає в тому, що частина функцій державного управління реалізується за межами виконавчої влади, але водночас частина функцій виконавчої влади може реалізовуватися за межами державного управління” [2, с. 35].

Український дослідник П.Надолішній зауважує, що замість терміна *“державне управління”* все частіше використовується поняття іншомовного походження *“менеджмент”* (від англійського management – сукупність принципів, засобів і форм управління). Останній “...вживається для характеристики управлінської діяльності у сфері бізнесу, виробництва та послуг” [4, с. 45].

Протилежної думки дотримується Г.Щокін, який вкладає у поняття “менеджмент” більш широкий зміст, розуміючи його як “загальний принцип соціального управління, матеріальне виробництво, духовне виробництво, політичну сферу, ототожнюючи його з управлінням суспільством взагалі” [5, с. 213].

Відмінність у дефініціях фіксує також і російський дослідник Л.Сморгунов: “Новий державний менеджмент протистоїть концепції адміністративної держави і використовує для опису сутності державного управління поняття “керівництва” (менеджменту), а не “адміністрування” або “управління” [6, с. 216]. Переорієнтація понять відбувається у 80-90-ті рр. XX ст. у США, наголошує автор. Вона була пов'язана із трансформацією розуміння змісту державних процесів: їх головне завдання полягало не в наданні суспільних послуг населенню, а в умілому спрямуванні цих процесів, збалансуванні сил та ресурсів суспільства.

Державне управління визначається як: “Практичний, організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну жит-

тедіяльність людей з метою упорядкування, зберігання або перетворення, що спирається на її владну силу [7, с. 63].

Державне регулювання (в умовах ринкової економіки):

“Вплив держави на економічну систему, спрямований на досягнення цілей її економічної політики. В умовах ринкової економіки зберігається потреба в державному регулюванні, але порівняно з адміністративно-командною системою управління мета і функції його змінюються ... головною підставою державного втручання в економіку є ситуація, коли не спрацьовує ринковий механізм або проявляються його суттєві недоліки ...” [7, с. 61]. У даному випадку це визначення ми беремо за основу усвідомлення змісту державного регулювання в будь-якій сфері суспільного розвитку. Такий підхід, безумовно, передбачає, що механізми державного регулювання ґрунтуються на певних уніфікованих засадах, ядром яких може виступати суспільна ціннісна парадигма.

Наступне ключове поняття – “***державна політика***” – у вітчизняній науці з державного управління визначається як: “напрямок дій або утримання від них, обрані органами державної влади для вирішення певної проблеми або сукупності взаємопов’язаних проблем” [7, с. 50]. Оперуючи цим поняттям, ми беремо до уваги, що в англійській мові, відповідно – у західній політичній та державно-управлінській науках, використовуються два поняття, які українською мовою перекладаються однаково: “policy (public)” і “politics”. Однак дослідження вітчизняних учених О.Кілієвича [8] та В.Тертички [9], більш обізнаних в англомовній лінгвістиці, дозволяють зробити висновок про те, що політика як “politics”, так само як і політика як “public policy”, не є предметом дослідження винятково одного з видів політології. Адже якщо *теоретична політологія* досліджує сам механізм концентрації та розподілу влади й ресурсів у тих чи інших політичних системах, то *прикладна політологія* не може залишити без уваги дані процеси в актуальній політичній практиці. Вона насамперед займається пошуком центрів зосередження владних ресурсів в існуючій у поточний період політичній системі. Тому, як стверджує Ю.Кальниш, термін “politics” відображає специфіку політології – як теоретичної, так і при-

кладної [10]. Для державно-управлінської науки, на нашу думку, більш характерним є поняття “public policy”.

Базовими засадами формування пострадянської парадигми державного управління на сучасному етапі стають передусім уточнення змісту цього поняття та розробка принципово нових (порівняно з радянськими) підходів щодо участі держави в управлінні суспільним розвитком.

Усі ці багатогранні аспекти вказують на необхідність вивчення соціально-ціннісних засад державного управління, розробки зазначеної теми в межах нового парадигмального підходу, оскільки ця наукова проблема не знайшла досі комплексного висвітлення в працях наукових попередників. Тим часом вона постійно з’являється в пострадянській парадигмі державного управління та в інших сучасних суспільствознавчих науках у межах їх дослідницьких компетенцій. Це свідчить про необхідність розробки цілісної моделі вивчення соціально-ціннісної структури держави, започаткування в науці державного управління аксіологічного напрямку.

Окреме коло питань окреслюють проблеми розвитку України як правової та соціальної держави, що має відповідні соціальні стандарти розвитку.

1.2. Поняття соціальної і правової держави

Державне управління сьогодні не лише на західних теренах, але й пострадянській науці визначається як *соціально-ціннісний феномен політично-організованої цивілізації*. Однак, аби з’ясувати складну діалектику розвитку ціннісних засад системи вітчизняного державного управління, на нашу думку, передусім потрібно увияти комплексну парадигму “ідеальної” пострадянської держави, яка прагне розвиватися в напрямі до демократії.

Спільним для західної та пострадянської державно-управлінської науки виступає усвідомлення того, що соціально-ціннісні відносини сконцентровані в поняттях “правової” та “соціальної держави”. Перша являє собою вид держави, в якій насамперед юридичними засобами забезпечується верховенство

права, реальне здійснення, гарантування, охорона, захист і поновлення порушених прав громадян, взаємна відповідальність держави та особи, контроль і нагляд за утворенням і здійсненням юридичних законів. Основними рисами *правової держави* вважають:

- верховенство і панування правового закону;
- постійне утвердження суверенітету народу як єдиного джерела державної влади;
- поділ влади на законодавчу, виконавчу, судову;
- забезпечення прав, свобод, законних інтересів людини і громадянина, виконання ними своїх обов'язків перед іншими людьми, державою і громадянським суспільством;
- урегулювання взаємовідносин між особою та державою на засадах дозволеності особі робити все, що прямо не заборонено законом, а державним органам - тільки те, що прямо дозволено законом;
- взаємну відповідальність особи й держави, відповідальність держави перед особою і громадянським суспільством за свою діяльність;
- ефективну організацію контролю та нагляду за виконанням законів і дотриманням режиму законності. До основних напрямів формування правової держави в Україні слід зарахувати:
 - необхідність зв'язати правом (загальносоціальним, що характеризується правами людини, народу, людства) діяльність держави та її органів;
 - формування правового механізму, за допомогою якого можна подолати відчуження людини й громадянина від засобів виробництва, власності, від безпосередньої та представницької форм демократії;
 - чітку роботу законодавчої влади на основі Конституції України та конституційних законів;
 - створення системи незалежних судів загальної та спеціальної юрисдикції;
 - формування у людей (народу України) нового правового мислення, високого рівня правової культури, знань про життєво необхідні закони і вміння використовувати ці закони в повсякденному житті [12].

Отже, **правова держава**, скоріш за все, це така держава, в якій досягнуто пріоритету прав людини, де держава зв'язана саме цим правом і підкоряється йому, де законодавча, виконавча і судова гілки влади закріплюють, гарантують і забезпечують права людини, народу і людства у своїй повсякденній діяльності.

Іншим типом державотворення є **соціальна держава**, яка передбачає:

- забезпечення громадянам гідного людини життя в царині їх матеріальних статків і соціального захисту в цілому;
- гарантування громадянам особистісної свободи;
- забезпечення цивілізованими засобами соціальної злагоди, мирного розв'язання протиріч, які виникають чи можуть виникнути.

Кінцевою метою **соціальної держави** є:

- досягнення соціальної демократії, що полягає в реалізації влади народу і забезпеченні людині та громадянину всіх прав, свобод і законних інтересів та виконання всіма суб'єктами права своїх обов'язків;
- ліквідація всіх форм гноблення, дискримінації, расизму, експлуатації людини людиною;
- гарантування всім людям рівних умов вільного розвитку і розвитку кожної окремої особистості;
- досягнення цих та інших цілей у мирний спосіб, політичними методами;
- модернізація виробництва і поступовий перехід до ринкових відносин.

Соціальна держава зобов'язує індивіда брати участь у вирішенні загальних завдань; є регулятором суспільного життя; здійснює контроль над діяльністю приватного власника та приватного капіталу; досягає дедалі більших успіхів у сфері соціального забезпечення свого народу; стверджує та розширює діяльність вільних профспілок і промислової демократії, здійснює чимало інших демократичних перетворень.

Ст. 1 Конституції України визначає, що: “Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава” [13, с. 4]. Таким чином, **Основний Закон країни вже декларує базові цінності державного управління**. Подібні норми запи-

сані в конституціях Російської Федерації, Німеччини і більш як двох десятків інших країн світу [14].

Однак попри півстолітню історію даного поняття існування великої кількості наукових досліджень, публікацій і наукових шкіл, природа і реальний зміст соціальної держави у світовій науці лишаються невизначеними. Починаючи з того, що для визначення даної якості держави застосовується недостатньо диференційований динамічний ряд – соціальна держава, соціально-правова держава, держава добробуту тощо, і закінчуючи відсутністю загальноновизначених уявлень про функції соціальної держави, механізми їх реалізації, умови формування й динаміки.

У різних країнах склалися різні моделі соціально-правових держав. Поряд із наведеними вище загальними закономірностями кожна із сучасних соціально-правових держав має специфічні особливості, аналіз яких дає змогу виділити кілька видів (моделей) соціально-правової держави: економічна, політична, правова, історична, плюралістична [15, с. 5]. Різні моделі передбачають і дещо відмінний соціально-ціннісний базис у системах державного управління, однак евристичний потенціал самої теорії соціально-правової держави, на нашу думку, дає змогу взяти її за основу при побудові нової парадигми соціально-ціннісних засад сучасного державного управління.

1.3. Ціннісні параметри суспільства та їх роль у державному управлінні

Природно, що теорія державного управління використовує безліч спеціальних або загальних теорій (наприклад теорії конфлікту й консенсусу, прийняття рішень, політичного прогнозування тощо). Але водночас існує й загальна теорія державного управління, покликана пояснити державне управління як систему й цілісність. З'ясування того, яке місце займають аксіологічні проблеми в структурі науки про державне управління, є одним з головних завдань нашого дослідження.

Необхідно підкреслити також, що ціннісні параметри суспільства, а отже, і їхня роль у державному управлінні містять

у собі як статику, так і динаміку, що відбиваються в державній організації й політичному процесі.

Динамізм структури цінностей робить її вічно незавершеною, і, навпаки, незавершеність ціннісної ієрархії є ознакою її динамізму. Саме через цю незавершеність і відкритість світу аксіологія державного управління повинна зосереджувати увагу на його динамічній стороні. Але водночас динаміку аксіологічного виміру не можна зрозуміти без усебічного дослідження існуючої в кожний історичний період статичної державного управління.

Із цього погляду теорія державного управління як наукова дисципліна повинна однаковою мірою охоплювати як наявний порядок цінностей державного управління, де домінують постійні, незмінні величини, так і політичний процес, де домінують змінні величини.

Дефініція соціально-ціннісних засад державного управління вимагає обмеження предметної сфери державної діяльності, що на другій Нараді експертів ООН була визначена як “процес досягнення національних цілей і завдань через державні організації” [16].

Похідність процесу державного цілепокладання від первинної самовизначеності функціонально-ціннісної структури суспільства була продемонстрована генезою теорії державного управління, що виявляє залежність динаміки його форм від первинної системи ціннісних орієнтацій суспільства. Регулятивна функція цілепокладання в соціальному менеджменті зафіксована у формулюванні призначення державного управління як “забезпечення та функціонування і розвитку суспільства для досягнення певної мети”.

Метою державного управління є реалізація цілей та функцій держави. Враховуючи політичну та юридичну природу державного управління, воно не є суцільно підпорядкованим процесу виконання функцій держави. Телеологічна природа державного управління дозволяє розкрити соціально-ціннісне підґрунтя державної влади, яка має забезпечити єдність реалізації на практиці цілевизначення, цілепокладання та ціледосягнення. Така єдність досягається в результаті збалансованості дії принципів державного управління: загальносистемних, спеціалізованих та структурних.

Загальносистемні принципи державного управління висувають на перший план ціннісну домінанту демократизму як орієнтир розвитку західноєвропейської парадигми культури. Оскільки демократія є не лише наявним громадянським станом, але являє собою динаміку переходу від суспільства з “механічним” типом солідарності до “органічного” типу, “безсвідомої солідарності цільового об’єднання” до “громадянської асоціації”. До регулятивності демократичної форми управління привертав увагу ще Ж.-Ж.Руссо, тому конституювати демократичність конкретного певного стилю державного управління можна лише як тенденцію багатовекторного розвитку суспільства. Ціннісні орієнтири побудови демократичного суспільства можна визначати з різних позицій. З нашої точки зору, особливої уваги потребує вивчення концепцій утилітаризму та гуманізму.

Визначальним критерієм у цьому складному процесі є результативність колективної дії громадянського суспільства, яке українські дослідники визначають як “сукупність громадських інститутів, які сформовані на добровільній основі, діють на самоврядних засадах у межах Конституції та законів, за посередництвом яких індивіди вільно реалізують свої основні природні права і свободи” [17, с. 615].

Якщо в працях представників класичної філософської традиції (Дж.Локка, Т.Гоббса, Ш.Монтеск’є, Ж.-Ж.Руссо, Е.Канта, Г.Гегеля та інших) і пізніше поняття “громадянське суспільство” використовувалось для розмежування суспільства і держави, – то сучасні науковці стверджують, що нині кордонів між громадянським суспільством і державою практично немає. Держава втручається у вирішення багатьох фундаментальних економічних і соціальних проблем. При цьому спільним для них є діюча особа громадянського суспільства – людина, індивід як особистість з її певною системою цінностей, потреб, інтересів. Саме можливість зреалізувати ці цінності й прагнення перетворює цього індивіда на головного учасника суспільного розвитку. Отже, проблема визначення системоутворюючих елементів політичного поля як соціально-ціннісного підґрунтя державного управління має стати також завданням нашого дослідження.

Спеціалізовані принципи державного управління мають ґрунтуватися на єдності ціннісних орієнтацій державних службовців та її відповідності свідомо визначеній ієрархії цінностей певної держави з урахуванням історичного шляху її становлення. Тому аксіологія має бути необхідною складовою державного управління як навчальної дисципліни. Це завдання є одним із найбільш складних. Оскільки зрозуміло, що маніфестація певних ціннісних настанов у процесі освіти державних службовців не забезпечить їх прихильності проголошеній системі цінностей. Проте це свідчить про необхідність включення аксіологічних дисциплін у систему управлінської освіти як соціального інституту на різних етапах навчання та виховання. І це також є завданням державного масштабу.

У цьому ракурсі науки державного управління актуалізується *поняття ціннісної орієнтації* як “комплексу духовних детермінант діяльності людей або окремої людини, а також відповідних їм соціально-психологічних утворень, які інтерпретуються в позитивному аспекті їхніх значень”. Такими детермінантами можуть виступати уявлення, знання, інтереси, мотиви, потреби, ідеали, а також установки, стереотипи, переживання людей. Поняття “ціннісних орієнтацій” використовують стосовно окремої людини або групи осіб, але не до суспільства в цілому. Саме ціннісні орієнтації виступають “основною цілепокладання, визначають людські інтереси і потреби, зазнають зворотного впливу”.

Тому термін “ціннісна орієнтація” може слугувати в науці державного управління перехідним моментом від трансцендентального статусу цінностей, укорінених у суспільній онтології (в процесі цілісного аналізу суспільства використовують поняття “цінності культури”, “духовні цінності соціуму”, “життєві цінності”, які дуже важко зробити вимірюваними), до державного управління, зумовленого емпіричними показниками. В числі останніх маються на увазі деякі стратегічні детермінанти поведінки державних службовців, що склалися протягом тривалих періодів часу в певному соціокультурному середовищі.

Застосування поняття *“ціннісні орієнтації”* відображає спрямованість аналізу на переважно соціальні (індивідуальні або групові), синкретично-психологічні прояви, тоді як понят-

тя “цінності культури”, “життєві цінності” орієнтовані на вивчення загальнокультурних явищ, у яких з великою визначеністю виокремлюються духовно-орієнтаційні, раціонально-значущі компоненти, а також проблемно-змістовні аспекти. Водночас прояви ціннісних орієнтацій і цінностей культури трактуються як потужні стимулятори культурної поведінки людини; вони є стимулами для досягнення різноманітних цілей, для захисту якихось ціннісно-символічних імперативів. За допомогою ціннісних орієнтацій і цінностей культури у тому або іншому суспільстві формуються стандарти культурних оцінок, визначається ієрархія життєвих цілей і вибір методів та засобів їх досягнення. Однак форми реалізації зазначених функцій у тому й іншому випадку здійснюються по-різному. Система ціннісних орієнтацій виступає як аспект, певний бік нормативно-рольових структур держави; у самій цій системі існує безліч оперативних, нестійких елементів, хоча є й глибоко вкорінені стереотипи. Система ж “цінностей культури” більшою мірою знаходить місце в реалізації екзистенційно-феноменологічного аспекту суспільної діяльності; її компоненти більш стабільні, динаміка їхніх змін більш уповільнена, ніж динаміка елементів ціннісних орієнтацій, що розвиваються на рівні поведінки соціальних груп або окремої людини. Загальний рівень розвитку цінностей культури актуалізує проблему формування національної ідентичності як завдання державного управління на сучасному етапі розвитку України.

1.4. Ціннісний конфлікт

Ціннісно-регулятивні настанови як перспектива розвитку держави, форм, методів і технологій її управління можуть суперечити існуючим ціннісним орієнтаціям державних службовців. Така ситуація є однією з найбільш поширених форм конфлікту цінностей, який формується в структурах та органах державного управління. В цьому контексті треба чітко відмежовувати конфлікт цінностей у процесі державного управління від інших схожих на нього форм. Перший вид конфлікту можна визначити як концентрований тип соціального конфлікту, де йде

“боротьба за цінності та претензії на певний соціальний статус, владу і ресурси” [18, с. 24]. Він принципово відрізняється від конфліктів потреб та інтересів, які близькі до розуміння інновації як типу анемії за класифікацією Р.Мертон [19, р. 186]. Якщо застосовувати схему мертонівського концепту, то державні службовці при визнанні загальних цілей державного розвитку можуть нехтувати легітимними в цій суспільній структурі засобами, що може призвести до трансформації конфлікту інтересів в антагонізм цінностей.

Ціннісний конфлікт являє собою раціональну діяльність у тому плані, що конфліктуючі сторони оформлюють свої інтереси у вигляді певних цілей, обирають шляхи їх досягнення, визначають шляхи завершення конфлікту. І цей фактор раціоналізації суспільних відносин у процесі ціннісного конфлікту є ресурсом підвищення ефективності державного управління. Але необхідно враховувати можливі ірраціональні зміни, що визначають динаміку конфліктної поведінки, особливо якщо вона відбувається на тлі такого складного багаторівневого явища, як державне управління. Взаємодія конфліктуючих сторін здійснюється у певному соціальному середовищі з властивими йому цінностями і символами, які вважаються прийнятними і законними для групової взаємодії, тому осмислення конфліктних відносин передбачає їх аналіз з урахуванням більш широкого поля соціального контексту.

Нехтування державними службовцями загальнонаціональних цілей державного розвитку заради власних інтересів спричинює суспільну анемію, де певні, навіть позитивно сформульовані, заходи державного управління можуть мати непередбачувані наслідки. Тому навіть конфлікти потреб й інтересів можуть призвести до конфлікту цінностей. Особливо жакливими стають наслідки конфлікту інтересів, якщо вони являють собою протистояння різних структур державного управління. Сьогодні ми бачимо, яких наслідків набувають такі конфлікти в умовах політичних змін в Україні.

В основі більшості конфліктогенних проблем у сфері державного управління, вирішення яких пропонується тими або іншими теоріями державного управління, лежить добре відома економістам **проблема агентських стосунків (agency problem)**.

Так називають неминучу розбіжність інтересів агента й принципала - особи, що доручила у своїх інтересах виконання яких-небудь функцій агентові. Агентські стосунки припускають дії агента на благо принципала, і поява при цьому в агента конфлікту інтересів потребує спеціальних заходів щодо мінімізації. Класичним прикладом такої проблеми є наймання менеджера акціонерами, але більш складний характер вона має у сфері державного управління.

Ланцюжки агентування в державі досить довгі: народ вибирає своїх агентів (главу держави і депутатів), ті призначають або затверджують своїх агентів (керівництво), яким підкоряються їхні агенти – чиновники відомств та ін. А з урахуванням того, що вибори глави держави і парламенту відбуваються раз на чотири-п'ять років, держава виявляється тією самою “армією, що завжди готується до минулих боїв”.

Одним з наслідків перерахованих проблем наявності безлічі “кандидатів у принципали”, загального агента й мультизадачності довгих ланцюжків агентування є те, що чиновник як агент практично весь час перебуває в ситуації конфлікту інтересів, навіть якщо виключити його свідому нечесність. При цьому конфліктують:

а) різні доручення, спрямовані на реалізацію різнонаправлених інтересів принципалів;

б) доручення принципалів і власні інтереси урядовця-агента.

Власні інтереси навіть чесного чиновника спонукають його вибирати для докладання зусиль найбільш легкі напрями, оскільки в умовах невизначеності соціально-ціннісних пріоритетів різних принципалів, або навіть різних вимог одного принципала, немає ніяких розумних підстав робити по-іншому.

Ще одним наслідком проблеми агентських стосунків є те, що державна організація з необхідності бюрократизується: принципалові (хоч би хто він був – громадянин, законодавець, вище керівництво країни) звичайно важко оцінити, чи привела конкретна дія чиновника до поліпшення виконання функцій держави, але можна перевірити, чи виконав він установлену інструкцію. Тому обсяг інструкцій збільшується, а чиновники змушені виконувати їх навіть у тих випадках, коли вони суперечать інтересам громадян, навіть якщо вони сприймаються

раціонально. За такої поведінки для чиновника, принаймні, немає ризику бути звинуваченим у корупції. Тому державне управління приховує в собі величезний конфліктогенний потенціал, який ще більше поглиблюється в ситуації невизначеності цінностей і пріоритетів державного розвитку.

Одна з найбільш істотних проблем конфліктної ситуації на державному рівні полягає в прагненні вийти зі стану суспільної анемії. Природно, що хаос і порядок поняття відносні. І все-таки необхідною передумовою порядку, в межах якого лише і може здійснюватися ефективно державне управління, є визначення вектора раціоналізації соціального менеджменту, який заснований на загальному визнанні певної ієрархії суспільних цінностей. Державні методи управління є в даному випадку, на нашу думку, найбільш ефективними. Мова йде не про єдину (жорстко центровану) систему суспільних цінностей. Визнання допустимості державної ідеології не має означати вимоги її повного домінування, так само як і навпаки. Сучасна культура, на відміну від традиційної, припускає досить широкі рамки терпимості та толерантності, тобто можливості спілкування і спільної дії людей чи груп з різними системами світогляду й різними ціннісними орієнтаціям. Однак плюралізм і взаємне визнання поки що не є домінуючими способами взаємин між ціннісними установками.

Досить часто системи цінностей виступають як самодостатні джерела мотивації, які діють на основі розподілу людських співтовариств на “своїх” і “чужих”. Саме в цьому випадку ми спостерігаємо ціннісний конфлікт.

Експлікація розбіжності між своїми і чужими (універсальність цього конфлікту в сучасних філософських концепціях визначається як протистояння між “Я і Не Я” (З.Фрейд), “Я і Ти” (М.Бубер), “Я та Інший” (Е.Левінас)) набуває визначального значення, стає домінуючим фактором індивідуальної і групової ідентифікації та мотивації й ускладнює процес державного управління. В цьому контексті саме управлінський ресурс держави має збалансовувати відносини між різними етнічними групами, релігійними конфесіями, політичними течіями тощо.

І навпаки: дієвість державного управління може оцінюватися стабільністю соціальної ситуації в цілому, врівноваже-

ністю зазначених епіцентрів суспільного протистояння. Конфліктогенний потенціал ціннісних орієнтацій українського суспільства актуалізує значення дослідження стратегії формування національної свідомості державних службовців України та її соціально-ціннісне спрямування, а також механізмів формування демократичної системи професійних цінностей політичної та адміністративно-управлінської вітчизняної еліти.

Необхідною умовою вирішення цих складних державних завдань виступає єдність самої державної влади. Забезпечення єдності державної влади є одним з головних завдань організації державного управління в цілому. А це стає можливим лише з урахуванням особливостей формування та функціонування ціннісного механізму державно-владних відносин. Визначення функціональних особливостей дії соціально-ціннісних засад як критеріїв якості управління на кожному з цих рівнів діяльності держави є окремим завданням аксіології державного управління.

Розділ 2

СОЦІАЛЬНО-ЦІННІСНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЯК ДИНАМІЧНИЙ ОБ'ЄКТ: ТЕОРЕТИКО-ІСТОРИЧНА ГЕНЕЗА

2.1. Еволюція соціально-ціннісних поглядів у теорії та практиці управління державою

Вирішення сучасних завдань соціального розвитку передбачає аналіз проблеми формування соціально-ціннісних засад державного управління та історії їх розвитку. Крім того, державне управління в процесі свого формування, функціонування і реалізації постає як складний феномен, що потребує розкриття й пізнання його природи. Залежно від виявлення закономірностей розгортання соціально-ціннісних засад державного управління, на нашу думку, визначається і ефективність соціальної організації, розв'язання соціально-економічних проблем та формування правової системи. Тому аналіз історичних форм державного управління та їх соціально-ціннісного обґрунтування є необхідним елементом розвитку науки державного управління.

2.1.1. Державне управління та його соціально-ціннісне обґрунтування в Античності

Передусім ми звернемо увагу на розвиток ціннісних засад державного управління в західноєвропейській цивілізації, який розпочинається з виникненням держави античного типу. Античний поліс генетично походив від первісної громади, яка, хоча й була вже втягнутою в систему суспільного поділу праці і кожний її представник не був функцією роду, але усі її члени були вільними громадянами (починаючи з реформ Солона), тобто формально мали рівні права і могли брати участь в управлінні державою. У полісній громаді Давньої Греції та Риму за добу високої класики не було опозиції між державною владою і соціальною організацією громадян. Вони були тотожні (олігар-

хія, тиранія, імперія – це все вже форми розкладу античного полісу). Антична демократія як політична форма влади народу є тотожною державному управлінню. Однак, на нашу думку, наявність демократичної форми правління не є достатньою для виникнення громадянського суспільства в його сучасному розумінні. Тим більше, що антична демократія багато в чому жила працею рабів. Лише дихотомія державної та економічної влади (державних і пануючих господарських практик) породжує в добу Нового часу цей феномен, тоді як античність не порушує первісного синкретизму соціальних форм, де державне пронизувало усі форми людських відносин: родину, релігію, освіту, мистецтво. Принципову різницю між античною і новоєвропейською ціннісними настановами державного управління французький мислитель Б.Констан пояснює на прикладі здійснення свободи в цих соціумах: “Наша свобода має полягати в мирному користуванні особистою незалежністю, на відміну від античного типу свободи, який полягав у діяльній, постійній участі в колективній реалізації влади” [20, с. 620]. Бути членом античного “*politike*” означало бути громадянином – членом держави й, тим самим, бути зобов’язаним жити й діяти відповідно до її законів і без заподіяння шкоди іншим громадянам. Отже, в античності держава була наявним громадянським станом, отожднювалася з ним, а здійснення державного управління в античному полісі конституювалося через репрезентацію певної системи громадянських чеснот. Тому феномен державного управління зумовлювався ідеалами давньогрецького полісу, де поняття “людина” прирівнюється до поняття “громадянин”. Це явище пояснює О.Шпенглер: “Остаточний занепад античного полісу відбувається у даруванні Каракаллою (212 р.) римського громадянства всім провінціалам. Цим було знищене античне статусподібне поняття громадянина” [21, с. 472]. Отже, в управлінні державою могли брати участь не всі мешканці полісу, а лише люди, які мали певний правовий статус. Тому говорити про те, що за Античності було правове регулювання державою в новоєвропейському розумінні неможливо. Перш за все тому, що новоєвропейській атомізованій державі протистоїть антична тотальність суспільного устрою (це демонструє законодавство Солона, згідно з яким людина, що під час вуличних бійок не

відстояла своєї позиції зі зброєю в руках, мала бути вигнаною із соціуму, тобто процедура ізоляції від спільноти є крайньою пенітенціарною мірою традиційного суспільства).

Існувала ідея держави як упорядкованого космосу, що є втіленням добродетелей громадян. Як писав автор першої в Європі розгорнутої державної теорії **Платон**, “усі розбещені люди (які підкорені власною слабкістю) – створюють один рід, решта – три роди громадян оточують їх з усіх боків і примушують не порушувати законів”. До таких родів він зараховує: благочесних, ревносних та тих, хто “прагне не до тіла, а до прекрасних властивостей душі”. Найкращою з усіх чеснот Платон вважає справедливість як “повинність віддавати кожному належне”. Держава відповідає своїй ідеї, лише якщо керується законом справедливості. Платон сприймав державу як органічну істоту, що й пояснює його ставлення до громадян такої держави – “держава є такий організм, в якому кожна людина служить цілому й ціле служить кожній частині” [22].

Протилежною позиції Платона, який визнавав необхідність обмеження приватних інтересів заради безпеки ідеальної держави, є концепція **Аристотеля**. Хоча він також визнавав природне походження держави: “будь-яка держава - продукт природного виникнення, як і первинне спілкування: воно є довершенням їх, у довершеності ж виявляється природа” і наполягав на первинності держави порівняно з родиною. Для Аристотеля кінцевою метою людського існування, абсолютним благом, безумовно бажаним для всіх, так само як і кінцевою метою держави, а отже, і процесу управління державою, є щастя як розумна діяльність людської душі. Воно досягається через опанування добродетелі, яка для нього є “нормальним розвитком природних спонукань”. В Аристотеля цінніше є підґрунтям існування держави, її складовою та умовою державного управління. Наприклад, справедливість обидва вищезазначені філософи пов’язують з уявленнями про державу. Право вважається мірилом справедливості, а отже, є засобом впровадження цінностей у державне життя. При цьому Аристотель, дещо глузуючи з платонівської “ідеальної держави”, у власній концепції залишає за людиною природне право на створення сім’ї, на володіння приватною власністю та наділяє людину

певним колом індивідуальних прав “аби кожний міг вільно розвиватись до повноти душевних сил, які йому необхідні”.

Політична думка Стародавнього Риму й Стародавньої Греції нерідко розглядається в єдності. Для цього є зрозуміла підстава. Грецька філософія, культура, наука дуже вплинули на римське суспільство. Розглядаючи державу як найвище втілення людського розуму, мислителі Греції й Риму конструювали різні моделі держави, у яких найбільш повно, на їхню думку, проявлялося свідоме начало. Однак слід мати на увазі: якщо в політичній думці стародавніх греків переважав соціально-політичний аспект, то в римлян – правовий. У греків проблемами держави й права займалися філософи, у римлян – юристи, які мали в цій сфері безсумнівні заслуги. Зокрема, першим, хто ввів у науковий обіг поняття громадянина як суб'єкта права й держави, був *Марк Тулій Цицерон* – відомий оратор і державний діяч Стародавнього Риму. При цьому, на відміну від Платона й Аристотеля, які вважали, що природне право й держава невіддільні одне від одного та виникають одночасно, Цицерон стверджував, що спочатку виникає природне право, а вже потім з'являються держава й писаний закон.

Виникнення монотеїстичних світових релігій та утвердження християнства у статусі офіційної ідеології пізньої Римської імперії у IV ст. привело до посилення впливу релігії на державні процеси. Це спонукає західноєвропейську систему державного управління до формування нової ієрархії цінностей: з одного боку, християнська теологія постулює “для нас немає більш чужих справ, ніж справи державні”, а з другого, глава церкви – Папа Римський – перебрав на себе і світські функції, що сприяло затвердженню догматів церкви в державних законах, а джерелом понять “закон”, “право”, “справедливість” стає Святе Письмо, освячуючи цим їх божественну природу. Тобто світська держава набуває другорядного значення (“не маємо тут постійного граду, але шукаємо майбутнього”), водночас державна влада сакралізується, стає ланкою божественної вертикалі влади.

2.1.2. Державне управління та його соціально-ціннісне обґрунтування в епоху Середньовіччя і доби Відродження

Легітимацію державної влади і визначення механізму її управління в розумінні політичних мислителів доби Середньовіччя можна побачити на прикладі робіт *Блаженного Августина*. Управління державою поширюється на “тварний” світ та на володіння ним – це “природний порядок”, за Августином. Він протиставив два гради – Божий та людський, наголошуючи на необхідності підкорення та служіння людської держави Божій, “бути органом церкви, мечем віри проти невірних”.

Більш натуралістичне розуміння процесу управління державою можна побачити в творах *Фоми Аквінського*. Встановлена Богом влада несе людям добро, тому їй варто беззаперечно підкорятися. Головне завдання державної влади – сприяти загальному добру, піклуватися про справедливість у суспільних справах і забезпечувати мир підданам. Але використання влади може бути поганим. Тому тією мірою, якою світська влада порушує закони Бога, піддані мають право чинити їй опір. У політичному вченні Аквінського визнавався суверенітет влади народу: “Король, що зрадив своєму обов’язку, не може вимагати покори. Це не повстання, спрямоване на скинення короля; оскільки він сам повстав, народ має право скинути його. Однак краще обмежити його владу, щоб не допускати зловживань. З цією метою весь народ повинен брати участь в управлінні. Державний лад повинен з’єднувати обмежену й виборну монархію з аристократією по ознаці вченості, і таку демократію, що забезпечувала б доступ до влади для всіх класів за допомогою народних зборів. Жоден уряд не має права стягувати податки понад міру, встановлену народом. Усяка політична влада здійснюється за згодою народу, і всі закони повинні узгоджуватися з народом або його представниками. Ми не можемо бути в безпеці, поки залежимо від волі іншої людини”. Вчення Аквінського містить ідею теократичної держави як найкращого устрою державного управління, що об’єднує в собі дві благословенні Богом гілки влади: світську та духовну, світська влада, у свою чергу, підкоряється духовній. Обов’язок громадян

полягає в цілковитій покорі владі, навіть деспотичній – вона слугує для спокути людських гріхів. Право змінити таку владу належить виключно церкві. Таким чином, за всієї різноманітності цінностей середньовічної державної влади запорукою ефективного управління є християнська покоря.

Проблема ціннісних орієнтацій державного управління Західної Європи доби Відродження була сформульована італійським мислителем і дипломатом **Ніколо Макіавеллі**. Він робить спробу розвінчати авторитет католицької церкви, яка на початку своєї діяльності була символом незалежності Італії, а за часів життя Н.Макіавеллі перетворилась на найбільшого власника й гнобителя народу поряд з іноземними завойовниками країни на тлі її роздрібненості. Сформульоване Н.Макіавеллі вчення про матеріальний інтерес як рушійну силу суспільних процесів певним чином похитнуло традиційно ціннісне обґрунтування важелів державного управління. Проте свобода залишається для Н.Макіавеллі найвищою цінністю як стосовно людини, так і держави: “Доки всі насолоджуються благами свободи, ніхто не усвідомлює їхньої вартості, вони полягають у тому, що кожен може вільно і беззастережно користуватися своїм майном, не побоюючись за гідність дружин та дочок, за власну безпеку; володіючи цим, ніхто не відчуває себе зобов’язаним тільки за те, що його не ображають” [23, с. 260]. Цінність свободи як мети існування та орієнтира державного управління в цього італійського дослідника поєднується з розвінчанням божественної природи державної влади.

2.1.3. Соціально-ціннісні засади державного управління в епоху Просвітництва та Нового часу

У XVII ст. відбувається активний процес обґрунтування теорій природного права і суспільної угоди. Серед авторів: Гуго Гроцій, Бенедикт Спіноза, Томас Гоббс, Джон Локк та ін. Ними представлені оригінальні інваріанти інтерпретацій щодо причин виникнення права та укладення суспільної угоди як єдиного джерела законів, захисника інтересів особи. Раціональне

пояснення механізму державного управління відбувається для забезпечення природного прагнення людини до свободи. Остання як найвища цінність стає рушієм світової історії в концепції Джамбатісто Віко: “Спочатку підкорені народи намагаються вийти з-під гніту та бажають рівності, потім, намагаючись перевершити рівних, стають на шлях до тиранії; тиранія на своєму вищому етапі змінюється монархією, що й завершує кругообіг розвитку історії”. Державну владу Віко називає природним явищем: “Хто не може керувати сам, повинен надати це право іншому... У світі завжди правлять ті, хто кращий за природою”. Отже, природні схильності стають показником здатності управління як найвищого втілення свободи.

Необхідність наукового підходу до державного управління висвітлюється в роботах *Томаса Гоббса*. Він виходить з того, що громадянська історія може скласти “підґрунтя науки про державу та мораль”. Він ставить питання: “Чому норми моралі та права за свою довгу історію підлягали таким значним змінам, часто навіть ставали кардинально протилежними? Відповідь досить проста: тому що від цього залежали певні майнові інтереси людей, їм вигідно було мати саме такі права. Коли ж це перестає бути вигідним, права починають скасовуватися” – насправді, переконаний автор, – “...люди рівні від природи і підтримують своє існування всілякими засобами, користуючись необмеженою свободою природного стану. Це спричинює нескінченні війни, що загрожують людству самознищенням. Тому невпорядкованість природного стану обмежується раціональним актом суспільного договору, завдяки якому з’являються державні інституції, які здійснюють розумність управління, встановлюючи поняття правильного-неправильного, справедливого-несправедливого. Тому що зазначені норми не мають сенсу, коли немає спільної влади, немає закону... Справедливість та несправедливість це якості людей, що живуть у суспільстві”. Таким чином, встановлюється громадянський мир і складається суспільна угода, в основі якої лежить природний закон, що разом з природним правом складає сутність людської природи як єдності природного та позитивного розуму. Виникає держава, мета якої – “в єдності та підкоренні”. Тотальність управління перетворює державу на чудовисько-Левіафана, але, за Т.Гобб-

сом, немає іншого шляху позбутись самогубної стихії природного стану. Вже в роботах Т.Гоббса сформульовані цінності, які стають підґрунтям формування новоєвропейського типу держави та відповідного їй типу державного управління, це – природна рівність людей, що уособлюється в рівності перед законом, справедливість як критерій ефективності державного управління (оскільки у Т.Гоббса суспільство і держава ще не розрізняються) та безпека як кінцева мета об'єднання спільноти в державу.

Інший мислитель французького Просвітництва *Шарль-Луї де Монтеск'є* представив власну концепцію, в якій зазначив, що його вчення ідейно спрямоване проти концепції Т.Гоббса. Він зазначав, що світ розумних істот “ще не регулюється з такою довершеністю, як світ фізичний”, тому що не дотримується своїх законів. Бог – у заповідях, філософи – у законах моралі, законодавці – в позитивних законах – постійно змушені нагадувати людям про їхні обов'язки. Державне управління суспільством та приватна власність, за Ш.-Л.Монтеск'є, є необхідними умовами життя. Природні закони потребують свого вдосконалення у суспільних законах шляхом розширення доброчесності. Тут думка автора збігається з ідеями Платона. Сукупність усіх законів створює так званий “дух законів”. Ш.-Л.Монтеск'є вірить у всемогутність добрих законів, які засновані відповідно до природи речей або природного права та є об'єктивними. Вимоги до законів державного управління такі: простота, однозначність трактування, реальність, узагальненість, постійність дії, дієвість, чистота та відповідність природному праву. При цьому він застерігає, що: “... коли державою правлять закони, народ дозволяє собою керувати, якщо ж існують зловживання, народ сам береться до влади”. Це, на думку філософа, розхитує країну. Порятунком для вільних держав автор вбачає у своєчасному виправленні помилок “завдяки своїм законам”, хоча велика кількість змін у правосудді за незначний проміжок часу є для автора ознакою підкупності судів та законів. А тирацію, що прикривається законами та “видимістю правосуддя”, він називає найбільш жорстокою, коли “нещасних топлять з тієї самої колоди, на якій вони рятувались”. Сучасну йому Францію Ш.-Л.Монтеск'є вважає доброю державою, наводячи для

доказу цього принцип її існування: “Держава піклується за громадян; вона діє і вони заспокоєні”, в якому можемо вгадати ознаки сучасної популярної концепції “держави – нічного вартового”.

Принципово нові ідеї управління державою на теренах Західної Європи з’являються у Новий час. Тут світ історично демонструє більшу індивідуальну свободу основної маси населення за мінімального впливу античної спадщини з її середньовічно-неоплатонічною традицією бачення людини частинкою ієрархії Космосу. Зовсім інша структура державного управління складається за умов існування конституційної монархії або буржуазно-демократичної республіки.

Стратегією розвитку новоевропейських держав уже стали економічні практики, а не збереження сталої соціальної ієрархії. Трансформація державного управління полягала в розмежуванні політичної та економічної стратифікації. Соціальною репрезентацією державного управління були вже не представники дворянства чи духовенства, що очолювали політичну еліту за часів Середньовіччя та Відродження, а члени третього стану – виробники й торгівці. Потреба легітимізувати свій реальний статус у правовому вимірі створила інститут громадянського суспільства як засіб боротьби за поєднання економічної та політичної свободи. “Для того, щоб розкласти феодальне суспільство і звести його до своєї основи в особі окремої людини, політична революція проти старого порядку була покинана знищити всі прошарки, корпорації, цехи, привілеї, всі інші інститути, які порушують принцип рівності підданих перед державою”, – вважає російський дослідник К.Гаджиев [24, с. 24]. Сфера державного управління мала бути не лише секуляризована, а й закріплена у новому соціальному статусі.

Процес формування національної держави та механізмів її управління відбувався тоді у тому значенні, в якому ми використовуємо його зараз. Державу починають розуміти не як певну спільність людей, а як апарат забезпечення і дотримання інтересів членів суспільства. Із державним апаратом управління пов’язується закон – запорука міцної і стабільної держави, дотримання громадянських угод та охорони приватної власності. Саме в західних країнах Європи практика монархічного управ-

ління доповнюється новою складовою, яка поступово змінює сам механізм державного управління та його соціально-ціннісні засади. Разом з посиленням ролі світської влади, що розглядалось як підґрунтя стабільності в умовах зародження і поширення капіталістичних відносин, спроможних захистити власника й підтримувати порядок у суспільстві, не втручаючись при цьому в приватне життя особистості, в Західній Європі виникає новий важіль управління, який претендує підвищитися до статусу державного – громадянське суспільство.

Впровадження сучасних ціннісних обґрунтувань та теоретичних здобутків у практику державного управління, на нашу думку, відбувається в Західній Європі та Північній Америці у XVIII ст. Йдеться, приміром, про проголошення Декларації незалежності, Біля про права та Конституції в США, Конституції та Декларації прав людини і громадянина у Франції. Декларація незалежності на державному рівні нарешті проголосила самоочевидними істини: всі люди створені рівними, вони мають від Творця певні невід’ємні права, серед яких є право на життя, свободу і на прагнення до щастя. Вона містила також тезу про свободу совісті як природне право людини.

Один з авторів Декларації незалежності США **Томас Джефферсон** прагнув утвердити в американському стилі управління ідеальне “царство розуму”. За Т.Джефферсоном, “Прогрес лібералізму викликає добрі сподівання, що розум людини з часом повернеться до свободи... Наша країна подала приклад фізичного звільнення від боргу перед ним, а стосовно звільнення морального, – то моральна свобода існує у нас лише номінально. На практиці засилля суспільної думки цілком пригнічує ту свободу, яка в теорії стверджувалася законами”. Він виступав за расову повноцінність. Виникнення нерівності серед людей Т.Джефферсон пояснював тим, що закони власності взяли гору над природними правами людей. Він наголошував, що закони можуть і повинні змінюватися відповідно до людських потреб та потреб часу, але правова свобода ще не замінює моральну. Тому представник прагматизму Джон Дьюї ставить питання, узагальнюючи спадщину “психології демократії”: “чи можна зберегти політичну свободу без свободи культури?” [25, с. 41]. Цю функцію доведення стратегій

управління до культурних засад суспільства, на його думку, має виконувати держава.

Як відомо, *Джеймс Медісон* вважається “батьком” Конституції США. Він відзначався критичним ставленням до загального механізму державного управління Західної Європи, що дало змогу вийти в реальному політичному житті країни на принципово новий рівень – конституційний. Якою стає людина – залежить від суспільства. Тому люди повинні самі обирати форму правління та умови співжиття. Для цього потрібно забезпечити їм політичну рівність та повагу до прав кожного, враховуючи й права меншин. Ці принципи мають складати основу державного управління та бути закріпленими законодавчо. Республіканська форма правління є засобом їхнього забезпечення, на противагу монархії чи аристократії. Останні ж, на думку Дж.Медісона, становлять небезпеку для республіканізму. Важелем, що підтримував би стабільність республіканської влади та унеможлививлював переродження її в тиранію чи анархію, є система “стримувань і противаг”, яку забезпечує поділ влади.

Саме таке розуміння функцій державного управління втілюється у політико-філософській системі *Вільгельма Георга Гегеля*. Рівень держави для нього означає не зовнішнє (силою примусу), а внутрішнє добровільне прийняття законів розуму: “держава є ... у собі й для себе розумною”, “... це хід Бога у світі” [26, с. 284]. Однак умови реалізації такого ідеалу в тлумаченні Г.Гегеля досить суперечливі. З одного боку, він справедливо критикує Платона за абсолютизацію самоцінності держави та загального всупереч волі окремого. На відміну від фундатора теорії держави, у якого самоцінність загального в державі дана безпосередньо, Г.Гегель пропонує прийти до неї шляхом самостійного розвитку індивіда, поступового його включення в систему управління. І це розходження принципове. Дійсно, ціле ніколи не буде міцним, якщо воно ґрунтується тільки на зовнішніх чинниках, “залізі й крові” (Бісмарк), а не на внутрішній єдності частин. На жаль, Г.Гегель не вказує шляхи добровільного прийняття загального, крім усвідомлення його як законів розуму й віри в те, що закони, які наводить Г.Гегель, є законами Бога.

У фундатора *марксизму* принциповим є розрізнення механізмів державного управління і функціонування громадян-

ського суспільства. На його переконання, генетично лише буржуазна революція “знищила... політичний характер громадянського суспільства”. За капіталістичного типу виробництва постає питання про співпрацю громадянського суспільства та механізмів державного управління [27, с. 74].

Таким чином, новоевропейський етап становлення державного управління в межах класичної раціональності створив фундамент теорії правової держави, принципів її управління та його ціннісного виміру. Свобода та індивідуалізм є основою формування демократичної системи цінностей: “в реалізації всього діапазону видів нової свободи полягає суть історії Нового часу”.

2.2. Формування сучасних соціально-ціннісних концепцій державного управління

Класичний етап розвитку теорії державного управління ґрунтувався на аксіомах соціальної онтології, які утверджували необхідність існування держави як вищої форми розвитку суспільства, на засадах певних аксіологічних постулатів. Тим самим була легітимізована ієрархія державної влади та структура її функцій. Проте метафізичні та аксіологічні засоби обґрунтування не перетиналися з емпіричними формами державного управління, а тому не набули достатніх важелів впливу в сучасну епоху складної соціальної динаміки та відповідних засобів державного менеджменту.

Складна диференціація суспільно-політичних процесів розвитку західноєвропейської цивілізації на рубежі XIX–XX ст. не могла вже обмежитися лише аксіологічними засобами легітимації структури державного управління. У цей час інституціоналізується наука державного управління, яка значною мірою ґрунтувалася не на метафізичних конструкціях політичної теорії, а на практичних потребах державної політики та управління суспільним розвитком.

Сьогодні в теорії державного управління виділяються кілька історично сформованих шкіл і напрямів. Особливий інтерес для нашого дослідження становлять американська теоретико-прикладна школа, яка започаткувала емпіричні стратегії

вивчення державного управління, та пострадянська теорія державного управління, яка, на нашу думку, характеризує сучасний стан її вітчизняної моделі. Аналіз наукових підходів цих шкіл дає змогу нам окреслити сутність і значення соціально-ціннісних засад державного управління в його сучасній теорії.

2.2.1. Американська школа державного управління, її особливості

Засновником американської наукової школи державного управління прийнято вважати **Вудро Вільсона**, який у 1887 р. видав книгу “Дослідження управління”, в якій дається визначення й окреслюється сфера галузі державного управління. Найпершим положенням В.Вільсона було те, що управління можна зробити точною наукою. Він бачив у державному управлінні продовження політичних наук: “Наука управління – це найпізніший плід того вивчення політичної науки, яке розпочалося дві тисячі років тому... Питання управління – це не політичні питання”. Але В.Вільсон пішов далі і зробив важливе розмежування політики та управління. Рішення розмежувати політику й управління мало на меті знайти засади, які допомагали державним організаціям і їх службовцям визначити свої функції та роль. Розв’язання цієї проблеми В.Вільсон шукав у сфері бізнесу та управління ним з наголосом на економічній раціональності.

Отже, з часів В.Вільсона для американської школи “public administration” характерною є загальна емпірична спрямованість досліджень. Це не дивно, оскільки науково-політологічна традиція, до якої прийнято в цій країні зараховувати державне управління, з самого початку мала емпіричну орієнтацію. Про переваги емпіризму в політичній теорії говорили і говорять багато її представників. Наприклад, професор Орегонського університету Дж.Дрижек стверджує, що будь-який прогрес у наукових дослідженнях “може бути охарактеризований як зростаюча здатність науки справлятися з випадковістю в емпіричних проблемах”.

Ще більш категорично з цього питання висловлюється американський дослідник **Дж.Ганнелл**: “Наївно чи претензійно розраховувати, що перебудова політичного життя, держав-

ного управління може відбутися на основі проникнення в суть екзистенціалізму, феноменології, лінгвістичного аналізу, герменевтики, критичної теорії і метаетики” [28]. Він заперечує роль таких ідеальних утворень, як “цінності”, й думає, що тільки на основі узагальнення практики політичного життя, політичного і державного управління може плідно розвиватися теоретична думка. Ідеї Дж.Ганнелла цілком поділяє відомий американський політолог **Ю.Меєн**: “Найкраща стратегія для політичних наук, – підкреслює він, – полягає в тому, щоб максимальною мірою бути суворо емпіричними” [29].

Трохи в іншому аспекті розглядає проблему емпіризму в політичних науках **Р.Лейн**. Він частково визнає роль цінностей у процесі державного управління, проте, на його думку, в умовах науково-технічної революції відбувається широке вторгнення “наукових критеріїв і наукового знання” у сферу практичної політики, державного управління: “Дебати ще залишаються ціннісними і партійними, але сфера ідеології скорочується під впливом панування знання”. Він вважає, що сама теорія державного управління необхідна для того, щоб зробити практику “public administration” більш раціональною, але інші орієнтири класичної науки він відкидає.

Вже на перших етапах розвитку американської школи державного управління більшість її видатних представників були не тільки теоретиками, а й практиками. Професор **Л.Уайт**, який вважається одним з основоположників класичного напрямку в американській школі державного управління, вів велику практичну діяльність як член Комісії зі справ цивільної служби. Його фундаментальна теоретична робота “Вступ в науку державного управління” багато в чому є узагальненням практики “public administration” у США. Зокрема, він стверджував, що оптимізація використання засобів у державному управлінні має орієнтуватися на досягнення поставлених цілей з максимальною ефективністю за мінімальних витрат. Основними цінностями державного управління як критеріями його ефективності він вважав спеціалізацію, єдність розпоряджень, скорочення числа підлеглих, делегування відповідальності, централізацію, корпоративний дух (гармонію персоналу). Але такі цінності були не трансцендентальними сутностями, що претен-

дують на онтологічний статус і регулятивні функції, а інтерпретувалися як принципи поведінки окремого емпіричного суб'єкта чи сукупності індивідів. Л.Уайт був переконаний, що дослідники повинні орієнтуватися на безпосереднє вивчення державних інститутів з метою оптимізації їхнього функціонування і розвитку. Основну увагу у своїх роботах він приділяв розробці раціональної структури “public administration” як ієрархічної організації. При цьому Л.Уайт розглядав “public administration” як універсальний процес, що складається з кількох взаємозалежних функцій. Головними серед них він вважав планування й організацію.

Отже, **представники класичної американської школи державного управління відмовилися від традиційного розуміння трансцендентального статусу цінностей сфери своїх досліджень.** Останні як вимір суб'єктивного стану життєдіяльності людини не визнавалися достатнім важелем у системі державного управління. Водночас вони, без сумніву, недооцінювали вплив людського фактора на розвиток управлінського процесу, оскільки досягнення соціальної психології і соціології в 30-х рр. XX ст. багато в чому поставили під сумнів універсальність класичних принципів, що претендують на загальність. Представники руху за людські відносини (чи “школа людських відносин”) спробували пояснити реальне функціонування адміністративних служб через аналіз поведінки індивідів і груп, які в них працюють. Найбільш відомими представниками цього напрямку в США у першій половині XX ст. були Мері Паркер Фоллет і Абрахам Маслоу.

Саме **М.П.Фоллет** була першою, хто визначив наукове управління як “забезпечення роботи за допомогою інших осіб”. Вона звернула увагу, що чітко розроблені адміністративні структури і гарна заробітна плата співробітників не завжди вели до підвищення продуктивності праці, як це стверджували прихильники класичного напрямку. Відносини, що виникали в ході роботи між службовцями, та цінності, що їх поєднували, іноді перевершували зусилля керівників повернути процес управління в потрібному напрямі.

Дослідження, проведені **А.Маслоу**, багато в чому дозволили зрозуміти причини цього явища. Він розробив ієрархію

потребу, що увійшла в усі підручники з наукового управління. Відповідно до його концепції мотивами вчинків людей є переважно потреби не економічні (як думали “класики”), а соціальні, егоїстичні, які дозволяють реалізувати творчі можливості, що можуть бути лише частково і побічно задоволені за допомогою грошей. Нематеріальний вимір головних людських потреб в теорії А.Маслоу, на нашу думку, ще не розвинувся в загальну теорію цінностей управління. Однак, ґрунтуючись на своїх висновках, А.Маслоу рекомендував використовувати прийоми управління людськими відносинами, що включають створення сприятливого психологічного клімату в колективі, консультації із службовцями і надання їм більш широких можливостей для реалізації свого творчого потенціалу в роботі.

Приділивши увагу раціональності в науковій традиції американської школи “public administration”, не можна не згадати про одну з тенденцій, яка розвивалася в 40-ві рр. ХХ ст. Йдеться про розуміння державного управління як мистецтва (традиція більш характерна для західноєвропейських наукових шкіл цього часу). Великий підручник під назвою “Вступ до вивчення державного управління”, написаний у той час **Леонардом Вайтом**, відкривається розділом “Мистецтво управління”. Ось як Л.Вайт визначає предмет свого дослідження: “Мистецтво управління – це керівництво, координація і контроль, які здійснюються над багатьма людьми для досягнення певної мети. Це динамічне мистецтво, яке за допомогою людських і фізичних ресурсів, наявних у системі управління, сприяє досягненню певної поставленої мети. Цим мистецтвом пронизано всі рівні організації, пов’язуючи між собою багато професій, ремесел та спеціальностей; це внесок, який, хоч і так само необхідний, не є внеском менеджменту”.

У 50-ті рр. ХХ ст. в США виникає новий підхід у теорії державного управління – поведінковий. На відміну від школи “людських відносин”, яка зосередила свою увагу на методах налагодження міжособистісних стосунків, в основу нового підходу покладене прагнення більшою мірою розкрити можливості людини в управлінському процесі.

Дискусії навколо поведінкового підходу тривають протягом усієї історії розвитку науки “public administration” у США.

За цей час суттєво змінився сам підхід і навіть модифікувалася назва: з біхевіоризму вона перетворилася на біхевіоралізм. Методологічне значення поведінкового підходу складалося не в тих чи інших конкретних висновках чи пропозиціях, а в загальній орієнтації на перетворення теорії державного управління в “точну” науку, що не визнає значення ціннісних суджень. Початково формулювання критерію “точності” було запозичене із психологічної концепції біхевіоралізму, створеної Дж. Уотсоном.

Відомий американський політолог *Д. Істон* вказує у своїй статті, присвяченій еволюції біхевіоризму, що зміст психологічного біхевіоризму полягає в прагненні виключити з наукових досліджень усі суб’єктивні фактори: цілі, наміри, бажання, ідеї, цінності – і залишити лише дані верифікованих спостережень. Але навіть у психології первісна парадигма “стимул – реакція” згодом поступилася місцем іншій – “стимул – організм – реакція”, “що дозволяє врахувати як потенційно корисні почуття, мотивації та інші аспекти суб’єктивного сприйняття даних і реакції організму”.

Однак у теорії державного управління ніколи настільки рішуче не усувалися суб’єктивні дані, а отже, і фактори оцінювального судження. Тому поява терміна “біхевіоралізм” і поступове зникнення зі словника американських політологів слова “біхевіоризм”, на нашу думку, пов’язане з прагненням підкреслити специфіку поведінкового підходу до теорії державного управління (і в інших політичних науках). Д. Істон вважає, що зміст біхевіорального підходу полягає не просто в прагненні до точності, а в надії на те, що “у кінцевому рахунку будуть знайдені якісь загальні змінні, які можуть лягти в основу теорії, що сприяє кращому розумінню поведінки людини в усіх сферах”.

У руслі поведінкового підходу розроблено чимало одиниць аналізу, що успішно застосовуються в американському “public administration”. Наприклад, *М. Саймон* увів поняття “управлінське рішення” і розробив можливості його використання як у суто теоретичному, так і в емпіричному плані. Сьогодні парадигма “прийняття рішень” визнана як найбільш загальна концепція при дослідженні управлінських процесів у теорії державного управління. Термін “управлінське рішення” має змістовне навантаження вольового начала в європейській тра-

диції теорії управління, але не для біхевіоралізму. Хоча використання таких термінів імпліцитно передбачає підвищення ролі суб'єктивного начала в дослідженнях державного управління, про що, на нашу думку, свідчить наступний крок у генезі поведінкового підходу. Його зробив Д.Трумен, який запропонував концепцію “групи інтересів”, що використовується для аналітичних цілей у “public administration”. Це групи “із загальними цінностями й установками, що висувають свої вимоги через державні інститути чи, навпаки, висувають вимоги до останніх”. У цього представника американської школи соціально-ціннісні підстави державного управління стають концептоутворюючим центром. Його послідовники пропонували як одиницю аналізу “повідомлення”, а також канали його поширення.

Трохи інший підхід до вивчення державної діяльності та її ціннісного виміру пропонують представники модерністського напрямку. Не відкидаючи цілком ідеї біхевіоралізму, вони водночас прагнуть перебороти крайнощі й недоліки цього методу. Зокрема, модерністи пропонують доповнити його інституціональним підходом, тобто звернути основну увагу на вивчення самих державних інститутів.

Один з видатних представників модернізму *Д.Сінгер* пише: “Наукова теорія неможлива, якщо вона охоплює тільки біхевіоральні явища... необхідно звернути увагу на інституціональні явища, під якими я маю на увазі структуру, культуру і відносини” [30]. Введення культурного виміру у свій метод модерністи називають “справді науковим”, “сцієнтичним”. Характерними ознаками цього напрямку є не тільки критика біхевіоралізму від імені науки, але і прагнення перебороти його силами цієї науки.

Модерністи широко використовують теоретичні й емпіричні методи кібернетики, фізики і математики. Різні розділи математичної статистики, і в першу чергу факторний аналіз, різні види імітаційних моделей, метод контент-аналізу, вербальні абстрактні моделі, теорія ігор – такі основні методичні засоби модерністського напрямку.

На нашу думку, основний недолік методології модернізму полягає аж ніяк не в тому, що вона спирається на засоби природничих і точних наук, а в тому, що вона надто абсолюти-

зує ці засоби, формалізуючи тим самим науковий аналіз “public administration”.

З середини 50-х рр. XX ст. в теорії державного управління стає популярним структурно-функціональний метод, чому певною мірою сприяли роботи Дж.Алмонда, Д.Істона і, особливо, Т.Парсонса. Розглядаючи “public administration” у термінах структурно-функціонального аналізу, американські дослідники зосередили увагу на факторах, що сприяли чи перешкоджали інтеграції і стабільності існуючої системи державного управління. Прихильність ідеї соціальної стабільності поступово стає визначальною цінністю американської школи державного управління.

В останні десятиліття XX ст. та на початку XXI ст. в США великий інтерес викликає концепція організаційного розвитку. Її джерела можна знайти в розробках, присвячених підготовці і підвищенню кваліфікації управлінського персоналу. У своїх теоретичних посилках вона багато чого запозичує з робіт А.Маслоу. Дотепер в американській школі не існує загальноприйнятого визначення концепції “організаційного розвитку”. Однак можна сказати, що вихідною посилкою цієї концепції є твердження про зростання швидкості й ускладнення характеру змін соціального середовища, а також динаміки його цінностей.

Фахівці з організаційного розвитку вважають ідеальною структуру державного управління, побудовану за моделлю живого організму. На їхню думку, такій організації повинні бути притаманні такі риси: вона має пристосовуватися до нових цілей державного управління відповідно до вимог швидкозмінливого соціально-політичного середовища; члени інститутів державного управління повинні здійснювати співробітництво і керувати змінами, запобігаючи їх руйнівному впливу на всю систему державного управління; в інститутах державного адміністрування участь кожного рівня в постановці цілей і прийнятті рішень є правилом, так державні службовці відчують своє залучення у планування та управління змінами; інститути державного управління, що розвиваються, повинні створювати сприятливі можливості для самореалізації їхніх членів, для цього необхідне вільне спілкування (відкриті комунікації) і висока взаємна довіра державних службовців, що повинно сприяти конструктивному вирішенню всіх протиріч.

Отже, цінністю організаційного розвитку стає підвищення ефективності функціонування системи державного адміністрування. Це забезпечується, крім усього іншого, здатністю державних структур швидко і вчасно адаптуватися до змін у соціально-політичному й економічному розвитку, до змін у структурі й методах самої системи управління. Інструментом у досягненні цієї мети є зміни в поведінці професійних державних службовців, що свідомо вводяться шляхом цілеспрямованого впливу на систему ціннісних орієнтацій людей, їх міжособистісної і міжгрупової взаємодії. Свої надії фахівці з організаційного розвитку пов'язують також з навчанням державних службовців новітніх управлінських методик. Важливого значення надається створенню умов для більш інтенсивного використання людського потенціалу на базі різного роду методів поведінкових наук.

Цікаву спробу викласти американське бачення методів державного управління, цілком базованого на економічній раціональності, поряд із заснованим на правовій традиції європейським, на початку 90-х рр. XX ст. зробив добре відомий і в Україні дослідник Глен Райт у своїй книзі “Державне управління”. Узагальнюючи обидва вищеназвані підходи, автор усебічно розробляє схему державного управління за всіма законами менеджменту та з огляду на теорію мотивації викладає принципи вироблення, ухвалення та втілення рішень, управління людськими ресурсами й організаціями.

Однак американська школа державного управління переважно й досі зосереджується на емпіричних кількісних вимірах “public administration”, а також на вирішенні його практичних завдань.

2.2.2. Західноєвропейський підхід до державного управління

Західноєвропейський підхід визначає державне управління як підгалузь права. Короткий огляд європейського наукового підходу до державного управління, на нашу думку, найкраще характеризується особливостями німецької наукової школи. Тут, певно, ми зустрічаємо найчіткіше виражений лега-

лістичний підхід до галузі державного управління, який найбільше контрастує з американським “public administration”. По-перше, німецький підхід до визначення державного управління підтримує розмежування політики й адміністрування, але, на відміну від американського підходу (що спирається на економічну раціональність), він спирається виключно на правову основу. Правова й адміністративна культура пов’язуються у такий спосіб, що правові норми не можуть стати перешкодою до правильної адміністративної дії. У даному випадку раціональним елементом є право.

Основними характеристиками сучасної західноєвропейської парадигми державного управління, на думку **Бернара Гурне**, виступають [31]:

- децентралізація управління та надання конкретних послуг населенню;
- поєднання державного адміністрування та громадського управління;
- розвиток демократичних засад та врахування громадської думки при виробленні державної політики;
- співвіднесення громадських та особистісних, загальнодержавних та місцевих інтересів;
- об’єктивність, загальнодоступність, повнота і оперативність інформації;
- раціональна організація апарату управління;
- планування та прогнозування розвитку;
- проведення кадрової політики в органах державного управління за принципами професіоналізму та компетентності;
- гарантія законності та контроль за виконанням і дотриманням законів.

Спробу поєднання аксіологічних вимірів державного управління з вимірювальними методиками емпіричного підходу американської школи “public administration” та правовою критеріалізацією, характерною для сучасної державно-управлінської науки в Західній Європі, більшою мірою можна спостерігати у пострадянській теорії державного управління.

2.3. Основний зміст і напрями аксіологічних досліджень соціально-ціннісних засад у сучасній вітчизняній державно-управлінській науці

Запропонований професором *В.Бакуменком* парадигмальний підхід до розв'язання проблем сучасного державного управління значною мірою вплинув на формування методології нашого дослідження. Крім того, у сфері наукових інтересів цього дослідника перебували проблеми: розвитку соціальних систем [32]; розвитку філософських, світоглядних та методологічних засад державного управління; державної інноваційної політики; соціально-етичної культури державної служби; формування етичної та управлінської самосвідомості, моральності як характеристик державно-управлінської еліти [33]; пошуку закономірностей, принципів, концепції організаційного розвитку державного управління соціальних систем; регуляції організаційно-функціональної структури державного управління, особливостей національної традиції публічної влади й управління в Україні; розгортання проблемного поля й методологічні підходи до вивчення соціально-гуманітарних проблем; розроблення методик експертної діагностики соціально-гуманітарних проблем України; пошуку шляхів оздоровлення українського суспільства та подолання кризових процесів реформування державного управління; оцінки стану і необхідності реформ у системі державного управління тощо.

Широкий спектр досліджень різноманітних концептуальних проблем сучасного державного управління представлено в роботах провідних вітчизняних науковців. Особливий інтерес становлять розробки в галузях:

- розв'язання філософських, світоглядних та методологічних проблем вітчизняного державного управління;
- розвитку соціальної сфери України; гарантування прав людини; удосконалення конституційних засад державної влади як суб'єкта управління суспільними процесами;
- духовного розвитку суспільства; розвитку особистості; виховання громадянської свідомості; формування громадської

думки; діяльності громадських благодійних рухів та недержавних організацій в Україні;

- буття народу як джерела державної влади;
- становлення громадянського суспільства; взаємодії держави з громадянським суспільством; переосмислення соціальних цінностей українського суспільства; дослідження стану національної самосвідомості та творення нової національної ідеї в Україні; місцевого самоврядування як елемента громадянського суспільства; впровадження в Україні цінностей відкритого громадянського суспільства; конфліктності у громадянському суспільстві; демократичної освіти та управління такою освітою;

- розвитку соціального партнерства та політичного управління в умовах громадянського суспільства;

- розгортання політичної та адміністративної реформ як гарантії демократичного розвитку українського суспільства;

- формування національної управлінської еліти;

- інституційних змін та економічного зростання в Україні в умовах соціально орієнтованої ринкової економіки; правового забезпечення соціально-економічної політики держави; державного управління в умовах економічної кризи;

- становлення цілісної системи державної влади в Україні та усвідомлення державного управління як комплексного системного процесу;

- професійної підготовки державних службовців тощо.

Проблема визначення українського соціуму як об'єкта державного управління в Україні розглядається як: "... культурно-господарська духовно-ціннісна окремішність певної групи людей на конкретній території" [34, с. 21]. Держава при цьому розглядається як внутрішній механізм самоорганізації суспільства. Завдання державного управління розглядаються як функції життєдіяльності та безпеки існування українського соціуму. Значну увагу дослідники приділяють проблемі **становлення української політичної нації**. В контексті цієї проблеми досліджуються: соціокультурні механізми вітчизняного націєтворення; етногенетичні витoki українців; політико-правові підвалини розбудови громадянського суспільства; формування української нації в умовах суспільно-політичних трансформацій; проб-

леми збереження національної ідентичності українців у сучасному світі; статус національних меншин в Україні; розвиток громадських організацій, політичних партій, політичної опозиції; стратегічні орієнтири вітчизняного державотворення тощо.

Багато уваги приділяється також висвітленню таких проблем, як:

– людина та духовність; духовне життя суспільства; формування соціальної етики й громадської моралі; духовне відродження України і виховання духовності нації; філософські, світоглядні та методологічні проблеми державного управління; історичні етапи розвитку філософських поглядів на державне управління; філософсько-методологічні засади державно-управлінських рішень; закономірності та фактори вибору в управлінських процесах; принципи, технології та методологія прийняття управлінських рішень; етична управлінська самосвідомість, моральність як характеристика державно-управлінської еліти; соціально-етична культура та професійна етика державного службовця тощо [33].

Незважаючи на різновекторність підходів та напрямів дослідження державного управління пострадянською наукою, можна стверджувати, що є певні показники, які характеризують спільність головних ознак пострадянської традиції вивчення державного управління:

1. Відмова від схоластичних спроб “переосмислення” марксистського підходу, який “...орієнтував на пріоритет примусового, насильницького боку держави, на загострення класових суперечностей і боротьбу в середині окремих країн та на міжнародній арені” [11, с. 59].

2. Наближення до сучасного західного розуміння держави як “*Інституту соціального компромісу і досягнення загального блага*” [11, с. 59]. Тобто поєднання в діяльності держави класових і загальнонародських завдань.

3. Збереження діалектичного методу побудови науки про державне управління, який дає змогу зробити аналіз суперечностей та деформацій соціально-ціннісного механізму державного управління. Тут, на нашу думку, саме спрацьовує гегелівське поняття “зняття” щодо ставлення сучасної пострадянської науки до методології діалектики: її заперечення не є повністю

абстрактним - воно також передбачає збереження та піднесення на більш високий рівень розуміння.

Діалектичний підхід зумовлюється масштабністю та багатоплановістю досліджень державного управління. Він значною мірою детермінує гіпотези, проблемне поле та отримані результати. Загалом дослідження складних соціальних систем, якими є держава і суспільство, вимагає побудови паралельних рядів логічних ланцюгів взаємодії безлічі соціальних інститутів, що вкрай утруднюється лінійною побудовою тексту наукової праці. Аналіз механізмів взаємодії соціальних інститутів й інститутів держави із застосуванням законів діалектики вимагає побудови цілісної системи пізнання й відображення з наступним поділом її на ряд досліджуваних підсистем, у кожній з яких діє досліджуваний об'єкт. Діалектичний метод пізнання органічно вписується в структуру наукових методів та підходів, категоріальний апарат пострадянської парадигми державного управління.

Виникнення нової парадигми свідчить про визнання пострадянською наукою особливого значення соціально-ціннісних засад державного управління. Ця тема розглядається під різними кутами зору:

- у становленні категоріального апарату науки про державне управління;
- у визначенні соціально-ціннісних підвалин єдності українського соціуму, його світоглядних засад;
- місця ціннісних структур у діалектиці національного і глобального рівня існування Української держави;
- у значенні людини як ресурсу розвитку нової наукової парадигми державотворення, ролі соціально-ціннісних засад стратегій державного цілепокладання;
- у кризі авторитету державної влади, яка не відповідає соціально-ціннісним орієнтаціям, що маніфестуються нею (з одного боку, директивні методи управління призводять до внутрішньої резигнації державних службовців, а з другого, виникає потреба розмежування правової, політичної і моральної відповідальності державних службовців);
- у створенні моральних норм елітарного управлінського середовища, у реформуванні норм адміністративного права, в управлінні державою духовно-культурними процесами.

Розділ 3

БАЗОВІ ЗАСАДИ СУЧАСНОЇ АКСІОЛОГІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

3.1. Теоретико-методологічні концепції та евристичний потенціал аксіології державного управління

Потреба у зверненні до ціннісних орієнтацій на початку ХХ ст. була також викликана соціокультурною ситуацією тогочасного західного суспільства. “Криза нашої епохи – це криза цінностей. І немає майже ніякої надії на побудову нових, більш стабільних, ніж колись, соціальних утворень доти, поки не будуть побудовані нові, більш широкі і більш складні відносини на основі цінностей, що не тільки є загальновизнаними і глибоко укоріненими в почуттях, але й мають також певне наукове обґрунтування”, – вважав американський дослідник К.Клакхон [35]. Вимогу відсторонення науки від проблеми цінностей він вважав шкідливою і неправомірною. Самі цінності розглядалися ним як “певного роду соціальні факти”, що піддаються етично-нейтральному науковому опису й аналізу.

Таку тенденцію поєднання емпіричних параметрів з ціннісним навантаженням, яка не зводиться до останніх, можна простежити навіть у постбіхевіоризмі. Там звернення до ціннісних концептів були викликані технічними проблемами. Раніше нагромаджений величезний емпіричний матеріал з державного управління оброблявся за довільно сконструйованими принципами. Більше того, така обробка, незважаючи на широке використання ЕОМ, ставала все більш складною, оскільки потік фактичного матеріалу нагадував “сніжний ком”, скинутий з гори. Крім того, якщо поведінка індивідів у малих групах в управлінському процесі ще піддавалася якомусь кількісному вимірові, то стосовно суспільства в цілому такі виміри виявилися явно недостатніми.

Усі ці обставини, на нашу думку, сприяли виробленню критичного ставлення до традиційного біхевіоралізму і призвели до появи нових тенденцій у державному управлінні після Дру-

гої світової війни – “постбіхевіоралізму”, “модернізму” і “структурного функціоналізму”.

На думку *постбіхевіоралістів*, основне завдання теорії державного управління полягає не стільки в тому, щоб описувати й аналізувати управлінський процес, скільки в тому, щоб інтерпретувати його в більш широкому сенсі – під кутом зору актуальних соціально-політичних цінностей. Тобто навіть в американській школі державного управління логіка дослідження предмета привела до необхідності введення ціннісного виміру в її контекст. Так, *М. Фалко* відзначає, що постбіхевіоралісти з самого початку виступили за “застосування” і “дієвість”, вважаючи, що саме ці категорії мають головне значення, а засоби й методи проведення дослідження – другорядне. Вони заявили, що теорія державного управління ніколи не була нейтральною наукою у своїх висновках і тому для розуміння меж дослідження необхідно ясно уявляти собі ціннісні критерії, що лежать в його основі.

Д. Істон систематизував основні ідеї біхевіоралізму, спираючись на роботи Р. Даля, Ч. Хайнемана, Д. Уолдо, Д. Трумена. Він запропонував вісім основних принципів біхевіоральної методології. Стосовно теорії державного управління вони можуть бути зведені до наступного:

1. Закономірності. Об’єктом дослідження повинні бути не стільки самі інститути і формальні моменти державного управління, скільки дії людей, спрямовані на досягнення оптимального управління. У поведінці людей в управлінському процесі можна виявити елементи повторюваності, що піддаються узагальненню і систематизації в рамках теорії поведінки, що має пояснювальну й прогностичну цінність.

2. Верифікація. Вірогідність узагальнень такого роду, в принципі, може бути проведена шляхом спостереження за відповідною поведінкою.

3. Методика. Способи одержання й інтерпретації даних не можуть прийматися на віру, а повинні використовуватися як гіпотетичні – їх варто критично вивчати, уточнювати і відбирати, щоб у підсумку прийти до строгих методів спостереження, фіксування й аналізу.

4. Кількісні методи. Використання кількісних методів не повинно бути самоціллю: їх варто застосовувати лише там, де це може дати практичний ефект.

5. Цінності. Моральна оцінка й емпіричне пояснення пов'язані з двома різними типами суджень, що в інтересах науки повинні аналітично розділятися. Однак дослідник поведінки в управлінському процесі має право висловлювати судження загального роду разом чи окремо за умови, що він не приймає одне за інше.

6. Систематичність. Дослідження повинні бути систематичними, тобто теоретичне й емпіричне варто розглядати як взаємозалежні частини конкретного й упорядкованого знання.

7. Чиста наука. Розуміння і пояснення поведінки в управлінському процесі логічно передують виробленню рекомендації для вирішення актуальних проблем державного управління.

8. Інтеграція. Оскільки державне управління пов'язане з різними сторонами людської діяльності, неприпустимо ігнорувати в дослідженнях висновки інших суспільних наук. Визнання цієї взаємозалежності має сприяти інтеграції теорії державного управління з філософією, соціологією, психологією, політологією, правознавством.

Отже, біхевіоралізм приходить до необхідності вивчення цінностей у системі державного управління як методологічного принципу в особі Д.Істона. Він закликав учених до дослідження і конструктивного розвитку демократичних цінностей. На його думку, вчений повинен мати особливу відповідальність за застосування своїх знань. “Знати – означає нести відповідальність за дію, а діяти – означає брати участь у зміні держави. Споглядальна наука була продуктом XIX ст., коли існувала широка моральна згода. Сучасна діяльна наука повинна відображати наявний конфлікт у суспільстві з приводу ідеалів”.

У теорії державного управління ці ідеї знайшли відображення у вимозі розширити відповідальність “інтелектуалів” – експертів, роль яких полягає в тому, щоб охороняти існуючі цінності цивілізації і запроваджувати свої знання в життя. Інакше кажучи, постбіхевіоралізм є своєрідним поєднанням позитивістського і ціннісно-ідеологічного підходу до дослідження проблем державного адміністрування.

На перший погляд може здатися, що вихідні позиції постбіхевіоралізму є вкрай радикальними і виводять теорію державного управління за рамки тих установок, в яких вона з моменту свого виникнення перебувала. Тим часом це далеко не так. Представники постбіхевіоралізму не заперечують у цілому, а, навпаки, підтримують біхевіоральні методи й техніку, прагнучи зробити їхнє застосування більш обґрунтованим і переконливим для дослідження проблем державного управління. У широкій історичній перспективі постбіхевіоралізм означає можливість необхідних змін у державному адмініструванні при збереженні його головних принципів.

Опосередкованою результуючою цінністю ревізії соціальних наук можна вважати появу *структуралізму* і його послідовників. Так, в останній третині XX ст. виникає вироблене М.Дюверже нове поняття “інститут”. Сформоване під впливом ідей структуралізму, воно як за своїм характером, так і за обсягом істотно відрізняється від традиційного розуміння цієї дефініції. Згідно з *М.Дюверже*, “Інститути є відомими моделями людських відносин, з яких копіюються конкретні відносини, здобуваючи в такий спосіб характер стабільних, стійких і згуртованих. Вони відрізняються від відносин, що виникають поза рамками інституціональних моделей; останні випадкові, ефемерні, хиткі” [36]. Він вичленовує два елементи в понятті інституту: структуру і переконання, тобто колективні уявлення, що мають ціннісний вимір.

Французький дослідник державного управління розрізняє також два типи інститутів. Одні - проста система відносин, скопійована зі структури моделі. Інші мають додатково технічну і матеріальну організацію: юридичні тексти, приміщення, меблі, машини, емблеми, персонал, адміністративну ієрархію. Такими є парламент, міністерства, профспілки, асоціації. М.Дюверже рішуче виступає проти тих, хто розглядає як інститути тільки останні. “Насправді, – стверджує він, – технічні й матеріальні елементи, що відрізняють “організації” від простих “систем відносин”, вторинні стосовно структурних моделей” [36]. Організація виступає у М.Дюверже переважно як зовнішня структура інституту, що не завжди відповідає його глибинній реальності, особливо його соціально-ціннісному виміру. “Більш операціо-

нально і більше відповідає фактам, – зауважує вчений, – ставити на перший план єдність поняття інституту в широкому сенсі, протиставляючи його простим випадковим відношенням, які не копіюються зі структурної моделі” [36]. Подібне трактування поняття “інституту” веде до його помітного розширення. Так, М.Дюверже розглядає як інститути статус особистості, її соціальну роль, належність до соціальної групи, виявлення її ціннісної ієрархії. Усі ці явища залишалися колись за рамками традиційної теорії інститутів.

Аналізуючи другий елемент інституту – колективні цінності, переконання, вірування, М.Дюверже відзначає, що не має значення, відповідають ці уявлення реальності чи вони ілюзорні; істотною є та згода, яку вони привносять у соціальну групу. “Всі інститути, – вважає дослідник, – є одночасно структурною моделлю і сукупністю колективних уявлень, що мають більший чи менший зв’язок з цінностями. Таким чином, усі інститути більш-менш співвідносяться з “системою цінностей” [36].

На основі теорії інститутів у французькій школі державного управління була сформульована **інституціональна концепція держави**, що прийшла на зміну трактуванню держави як юридичної особи, розробленому в рамках конституційного права. Держава почала розглядатися як інституціоналізована влада, у широкому значенні слова - інститут як такий, в якому втілюється влада.

Безсумнівно, інституціональна концепція держави є більш гнучкою порівняно з юридичною. Держава як юридична особа – це єдність, що виражає лише факт організованого існування великої кількості людей на одній території і наявність єдиної влади, представленої органами держави. У своїй аксіології інституціоналізм йде далі: він висуває на перший план “загальну справу”, завдання, мету, ієрархію цінностей, яким служить держава. Тут мова йде про активне співіснування, про наявність загальних завдань, причому постійних, які консолідують усіх членів суспільства в єдину державу.

Інституціоналізація влади означає, що влада переміщується від “правлячих” до інституту, що відтепер стає її єдиним власником. Звичайно, ті, що керують, як такі не зникають, але суттєво змінюється їх місце в державному управлінні. Якщо раніше

вони здійснювали владу як власну прерогативу, то тепер вони лише агенти вищої влади. Припинення особистої влади означає, що дії пануючих поставлені в правові рамки. Фактично влада перетворюється в правову. Тим самим інституціональна концепція держави, що була сконструйована завдяки виділенню ціннісної функції в державній організації, є важливим кроком у розвитку сучасної теорії і методології державного управління.

Тим часом і юридичний підхід до розуміння інституціональних характеристик владно-управлінських відносин змінює свої орієнтири та методологічні акценти. Автори “Академічних досліджень проблем державного управління та адміністративного права” підкреслюють: “У частині визначення методу адміністративного права слід визнати, що природа цього методу заслуговує на принципово нове бачення. Адже в сучасних умовах демократичного суспільства метод адміністративного права не можна визначати як класичний імперативний метод правового регулювання, оскільки в ньому органічно й досить пропорційно поєднуються ознаки як імперативного, так і диспозитивного методів” [37]. Це дослідження обґрунтовує можливість самостійного існування методу зі змішаною природою, який властивий винятково адміністративному праву, а отже, має регулювати державне управління.

Критика традиційної методології наукового пізнання, сформована у світлі класичного ідеалу раціональності, дозволяла відкрити емпіричні методи побудови теорії державного управління. Але вони багато в чому не справлялися з масштабом поставленого завдання: з одного боку, їхнє використання призводило до втрати суб’єктивної складової суспільних і державних процесів, з другого, спроба створити емпіричні моделі міжособистісних відносин відрізнялася вузькою спеціалізацією. Такі моделі не могли бути екстрапольовані на державний організм у цілому, а отже, лише частково можуть вирішувати актуальні завдання сучасного державного управління.

Таким чином, протягом XX ст. відбувалася антисцієнтистська критика класичного ідеалу науки, що дала новий поштовх розумінню природи соціально-ціннісних засад розвитку суспільства (А.Шютц, М.Шелер, М.Вебер, К.Мангейм) та їх ко-

реляції певною мірою з процесом державотворення. На цій підставі було розширено проблемне поле соціальних наук у цілому і теорії державного управління зокрема (у біхевіоралізмі – Д.Істоном, у інституалізмі – М.Дюверже) [37].

Велике значення в *економічному напрямі англійської школи державного управління*, що почало набирати силу після Другої світової війни, мала *ситуаційна методологія*. На відміну від соціологів, які робили ставку на вивчення впливу культурних традицій і системи цінностей, економісти розглядали державне управління як сферу раціональної діяльності людей. Англійський дослідник *Б.Баррі* розробив *концепцію “економічного типу” державної влади*, здійснюваної шляхом погроз та обіцянок. Владні відносини в суспільстві Б.Баррі розглядає в поняттях виграшів і втрат. Він вважає, що владні відносини мають місце тільки тоді, коли одна сторона виграє від їх збереження більше, ніж інша, користуючись можливостями домагатися покори ціною мінімальних збитків. Для виміру покори Б.Баррі пропонує наступний критерій: покора “А” владі “Б” тим більша, чим більші розбіжності між ними в даному питанні. При цьому “А” підкоряється “Б” в тому випадку, якщо для нього вартість поступливості менша вартості можливих втрат у випадку санкції з боку “Б”. Імовірність застосування санкції залежить від того, наскільки витрати на їхнє використання для “Б” перебиваються розміром виграшу у випадку покори “А”.

Сам дослідник зазначає, що хоча його модель і пояснює деякі аспекти процесу здійснення владних відносин у державі, вона дуже обмежена. Зокрема, ця модель не бере до уваги розмежування, що існують між об’єктивним характером мотивів, погроз, обіцянок і суб’єктивністю їхнього сприйняття. Тим більше така модель не враховує соціально-ціннісні засади, на яких розвивається сценарій владних відносин, запропонований Б.Баррі, а тому не можливо адекватно оцінити міру вигід і витрат у цій системі управління.

Для подолання недоліків побудови теорії державного управління в англійській школі “public administration” з’явилися нові підходи і напрями. Найбільшим впливом серед них користується *система “м’якого мислення”*. На чолі цього напрямку стоїть *П.Чекланд*, керівник дослідницької програми, здійснюваної

Ланкастерським університетом. Система “м’якого мислення” з’явилась як наслідок невдалої спроби застосування інженерної методології (жорсткого підходу) до розв’язання слабоструктурованих проблемних управлінських ситуацій. Система ж “твердого мислення” виходила з передумови іманентної системності реального світу (і сфери управління) та вбачала проблему в пошукові оптимальних шляхів руху до відомих чи заданих цілей. Система “м’якого мислення” перенесла ознаку системності з реальності на процес її пізнання. Цей підхід дає змогу структурувати управлінські процеси за допомогою дослідження різних поглядів і позицій та обговорення їхньої правомірності в конкретних обставинах.

Ще одним новим напрямом, який намагається побудувати універсальну методологію державного управління і його вивчення, є *організаційна кібернетика*. Вона виникла як контр-напрямок стосовно управлінської кібернетики, що вирізнялася зайвою механістичністю. Філолофсько-соціологічною парадигмою організаційної кібернетики виступає структуралізм. Він виходить з наявності деякої моделі каузальних процесів, що відбуваються на глибоких структурних рівнях систем. Ці процеси продукують феномени і відносини, що піддаються спостереженню. Таким чином, структуралізм намагається пояснити феномени, доступні нашим почуттям, дією прихованих, неспостережуваних механізмів.

На думку П.Чекланда, єдиний спосіб вивчити цілісність – подивитися на неї з якомога більшого числа точок зору. Він свідомо йде від традиційної парадигми оптимізації наявних процесів, заснованої на спробі ідентифікації й аналізі систем у реальному світі. Свій підхід П.Чекланд вважає скоріше інтерпретаційним, ніж функціональним.

Вирішення проблем в управлінській діяльності П.Чекланд розглядає як нескінченний процес пізнання. В кожному окремому випадку для формування керуючого впливу необхідне всебічне вивчення ситуації, щоб досягти пристосування учасників, залучити їх в управлінську проблемну ситуацію, у процес формування майбутнього стану своєї організації.

Центральне *поняття організаційної кібернетики* – “*балансуюча система*” увів *С.Біер*. На його думку, система може

бути зарахована до балансуєчої в тому випадку, якщо вона здатна реагувати на зміни навколишнього середовища, навіть якщо ці зміни не можуть бути передбачені в період створення системи. Щоб залишитися балансуєчою протягом тривалого часу, система повинна досягти “необхідної розмаїтості”, аби відповісти складності навколишнього середовища, з яким вона вступила в контакт. Розмаїтість являє собою суб’єктивну міру – міру станів, що відповідають певній меті, – виживанню системи (продовженню її існування). Отже, метою організації завжди є компроміс між вимогами зовнішнього середовища та її внутрішніх функцій, а стратегія організації може бути визначена як стратегія балансу. С.Біер стверджує, що подібні системи повинні володіти п’ятьма функціями: організації, координації, контролю, збирання та обробки інформації, розробки політики.

Проаналізовані нами концепції свідчать про певний зсув ракурсу вивчення державного управління в бік дослідження соціально-психологічних взаємин індивідів у процесі управління, що призвело до широкого використання представниками біхевіоралізму принципів мікросоціології (соціометрії). Суть цих принципів, на нашу думку, полягає в тому, щоб знайти відповідність між мікроструктурою групи (чи психологічними відносинами між індивідами) і мікроструктурою суспільства.

Методологія вивчення державного управління та його соціально-ціннісних засад досліджувалася і прихильниками біхевіоралізму, які захопилися критикою інституціонально-правового методу і підкреслювали його нездатність виявити і виміряти фактори, що створюють відхилення в поведінці людей у процесі управління, самі опинилися в уразливому становищі. Надаючи першорядного значення вивченню різного роду даних із проблем малої соціальної важливості (наприклад дослідженню ознак авторитарної особистості), вони залишили осторонь кардинальні проблеми державного управління.

Уже згаданий нами Д.Істон виклав основні ідеї постбіхевіоралізму у своїй книзі “Політична система”. Він вважав, що для вченого більш важливо усвідомити ставлення до проблеми та її зміст, ніж досконало опанувати техніку досліджень. Тому необхідно перебороти ідеологію “емпіричного консерватизму” традиційного біхевіоралізму: не слід “прив’язувати себе винят-

ково до опису аналізу і фактів – це веде до обмеження розуміння цих фактів у більш широкому контексті”.

Таким чином, аплікація емпіричних методів до сфери державного управління демонструє їхню недостатність: по-перше, висновки, отримані на їх підставі, мають частковий характер і екстраполяція таких висновків на всі сфери функціонування держави є проблематичним завданням, що вимагає додаткових засобів обґрунтування; по-друге, розвиток об’єктивістсько-емпіричного підходу стикається з необхідністю “вписання” суб’єктивного фактора і міжсуб’єктивної взаємодії, яку не можна пояснити механістичними схемами, у контекст загальної теорії управління. Тому розвиток біхевіоралізму, як і позитивізму в цілому, відтворює необхідність актуалізації проблеми цінності не тільки в теорії державного управління, але й інших соціальних сферах, де панували позитивістські установки.

Відповідність функціонування держави соціально-ціннісним засадам розвитку своєї соціальної структури, на наше переконання, може виступати критерієм ефективності управління. Через повагу до прав людини, її свобод утверджується цінність особи в державі й соціальна значущість самої держави. Рух країни принципово новим шляхом демократичного розвитку вимагає інноваційних підходів до управління державою, а також переосмислення традиційних і створення нових теоретичних та методологічних підходів до наукових розробок таких шляхів.

Здійснений (перший розділ) аналіз історичної генези, зарубіжної й вітчизняної джерельної бази та завершений нами щойно аналіз сучасних теоретико-методологічних концепцій дослідження суспільно-ціннісних засад державного управління виявили потужний евристичний зміст сучасної аксіології державного управління.

Загалом, під поняттям **“евристичний зміст”** (з грецьк. – **“я знайшов”**) ми розуміємо, перш за все, пізнавальний потенціал будь-якої науки - можливість виникнення нової ідеї, концепції, парадигми, наукового напрямку, дослідницької школи тощо. По-друге, на нашу думку, для науки державного управління характерним є евристичний характер (з грецьк. – знаходжу, шукаю), що виражається в актуальності дослідницької

проблематики і специфіці завдань, які ставлять перед наукою реалії суспільного буття.

Суть евристичного характеру і змісту аксіології сучасної державно-управлінської науки, на нашу думку, полягає у:

- її міждисциплінарному спрямуванні;
- поліпарадигмальності теоретичних і методологічних підходів щодо вирішення пізнавальних проблем цього, ще мало розробленого наукового напрямку;
- концептуальній відпрацьованості різноманітних напрямів дослідницької діяльності щодо аксіологічних проблем теорії і практики державного управління;
- актуальності цих проблем для суспільства;
- можливості й доцільності застосування в аксіології державно-управлінської науки методів точних і природничих наук.

Але, на відміну від точних (математика, логіка) і природничих наук (фізика, хімія, біологія тощо), жоден із пізнавальних методів у науці державного управління не може претендувати на універсальність. Тому, на нашу думку, дослідження кожного феномену державно-управлінської діяльності вимагає формування оригінальної дослідницької методології.

3.2. Поняття цінностей у державно-управлінській науці

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 чи ідеально, як об'єктивні речі й процеси чи як витвори (ідеї) людської свідомості? У який спосіб існують цінності? З'ясуванню цих питань присвячували свої роботи багато дослідників минулого й сучасності – філософів, соціологів тощо. Серед їх поглядів особливо виділяються два, що мають у чомусь протилежні одна одній точки зору на аксіологічні визначення.

На думку одних, *цінності* – це переконання людей, соціальних груп, суспільства, але не будь-які, а тільки стосовно цілей, до яких вони повинні прагнути. Але з цього не зрозуміло, хто визначає те, до чого люди повинні прагнути? Ясно одне – цінності як переконання є фактами свідомості, тобто існують ідеально. Ідеалістична теорія дає класифікацію концепції цінності, з якої випливає, 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 і в сучасних суспільствах дозволяє дійти висновку про те, що цінності - це такі результати або продукти різноманітної діяльності людей, які задовольняють які-небудь матеріальні або духовні потреби людей різних соціальних груп. 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 виміняний цей товар. Ціна товару є витратою покупця (звичайно, у грошовому еквіваленті) на купівлю товару. Якісно товар виявляється єдністю споживчої й мінової вартості, що проявляється в ціні. Продукти діяльності людей (товари й послуги), що мають певну ціну, перетворилися в цінності. На відміну від розуміння цінності як “переконаності”, такі цінності можна реально споживати у 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 виявляють милосердя, надають допомогу нужденним, 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 політич-

них, правових, управлінських та інших потреб людей і соціальних груп.

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

Моральними цінностями є, наприклад, вчинки людей, їхня поведінка, спрямована на задоволення або здійснення суспільних потреб чи інтересів у розумінні такого начала, як добро (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 –

- п **економічних цінностей** називають “багатством”,
- п **політичних** – “правом”,
- п **управлінських** – “владою”,
- п **моральних** – “добром”,
- п **естетичних** – “красою”,
- п **світоглядних і наукових** – “істиною”.

Всі цінності, тобто соціальні цінності, в цілому називають “благом”. Тому можна зробити висновок, що цінності для людей – це благо.

Звернемо увагу на наступне: практика громадського життя показує, що в суспільстві постійно виникають різні комбі-

нації розглянутих цінностей, у тому числі утилітарних і духовних. Наприклад, застосування при створенні утилітарних цінностей дизайну, художнього конструювання й моделювання перетворює їх, створених у промисловому виробництві, у твори декоративно-прикладного мистецтва, що характеризуються не лише корисністю, але й виразністю, красою. Навіть вочевидь утилітарні речі, наприклад, клейноди державної влади, можуть виявитися системами різних цінностей одночасно: символом багатства (економічна цінність), права (політична цінність), влади (управлінська цінність), шляхетності (моральна цінність), краси (естетична цінність), “легітимності” або вибраності (світоглядна цінність) тощо.

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, чого ще не існує в дійсності. А речі стають цінністю (мають цінність) тоді, коли вони відповідають утіленому в них ідеалу або виражають ідеали.

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 ХХІ 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 й формуються під впливом соціуму) і такі, що мають виключно соціальний характер. У числі останніх, безсумнівно, перебувають цінності політичні й управлінські, як такі вони є цінностями одного роду. Тому цілком обґрунтовано систему взаємодії політичних та 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: право, громадський порядок, мир, безпеку, волю, рівність, справедливість, людяність тощо.

Виділяючи нескінченну кількість форм цих базових цінностей, автори розрізняють *соціополітичний 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. При цьому ціннісне вимірювання політики й державного управління не завжди отожднюється 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, які належним чином керують (державними – *В.К.*) справами, аби ці, останні, керувалися належним чином” [38].

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 з цими нормами. 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 зустрічається 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 з моральними, що лежать в основі вчинків людей, які займаються публічною політикою чи управляють державою. Звичайно, моральні або етичні цінності впливають на дії окремих політиків, на прийняті ними рішення. Державна політика з урахуванням даного фактора стає більш гуманною і передбачуваною. Однак нас цікавить проблема виникнення цінностей у практиці управління державою, проблема причинної обумовленості, коли політичне значення цінностей змінюється і в 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, в 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, права держава, про яку ми постійно говоримо, це насамперед ідея, реалізована в різних суспільствах по-різному, залежно від ве-

ликої 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.

У цьому сенсі державно-управлінські цінності можна назвати ідеями реалізації політичних потреб певних суб'єктів – стосується це людини або соціальної групи, або політичної партії, або суспільства в цілому. Політичні ідеї також становлять основу дій суб'єктів державної влади, слугують 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. 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.

Даний підхід, зрозуміло, не єдиний 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 зустрі-

чається їхня змістовна характеристика. Можна припустити, що подібна ситуація складається й через різноманітні підходи до дослідження таких базових соціальних явищ, як політика і державне управління. Дається взнаки 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, які конкурують на ринку політичних проектів “кращого майбутнього”. Ці типи не є взаємозамінними, а 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 та 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. 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 особливого значення.

Розділ 4

СУСПІЛЬНО-ЦІННІСНІ ФАКТОРИ ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ ТА ГУМАНІЗАЦІЇ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

4.1. Змістово-функціональні особливості ціннісного потенціалу державного управління з погляду теорії утилітаризму

Основною домінантою сучасної західної нормативної політичної теорії вважається утилітарний підхід (утилітаризм). Утилітаризм пов'язаний, насамперед, з іменами таких мислителів, як *Девід Г'юм*, *Ієремія Бентам* і *Джон Стюарт Міль*. Як політична філософія він припускає, що найкращою є така форма організації державної влади, що забезпечує максимальну користь. У більш широкому сенсі утилітаризм – це теорія, що намагається оцінювати будь-яке вирішення політичного питання з погляду його наслідків. Користь при цьому вважається якщо не єдиною, то принаймні фундаментальною цінністю. Саме користь надає змісту всім нашим діям, а все інше має лише інструментальну цінність. Усе цінне лише настільки, наскільки сприяє забезпеченню користі. Звідси випливає висновок, що метою утилітаризму є максимізація користі.

Оскільки для утилітаризму характерний принцип максимізації, то основні розбіжності в утилітаристських теоріях, як правило, пов'язані з розбіжностями в думках з приводу того, що означає користь. В утилітаризмі домінують три напрями:

1) класичний утилітаризм – початок якого був покладений І.Бентамом, що інтерпретував користь із гедоністичного погляду – як задоволення. Вищим благом для нього є отримання задоволення, все інше – вторинне;

2) утилітаризм добробуту – пов'язаний із сучасною економікою добробуту. З погляду представників цього напрямку, максимізованим має бути не задоволення як таке, а задоволення бажань і потреб як фактичних і передбачуваних переваг;

3) ідеальний утилітаризм – визнає, що й інші речі можуть мати вищу цінність. Англійський етик Г.Мур, наприклад, вважає цінностями – особисті відносини й естетичний досвід.

Спинимось на тому, що підлягає утилітаристській перевірі. В основному утилітаризм застосовується до трьох сфер:

По-перше, це сфера індивідуального вибору й етики. Визначаючи, що є найкращим у житті, утилітарист стверджує – те, що забезпечує користь. Але тут ясно виділяються два підходи: егоїстичний та універсалістський. Між ними нерідко виникають протиріччя. По-друге, це сфера формування державної політики, тобто прийняття рішень про оподаткування, забруднення навколишнього середовища, оборону тощо. Людям, що приймають рішення, рекомендують дотримуватися утилітаристських принципів. Труднощі тут полягають у тому, що нерідко такі рішення можуть не збігатися з демократичними принципами. По-третє, можлива оцінка соціальних структур у цілому.

Тепер спинимось на тому, як саме застосовується принцип максимальної користі в управлінні державою.

Перший спосіб – це дії держави, спрямовані на досягнення найвищого щастя для найбільшого числа людей. Друга формула стверджує, що: “кожна людина перед державою вважається за одну, і ніхто не може вважатися більше, ніж одним”. З утилітаристської точки зору, задоволення, що одержує міністр, анітрохи не важливіше, ніж щастя простого працівника. Третя формула торкається питання про те, яке саме щастя розглядається. Ми повинні скласти ієрархію застосування принципів, якщо хочемо намітити план з їх підтримки. І.Бентам описував користь як принцип, що містить схвалення або несхвалення будь-якої дії, залежно від того, сприяє вона чи ні збільшенню блага (задоволення) тієї соціальної групи, про яку йдеться [39, с. 593]. Для того щоб зрозуміти, як саме відбувається утилітаристський розрахунок, візьмемо такий приклад: уряд приймає рішення, проводити чи не проводити пенсійну реформу (власне кажучи – це винятково управлінське рішення, оскільки воно не пов’язане з якими-небудь змінами в структурі політичної системи держави) (табл. 4.1):

Таблиця 4.1

Проводити реформу	Сума блага	Не проводити реформу	Сума блага
1) благо держави			
Ліквідація бюджетних дотацій до Пенсійного фонду	+ 100	Бюджетні дотації до Пенсійного фонду	– 100
Тимчасове збільшення бюджетних соціальних субсидій	– 50	Немає потреби у збільшенні бюджетних соціальних субсидій	+ 100
Тимчасове зниження добробуту пенсіонерів	– 100	Відсутність змін у добробуті пенсіонерів	0
Підвищення добробуту пенсіонерів у перспективі	+ 50	Відсутність змін у добробуті пенсіонерів	0
Максимальне роздержавлення пенсійної системи	+ 50	Пенсійна система залишається тягарем держави	– 50
Разом:	+ 50	Разом:	– 50
Висновок: більш корисним визнано проведення пенсійної реформи			

2) благо пенсіонерів			
Реформа	Сума блага	Немає реформи	Сума блага
Пенсія не зростає	– 50	Пенсія потроху поступово зростає	+ 25
Вводиться диференційована соціальна субсидія	+ 50	Немає соціальної диференціації	– 25
Разом:	0	Разом:	0
Висновок: від проведення пенсійної реформи благо пенсіонерів не постраждає			

3) благо трудящих:			
Реформа	Сума блага	Немає реформи	Сума блага
Тимчасове збільшення пенсійних відрахувань	– 25	Постійне збільшення пенсійних відрахувань	– 50
Перспективи достойної трудової пенсії	+ 50	Сумнівні перспективи достойної трудової пенсії	– 25
Значне зниження державних гарантій пенсійного забезпечення	– 25	Державні гарантії мінімальної пенсії	+ 50
Разом:	0	Разом:	– 25
Висновок: від проведення пенсійної реформи благо трудящих не постраждає, а в перспективі збільшиться			

Згідно з І.Бентамом, раціональний керівник вибере найбільше сумарне благо.

Четверта проблема стосується того, чи варто максимізувати середнє або сукупне благо. Сукупне (загальне) благо формується шляхом підсумовування показників щастя кожної людини. Середнє благо – це загальне добро, розділене на число

індивідів. Варто відзначити, що ми можемо збільшити загальну суму блага, понизивши водночас середнє благо за допомогою збільшення населення. Так трапиться, якщо ресурси, які зараз використовуються для підтримки середнього рівня блага, будуть спрямовані на нових людей. Аналогічним чином ми зможемо підняти середній рівень блага й знизити загальний, якщо зменшити чисельність населення. Таким чином, від того, чи є правляча еліта прихильницею загального або середнього блага, залежить державний підхід до вирішення більшості суспільних проблем.

Отже, політично утилітаризм спрямований на створення такої системи державного управління, яка сприятиме максимізації суспільного блага (задоволення, користі тощо).

Класичний утилітаризм зазнав серйозної критики. Сама по собі ідея про те, що задоволення й біль можуть бути виражені кількісно, що незліченні бажання різних індивідів можуть рівнятися знеособлено, багатьма дослідниками сприймається як неприйнятна. Багато критиків виражали занепокоєння з приводу гарантій прав людини й прав меншості, яких теорія утилітаризму не бере до уваги, оскільки розглядає суспільство як агрегат і заперечує які-небудь обмеження соціальних дій, без чого забезпечення прав людини неможливе. Утилітаризм будується на основі людських переваг, однак нічого не говорить про те, що деякі бажання можуть бути антигромадськими (наприклад расистськими, антисемітськими й т. ін.). Прагнення до найвищого щастя для найбільшого числа людей може санкціонувати соціальну інженерію.

Сама по собі модель максимізації користі являє собою грубу апологетику ідеї вільного ринку. Не дивно, що природними спадкоємцями й послідовниками утилітаристів у багатьох країнах стали “нові праві”. Представники культурної еліти, а також релігійні мислителі побоюються, що зрівнювання всіх переваг неминуче призведе до підризу культури в цілому та взагалі всіх вищих цінностей.

Одним із ранніх критиків І.Бентама був *Дж.С.Мілл*. Він відмовився від суто кількісної оцінки користі, додавши ряд якісних аргументів. Наприклад, він думав, що певний тип інтелектуального й естетичного досвіду може бути вищим від інших бажань.

Дж.С.Мілль стверджував, що єдиною утилітарною основою, яка захищає конкретні життєво важливі інтереси всіх індивідів, є питання прав людини. Права самі по собі роблять внесок у загальну користь, гарантуючи безпеку основ людського існування. Дж.С.Мілль попереджав, що такі права часом будуть вступати в конфлікт з іншими правами, і тільки калькуляції відносної користі можуть показати, які з прав повинні переважати. Аргументи Дж.С.Мілля означали перехід від “утилітаризму дії” (відповідно до якого кожна дія повинна оцінюватися окремо від інших з погляду її наслідків для максимізації щастя) до “утилітаризму правил” (що зберігає всю систему обмежуючих правил, виходячи з переваг, які вони дають суспільству в цілому).

Дж.С.Мілль вбачав завдання політичного філософа в тому, щоб описати управлінські процедури й інститути, які дозволяють реалізувати найбільше благо для максимального числа людей. У своїх працях, присвячених проблемі волі, особливо в есе “Про волю”, Дж.С.Мілль спробував представити такі соціальні й політичні умови, які здатні забезпечити індивідуальну волю. Таким чином, Дж.С.Мілль сприяв посиленню політичного утилітаризму, обґрунтувавши потребу здійснювати якісні розмежування між задоволеннями, а також відмовившись від спрощених гедоністичних калькуляцій І.Бентама. Він знайшов в утилітаризмі місце й для справедливості, і для індивідуальних прав.

Із часів І.Бентама й Дж.С.Мілля утилітаризм пройшов довгий шлях. Ні утилітаризм дії, ні утилітаризм правил не змогли здобути переконливу перемогу один над іншим. І сьогодні тривають суперечки між адептами того й іншого. Бентамівську традицію утилітаризму дії в західній літературі продовжує, наприклад, Дж.Смарт, а міллівську традицію утилітаризму правил – Р.Брандт.

Дж.Смарт багато міркує над проблемами справедливості й рівності. У нормальних умовах, вважає він, необхідно підтримувати справедливість, а добре продумані моральні правила не слід порушувати. Але іноді доводиться це робити, особливо в тих рідкісних випадках, коли користь може бути максимізована завдяки їхньому порушенню, а всі наслідки порушення правил перебувають під контролем. Однак водночас винятково важ-

ко прогнозувати наслідки дій, які влада здійснює під тиском обставин. Складається враження, що утилітаризм дії не в змозі захистити кожну людину, оскільки для цього потрібні точні оцінки всіх можливих наслідків. Він зберігає свій узагальнюючий характер.

Р.Брандт стверджує, що утилітаристи повинні виступити на захист максимізації добробуту як моральної системи (своєрідний моральний кодекс). Правила в такій системі відповідатимуть природі людини й будуть брати до уваги інтелектуальний потенціал середньої людини, так само як і негативні якості, властиві середній людині – егоїзм й імпульсивність. Такий код моральної поведінки можна, на його думку, викладати в школах й університетах. Він повинен включати конкретні правила для зовсім різних ситуацій.

Отже, на думку Р.Брандта, **утилітаризм** – це принцип, що повинен слугувати моральним гідом у процесі прийняття державно-управлінських рішень – які саме моральні норми мають бути включені в моральну систему. Його утилітаризм також вимагає брати до уваги психологічні фактори в процесі вироблення правил управлінської діяльності. Тільки таким шляхом може бути створена моральна система, спрямована на максимізацію добробуту. Р.Брандт прагнув знайти місце для сталих уявлень про права й справедливість, вписавши їх у саму структуру утилітаризму.

Дійсно, права людини взагалі стали предметом обговорення саме тому, що прихильність справедливості й правам людини сприяє збільшенню загального добра для більшого числа людей. Якби права людини не сприяли більшому благу людей, вони незабаром були б знищені. На думку названого автора, теоретики прав людини правильно підкреслюють їхнє значення, але вони помиляються, стверджуючи незалежність цих прав. Права не служать обґрунтуванню утилітаризму, це утилітаризм узаконює права людини.

Уже зрозуміло, що утилітаристські калькуляції з приводу процесів державного управління мають бути досить складними. Якби ми стали організовувати державне управління тільки відповідно до утилітаристських рекомендацій, то повинні були б мати неймовірну кількість інформації, що саме подобається

людям, починаючи з уживання їжі й закінчуючи соціальними інститутами. Калькуляції утилітаристів настільки складні, що вони й самі, як правило, обмежуються тільки загальними міркуваннями про можливі позитивні наслідки діяльності різноманітних управлінських структур.

Нарешті, наголосимо й на тому, що вважається *головною слабкістю утилітаризму* – його нездатності запропонувати справедливу соціальну практику й державно-управлінські інститути.

Максимізуючи ідею суспільного блага в країні з розвинутою ринковою економікою, утилітаризм приходить до висновку, що більшість управлінських структур, які покликані втілювати державну соціальну політику, не потрібні, оскільки виробництво й розподіл блага відбувається на вільному ринку. Якщо держава оперує ідеєю середнього блага, то міркування про соціальну справедливість, а відтак і про управлінські заходи, спрямовані на її досягнення, для неї зайві. Практика показує, що в такій державі своєрідний “центр цінностей”, крім власне цінностей споживання, зміщується із системи державного управління в систему правосуддя (вона починає виконувати функції перерозподілу блага виходячи з інших цінностей, існування яких припускає ідеальний утилітаризм) та в політичну систему з розгалуженою практикою лобіювання тощо. Приміром такої управлінської системи можуть бути Сполучені Штати Америки.

У країнах з ринковою економікою, що розвивається (це актуально для України), навпаки, – утилітаристська держава прагнуче створити якомога більше управлінських структур, діяльність яких спрямовуватиметься на виконання функцій перерозподілу суспільного блага з метою досягнення принаймні мінімального середнього добробуту. Це, у свою чергу, не сприяє власне розвитку ринку. На етапі, коли, крім цінностей споживання, ідеальні цінності суспільства ще слабоінституційовані, такий підхід може бути виправданий.

Але практика утилітарного управління в пострадянських державах уже показала, наскільки небезпечним може виявитися цей підхід саме для системи ідеальних цінностей суспільства (в основі якої лежать свобода, рівність і справедливість), що, на відміну від західних демократій, не має історичного імунітету до “спокусу” ідеології споживання.

Отже, державно-управлінська теорія, в основі якої лежить принцип задоволення, приречена на структурний крах. Таким чином, є серйозні підстави сумніватися в утилітаристській теорії блага.

Якщо теорію доповнити й розвинути, то сумніву може бути піддано й принцип максимізації користі. Саме це викликало серйозну критику утилітаризму як основи для формування системи державного управління суспільними процесами.

Водночас в утилітаризмі є деяка частка істини. Очевидно, в суспільствах, що називаються ліберальними демократіями, рівень задоволення може бути вищим, ніж в інших. Однак проблема полягає в тому, що утилітаризм не в змозі узаконити та обґрунтувати політичні цінності лібералізму, так само як і устрій держави, що прийняла б названі цінності й утілила їх у життя. Інакше кажучи, цілком можливо, що в якихось випадках утилітаризм приходить до правильних висновків, але передумови цих висновків неправильні, а аргументи непереконливі. Зрештою, утилітаризм не в змозі підтримати й ліберальні ідеали – а це і є головний аргумент проти утилітаризму з боку більшості ліберальних теоретиків у сучасній політичній і державно-управлінській науці.

Лише деякі мислителі виявляють готовність визнати тип міркувань, властивий утилітаризму, оскільки вважають висновок, що міститься в ньому, морально неприйнятним. Зокрема, часто стверджується, що утилітаристська мораль допускає і навіть вимагає недотримання вимог справедливості. Утилітаризм у своєму спрямуванні до “щастя” допускає жорстоку несправедливість стосовно окремих людей і груп людей.

Розглянемо такий приклад. У якомусь місті вчинено терористичний акт – була підірвана бомба в людному місці. Кілька людей було вбито, багато – поранено. У цих умовах поліція зазнає жорсткого тиску громадськості, від неї вимагають швидко затримати злочинців. Значна частина населення вимагає покарання винних і гарантій, що подібного більше не станеться. Загальне щастя в цілому буде забезпечено, якщо винних судитимуть і покарають. Однак опоненти утилітаристів помітили, що загального щастя буде також досягнуто відповідно до утилітаристської логіки, якщо якихось людей, у винуватості яких

переконають населення, буде заарештовано й покарано. У цьому випадку вимогу відплати буде задоволено.

Зрозуміло, невинні постраждають за чужий злочин. Однак збільшення загального щастя (і скорочення нещастя) буде досягнуто. На “вагах Феміди” в цьому випадку зважується щастя великої групи – майже всього населення проти страждань кількох невинних людей. Така відплата, таким чином, цілком відповідає духові утилітаризму. Але тоді виходить, що утилітаризм має моральне виправдання завдяки покаранню невинних.

Якщо розглядати тільки суспільне благо як абсолютну політичну й державно-управлінську цінність утилітаризму й екстраполювати подібне бачення з численними історичними прикладами, можна виявити спільні риси в певній теоретичній моделі системології управлінських цінностей утилітаризму (рис. 4.1).

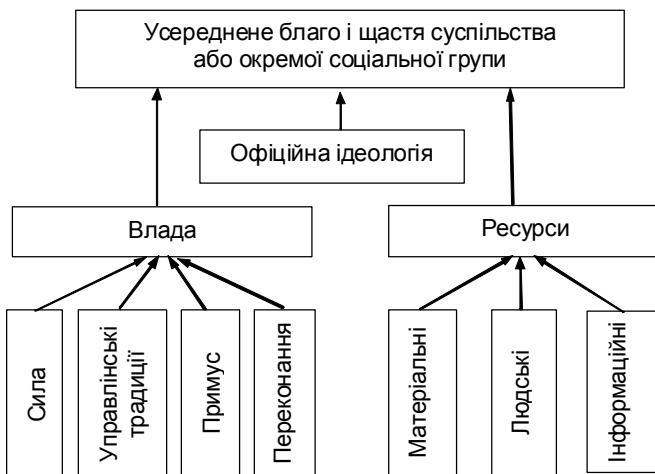


Рис. 4.1. Теоретична модель системології державно-управлінських цінностей утилітаризму

Нормативна політична теорія в даному випадку, як правило, не бере до уваги соціальну парадигму і замінює її офіційною ідеологією правлячої соціальної групи. Головна мета офіційної ідеології – обґрунтувати утилітаристське міркування про “середнє благо і щастя”. Уся система державного управління

виявляється підпорядкованою меті досягання середнього блага. Відповідно її головна функція – перерозподільна.

Універсальні цінності державного управління – влада і ресурси – також спрямовані на виконання цих функцій. Засоби влади – традиційні для додемократичного суспільства: сила, примус, у кращому разі – переконування. Важливу роль у системі державно-управлінських цінностей відіграють управлінські традиції, але лише за умови, якщо вони відповідають вимогам офіційної ідеології.

Певно, влада сама по собі нічого не варта, якщо вона не володіє ресурсами самореалізації. Отже, ресурси також можна розглядати як цінності державного управління. Треба звернути увагу, що в утилітаристській системі державного управління людський ресурс також розглядається як інструментальна цінність (цінність 3-го порядку), однак утилітаризм припускає, як було видно з попереднього прикладу, що вона також може витрачатися. Якщо для спільного блага корисно, щоб певна кількість людей загинула, утилітаризм готовий обґрунтувати це припущення.

З історичної ретроспекції видно, що подібну нормативну політичну теорію й притаманну їй систему державного управління Україна вже переживала в минулому й неодноразово. Для сучасної України гіперболізація ідей утилітаризму є не тільки невиправданою з огляду на обмеженість ресурсів споживання, а й історично небезпечною, адже може легко знайти собі підґрунтя в глибинах національного традиціоналізму.

Таким чином, ціннісний потенціал розподілу суспільного блага вивчається утилітаризмом, який належить до класу нормативних теорій, тобто політичних теорій, що вивчають можливість застосування моральних приписів у сфері державного управління.

Утилітаризм пройшов стадії розвитку від класичної форми, яка культивувала гедоністичну інтерпретацію блага (І.Бентам), до ідеального виду, який створює цілісну ієрархію суспільних благ (Г.Мур). У межах цієї теорії створена процедура утилітаристської перевірки, яку можна застосовувати до трьох сфер:

- 1) індивідуального вибору та етики;
- 2) формування державної політики;
- 3) оцінки соціальних структур у цілому.

Аналіз нормативної політичної теорії утилітаризму та ціннісних основ, сформованої на її основі системи державного управління дає змогу стверджувати, що утилітаристський підхід частково спроможний задовольнити ціннісні потреби організації державного управління переважно в екстремальних для суспільства ситуаціях (гостра нестача ресурсів, війна або широкомасштабна природна катастрофа, революційна ситуація тощо). Водночас основи теорії утилітаризму вступають у протиріччя з сучасними уявленнями демократії про місце і роль прав людини як окремо взятої особистості у формуванні демократичних основ політичної системи та ціннісних засад державного управління.

Критики зазначають і такі позиції утилітаризму, як складність калькуляції, що має врахувати всі типи задоволення, які споживаються даною соціальною структурою, так і взагалі ідея кількісного вимірювання суспільної користі державного управління. Державний розподіл суспільно вироблених благ також суперечить ринковому принципу функціонування економіки, а отже, не вписується в ліберальну теорію державного управління.

На сучасному етапі розвитку системи державного управління в Україні недоліки утилітарного підходу, до якого держава просто змушена вдаватися через недорозвиненість ринкової економіки, частково компенсуються за рахунок більш активного залучення громадськості до процесу прийняття управлінських рішень.

У цьому випадку виключно утилітаристські розрахунки доповнюються і коригуються шляхом урахування громадської думки з того чи іншого приводу, а цінності споживання співвідносяться з ідеальними цінностями суспільства.

4.2. Еволюція гуманістичного підходу в теорії і практиці менеджменту

Вирішення проблеми цінностей у тому чи іншому обсязі на певному етапі розвитку держави має неабияке прогностичне значення. Очевидно тому, що визначення домінуючих у суспільстві, або ж таких, що культивуються владою цінностей, дає змогу передбачити результат суспільного розвитку.

Одне з вузьких місць здійснення перебудови системи державного управління в нашій країні – проблема управлінських кадрів. За деякими оцінками, “критична маса” керівників, здатних змінити імідж органів державної влади згідно з вимогами демократизації суспільства й держави, повинна становити не менш 20% від їхнього загального числа в системі державного управління України на всіх її рівнях. А це не менше 50 тис. осіб.

Сформувати такий корпус керівників нового типу – завдання винятково складне. Саме життя, практика демократичного державного будівництва, розвитку народовладдя буде сприяти його вирішенню, ставлячи тих, хто сьогодні біля керма держави, і тих, хто входить у цю нову для себе роль, у ситуацію політичного відбору, який відбувається природно. Але багато що, звичайно, залежить і від цілеспрямованої діяльності з підготовки й перепідготовки кадрів, вивчення й поширення передового досвіду державного управління, застосування досягнень управлінської науки на практиці.

Усвідомлення управління як професії, що спирається на різноманітні досягнення міждисциплінарної науки, займає важливу позицію в сучасній цивілізації. Отримавши на початку століття найбільш чітке вираження в концепціях “наукового управління” Ф.Тейлора, “раціональної бюрократії” М.Вебера, “науки адміністрування” А.Файоля, ця галузь знань спочатку пішла шляхом твердого раціоналізму в управлінні.

Однак породжені нею технократичні ілюзії в управлінні почали розвіюватися вже в 30-ті рр. XX ст. Раціоналізм у менеджменті, за всіх його достоїнств, як виявилось, далеко не єдиний, а в багатьох випадках і не кращий шлях підвищення ефективності роботи. Як реакція на обмеженість управлінського раціоналізму в системі управлінських знань міцно утвердився інший напрям – поведінковий, заснований на залученні досягнень психології, соціології, культурної антропології для поглиблення розуміння реальної суті управління не тільки в окремих організаціях, а й у більших соціальних системах. На його основі здійснювалося вироблення рекомендацій з удосконалення “людських відносин”, мобілізації “людського фактора”, розвитку широкої участі громадян у державному управлінні, підвищення ефективності лідерства тощо. Ці два напрями – раціона-

лістичний і поведінковий – розвивалися, хоча й паралельно, але часто конфліктуючи між собою. У повоєнні роки розвиток теорії систем, кібернетики, математичних методів для аналізу та обґрунтування управлінських рішень, комп'ютеризація управління стимулювали особливо потужний якісний стрибок, сприяли активному використанню в управлінні системного підходу.

Це привело до відомого ускладнення науки управління й управлінських знань. У подібному ключі розвивався й поведінковий напрям менеджменту. Поглиблювалося осмислення й вивчення організацій як соціальних систем. Досить сильний вплив на свідомість керівників справили в 50-60-ті рр. спочатку ідеї “постбюрократичних організацій” та “організаційного гуманізму”, а потім – ідея про управлінську структуру як про відкриту систему, яка активно взаємодіє зі своїм оточенням і, в кінцевому підсумку, таку, що пристосовує свою внутрішню будову до його “організаційного контексту”, тобто стану зовнішнього середовища, компетенції, цілей і технології діяльності, якостей людей, які формують “людський капітал” управлінської структури.

В одних ситуаціях обґрунтованими, ефективно працюючими виявлялися жорстко організовані, навіть бюрократизовані системи управління, в інших – організації, побудовані на принципах дебюрократизації, внутрішньої свободи, саморегулювання. На рубежі 70-х рр. широку популярність завоювали ідеї “ситуативного підходу”, в рамках якого доводилася доцільність застосування різних типів систем управління – як жорстко регламентованих, так і заснованих на внутрішній свободі – залежно від конкретних характеристик “організаційного контексту”. Це до певної міри примирило тих, хто робив ставку на раціональні системи, і тих, хто вбачав головне джерело ефективності в мобілізації потенціалу, закладеного в людях.

Ставлення до наукового, зокрема математичного інструментарію, так само як і до біхевіористських прийомів маніпулювання поведінкою людей, стало ще більш спокійним, коли на початку 80-х рр. була обґрунтована величезна важливість “організаційної культури” як інтегруючого феномену, що збирає, немов у фокусі, всі особливості управлінської структури – і системні, і поведінкові. Маятник знову хитнувся від технократизму й утилітаризму до гуманізму в управлінні.

У філософській літературі гуманізм визначається як відрефлексований антропоцентризм, об'єктом якого є людина як вища цінність.

У числі гуманних якостей людей ще стародавні греки називали дружелюбність (Демокріт), людинолюбство (Аристотель), а римляни – людяність (Цицерон). Зазначимо, що спочатку гуманізм існував переважно у формі філантропії, тобто гуманного ставлення до людей. Поширення терміна “гуманізм” і впровадження його в широкий обіг пов’язують з ім’ям Цицерона. В античності було сформовано ціннісне ядро гуманізму, що складається з релятивістських й абсолютистських елементів, які залежно від історичних умов наповнювалися різним змістом.

Кожній соціальній парадигмі відповідає своя парадигма гуманізму. Процес гуманізації реалізується в них досить суперечливо. У спадкоємному ядрі кожної парадигми кумулятивно накопичуються абсолютні цінності гуманізму, у змінній частині парадигми залишаються релятивістські елементи. Однак слід зазначити, що розмивання гуманістичних цінностей у наш час набуває інколи загрозливих обсягів. Досить звернути увагу на те, як часто норми й поняття гуманізму стають своєрідною “ігровою картою” у створенні позитивного іміджу того чи іншого політичного діяча.

Водночас, якщо реально не наситити свідомість громадянина, причетного до справ управління державою, гуманістичним світоглядом, то порожнеча, яка утворюється внаслідок відмови від цінностей, щедро культивованих колишньою системою державного управління, швидко заповниться радикальними або екстремістськими ідеями. Оскільки в країні з порушеними народними традиціями, релігійною моральністю, з відсутньою побутовою культурою, яка не сформувалася, невігластво швидко перетворюється в цинізм.

На відміну від утилітаристської системи цінностей, парадигма гуманізму полягає в тому, що: “Благо особистості – є вищий закон”. Варто звернути увагу на те, що благо особистості гуманізмом розглядається не як абстрактне благо – “добробут” суспільства або як винятково добробут кожного індивіда. Воно – у реалізації його природних і громадянських прав. Виявляється не добробут, а права людини – головна цінність,

джерело гуманності законів і “керівництво до дії” для демократичної держави.

Які ж гуманістичні цінності демократичної держави мають утілюватися в системі її управління?

Насамперед це природні права людини, які належать їй з самого моменту народження й тому ніхто, у тому числі й держава, не має права обмежувати їх і не може їх забрати. Ідея прав людини виникла в рамках християнської традиції. У ст. 39 Великої Хартії Вольностей (1215 р.) записано, що: “Ніхто не може бути позбавлений власності, вигнаний із країни або взятий під варту без рішення суду”. Нарешті, в 1776 р. з’являється Декларація незалежності США, у преамбулі якої проголошується, що: “Усі люди наділені Творцем певними невідчужуваними правами: на життя, волю й прагнення до щастя”. З тих пір – чим цивілізованішою й демократичнішою ставала держава, тим частіше в її правових актах з’являлася вказівка на необхідність дотримання природних прав людини. У такий спосіб держава, що еволюціонує, нарешті зрозуміла свій основний обов’язок: забезпечення блага особистості за допомогою неухильного дотримання її прав. Людина є розумною істотою і тому вона не тільки має природні права, але й усвідомлює їх, готова за них боротися та домагатися їх реалізації. Природні права в жодному разі не є продуктом держави. Вони – основа існування людини й суспільства [40, с. 128].

Якщо права людини порушуються державою або за її потурання, то людина й суспільство можуть і повинні боротися проти такої держави. Крім того, з такою державою має боротися й усе світове співтовариство в прагненні до гуманізму, миру й міжнародного співробітництва з метою забезпечення блага особистості в усьому світі. “Громадяни зобов’язані підкорятися тільки тоді, коли уряд захищає їхні права”, стверджував ще Джон Локк. У 1789 р. у Франції держава визнала, що: “Якщо права народу утискаються, він може й повинен підняти повстання”. У 5-й поправці до Конституції США також визнається право громадян змістити неугідний їм уряд. Подібне й було зроблено українським народом у грудні 2004 р., на щастя, з м’якістю, властивою революціям початку ХХІ ст.

Права людини є умовою досягнення громадської згоди, коли держава управляє, скоріше – регулює, соціально-економічні

відносини. “Кожна людина має обов’язки перед суспільством, у якому тільки й можливий вільний і всебічний розвиток її особистості. При здійсненні своїх прав і свобод кожна людина може зазнавати тільки таких обмежень, які встановлені законом винятково з метою забезпечення належного дотримання свобод інших і задоволення справедливих вимог моралі, громадського порядку й загального добробуту в демократичному суспільстві” (ст. 29 Загальної декларації прав людини). Основний зміст цих положень відображено й у статтях Конституції України. У демократичному суспільстві кожен вчиться поважати права іншого й усвідомлювати свої права. У першу чергу це твердження стосується людей, які керують державою.

Економічні права людини необхідні для розвитку ринкової економіки. Світовий досвід довів, що економіка, заснована на праці безправної людини, неефективна. Найбільшою ж мірою ефективна – що є безсумнівним благом для особистості – ліберальна ринкова економіка, яка розглядає державу як “нічного вартового”, зобов’язаного тільки гарантувати економічні права людини. Отже, права людини мають бути в основі економічного розвитку.

Кожна особистість усвідомлює себе такою тільки через свої права, суспільство складається з особистостей, а держава є інструментом реалізації прав громадян і це повинно стати підвалинами законодавства й системи управління розвиненої демократичної держави.

На перший погляд, усе дуже просто – потрібно тільки прищепити сучасним керівникам держави гуманістичні цінності. Але лишається практичне запитання – як впровадити в систему управління посттоталітарної держави гуманістичні цінності?!

Для того щоб Україна змогла якнайшвидше піднятися до рівня цивілізованих демократичних країн, чії цінності базуються на визнанні прав людини, гідності особистості; для того щоб система державного управління в самій Україні досягала своєї мети, потрібен певний рівень гуманістичної, демократичної й правової свідомості насамперед у колах державно-управлінської еліти.

А поки що ми спостерігаємо в державно-управлінській системі України *перший парадокс* – більшість людей, причетних до питань управління державою (передусім ідеться про

державних службовців), не усвідомлюють своїх прав, не зауважують зазіхань на них, а отже, – з легкістю самі утискають права інших співгромадян.

Інший **парадокс державного управління** притаманний саме демократії. І виник він досить давно й не на вітчизняному ґрунті. Йдеться про популярний лозунг, ніби: “Куховарка може управляти державою”. Добре знаємо з політичної історії, що свого часу ще античну афінську демократію занапастив непрофесіоналізм державців. У сучасній Україні подекуди також спостерігаємо, як до справ державного управління, інколи на досить високому рівні, залучаються люди, м’яко кажучи, мало-професійні. Частіш за все непрофесіоналізм цих державних керівників проявляється саме в управлінській сфері. Насправді, міркування про те, що “куховарку” можна поставити до “керма” держави, а потім навчити управляти є небезпечною утопією. Але суспільства, які вистраждали свою демократію й пронесли її через десятки а то й сотні років, навчилися цей парадокс долати. Однак виключно з метою з’ясувати, як формується корпус управлінських кадрів у розвинених демократичних країнах, звернемося власне до теорії і практики управління в цих країнах.

Нарешті – **третій парадокс**, дія якого притаманна сучасній пострадянській демократії, полягає в тому, що базові засади демократії в країні формуються із застосуванням недемократичних засобів і методів.

Крім того, в системі державного управління сучасної України відсутній досвід і механізми співпраці органів державної влади в умовах коаліційного уряду. Аксіологічні проблеми створює різниця соціально-політичних ціннісних орієнтацій політичних сил, які утворюють уряд. Одним з дієвих засобів усунення цих розбіжностей на рівні державного управління є, безумовно, деполітизація органів виконавчої влади, створення таких базових засад кадрової політики державної служби, які б унеможливлювали вплив політичних сил на державних чиновників під час виконання ними своїх службових обов’язків. Іншим механізмом узгодження ціннісних розбіжностей різних політичних сил у складі коаліції є вироблення і публічне прийняття програми дій уряду.

Родоначалниками концепції менеджменту (у тому числі державного) як спеціалізованого виду діяльності є американці. Саме вони створили образ менеджера як професіонала, що володіє фаховою освітою (найчастіше на додаток до політичної, юридичної, економічної тощо), вклали величезні гроші у створення інфраструктури для управління у вигляді сотень шкіл менеджменту, тисяч консультативних фірм, розгалужених інформаційних мереж загального користування, найрізноманітніших наукових досліджень і публікацій у галузі управління й диверсифікованих управлінських послуг. Однак у 80-ті рр. навіть американці засумнівалися в правильності свого шляху, почали звинувачувати школи менеджменту в неправильній фаховій орієнтації менеджерів, відриві від життя, невиправданому захопленні “наукою управління”. Адже японці, мабуть, саме та нація, що вчиться й здатна до навчання, так і не прийшли до ідеї формування професійних управлінців. У них у країні всього кілька шкіл менеджменту, а керівників вони готують насамперед за допомогою досвіду, цілеспрямовано проводячи їх через ланцюжок змін посад у різних підрозділах, навчаючи не тільки справи, але й мистецтва людських відносин, поступово культивуючи в них якості, необхідні керівникові.

Європейці займають проміжну позицію між цими двома управлінськими культурами. З одного боку, вони мають школи економічного й державного менеджменту та центри підвищення кваліфікації керівників, як американці, хоча й не в такій кількості, з другого – управління як вид діяльності дотепер у переліку кар’єрних переваг перебуває не на дуже високому місці і, наприклад, в Англії не входить навіть у першу десятку. Втім, життя бере своє, і гарні “школи менеджменту” у всіх розвинених країнах не тільки не зникають, але й процвітають навіть у ситуації загострення умов ринкової економіки.

Однак європейські менеджери, у тому числі й державні, переживають нині часи суворих вимог, зрушень і ризиків. Це впливає на всі сторони життя установи, викликаючи реакції, що варіюють від радості й надії до непевності й розпачу. За останні двадцять років у структурі й діяльності як приватних, так і державних організацій відбулися значні зміни. У Європі менеджери зобов’язані справлятися з унікальними проблема-

ми. Приміром, економічні й політичні надбудови Європейського Союзу викликають до життя особливі закони, які створюють одні можливості, стримують інші й містять свої власні обмеження та парадокси. На рішення менеджерів постійно впливають історичні традиції й прецеденти.

Подібна ситуація, щоправда, зумовлена трохи іншими причинами, сьогодні загрожує управлінському середовищу України. Очевидно, як і багато в чому іншому, ми найчастіше впадаємо в крайнощі реформаційного періоду. Одна справа – боротися з адміністративно-командною системою, за якої соціальний прошарок “бюрократії” в державному апараті узурпує монополію на владу й неминуче переносить патологію бюрократизованих систем на все суспільство, будучи джерелом застою. Інша справа – намагатися усунути управлінця, професійного менеджера як такого, применшити його роль та значення в системі державного управління. Досвідчені керівники – працівники органів державного управління або адміністративного апарату, який скорочується, – знайдуть достойне застосування своїх професійних здібностей і в структурах ринкової економіки. А чи швидко держава зможе відновити втрачений кадровий потенціал і скільки коштів на таке “відновлення” доведеться витратити? Покладати надії на швидке оновлення кадрового корпусу професійних управлінців – небезпечна ілюзія, рівнозначна вирубуванню винограду – садників як радикальному засобу боротьби з алкоголізмом.

Демократична система управління, заснована на політичній конкуренції й свободі опозиції, а не на ієрархічному підпорядкуванні управлінських структур і процесів волі єдиного центру, вимагає ніяк не менше, а навіть більше професійних менеджерів, ніж колишня система. Але, на нашу думку, менеджери ці повинні бути зовсім іншими, ніж раніше, мати нові якості.

Наприклад, у провідних демократичних країнах немає ніяких помітних тенденцій до скорочення державного апарату. Підвищення чисельності та питомої ваги керівників у державних структурах відбувається навіть в умовах, коли державні бюджети перебувають під контролем демократичних інститутів.

Очевидно, варто зробити важливий висновок із цього – справа не в механічних скороченнях, а в глибоких перетворен-

нях апарату управління. Ідея пристосування до принципово нових умов, – а перехід від адміністративно-командної до демократичної системи – це справжня революція, має базуватися, з одного боку, на доборі нових управлінських кадрів, здатних діяти професійно в умовах гуманізації держави, з другого – на стимулюванні старих кадрів до переосмислення нових цінностей державного управління. Зрозуміло, далеко не всі колишні “апаратники” здатні до такого роду ціннісного перетворення.

Багатом, можливо, доведеться поступитися своїм місцем більш молодим, прогресивним й енергійним менеджерам. Однак основна маса діючих працівників системи державного управління – це досить цінний потенціал людей, які знають реальність, мають чималу професійну підготовку, привчені до виконавської дисципліни та завзятої цілеспрямованої праці, які володіють почуттям відповідальності, тощо. Із цими людьми необхідно уважно, вдумливо працювати, забезпечувати їхнє правильне розміщення в нових умовах, навчання, перекваліфікацію.

Потрібно створити їм стимули до ефективної праці, забезпечити захист їхніх прав, та й, нарешті, сформувати активне конкурентне середовище соціального відбору керівників і фахівців нового типу, в якому “виживуть” і здобудуть успіх саме ті, хто швидше й краще адаптуватиметься до нових умов гуманізації українського суспільства.

4.3. Суспільно-ціннісні фактори демократизації та гуманізації системи державного управління

У цивілізованих суспільствах протягом їх історичного розвитку виникають та формуються соціальні чинники, які впливають на подальші процеси функціонування цих суспільств. Одні й ті самі чинники залежно від обставин можуть справляти як позитивний, так і негативний вплив. Навіть можливі такі обставини, коли деякі чинники одночасно впливають позитивно на одні сфери функціонування суспільства та негативно – на інші.

Однак у даному випадку нас цікавлять лише ті цивілізаційні феномени сучасного українського суспільства, які мо-

жуть бути охарактеризовані як ціннісні та у взаємодії через систему державного управління потенційно можуть позитивно впливати або дійсно впливають на його оздоровлення. Оцінка впливу таких ціннісних факторів на оздоровлення українського суспільства здійснюється вітчизняними авторами на підставі даних соціологічного експертного дослідження.

Серед наведених факторів особливої уваги, на нашу думку, заслуговують такі (табл. 4.2):

Таблиця 4.2

Оцінка впливу ціннісних факторів на оздоровлення українського суспільства

Фактори впливу	Рівень впливу
Родина	47
Освіта	43
Наука	42
Держава	35
Громадськість	34
Політична еліта	33
Релігія	33
Мораль	32
Законність	29
Політика	28
Правосуддя	25

Жоден з наведених респондентами факторів не досягнув 50% показника, який можна було б характеризувати як впливовість вищу від середньої.

Перший блок факторів утворили такі, що за своєю впливовістю перевищили показник у 40%. Такий показник впливовості можна характеризувати як середній.

Найбільш суттєвий вплив на оздоровлення сучасного українського суспільства, на думку експертів, справляє родина (47%). Дійсно, родина є історично першою формою самоорганізації суспільства, а відтак і його первинною ланкою. Саме в колі родини індивід проводить найбільшу частину свого часу і життя загалом. Отже, родина просто не може не впливати на формування ціннісних поглядів індивіда, а відтак і суспільства. Водночас і вплив родини є обмеженим через те, що іншу велику частину свого життя людина перебуває поза родиною: у трудовому колективі, наодинці, у колі друзів тощо. Тому оцінка у 47% досить об'єктивно виражає міру впливу родини на процеси оздоровлення.

ня суспільства. Але й тут потрібно підкреслити – для здійснення позитивного впливу й сама родина має бути здоровою.

Поняття “здоров’я родини” означає, що вона відповідає прийнятним суспільним стандартам. Переважно така родина має бути повною (чоловік, дружина, діти, батьки, родичі), матеріально забезпеченою (житло, робота для дорослих членів родини, навчання для дітей), освіченою (принаймні середній рівень освіти). Як бачимо, позитивний вплив родини на суспільство значною мірою залежить від зворотного зв’язку – позитивного впливу суспільства на родину. За інших обставин ефективність позитивного процесу цієї взаємодії знижується аж до межі досягнення протилежних результатів.

По суті відбувається використання родини як традиційного ресурсу виживання українців. Позитивним потенціалом переважної більшості українських родин у сучасних реаліях лишаються історичні традиції, але вже протягом одного покоління ці традиції в умовах глобалізації та стагнації українського суспільства можуть зазнати істотної трансформації.

Друге місце в числі позитивних факторів посідає освіта (43%).

По-перше, рівень освіти, як уже зазначалося вище, є ознакою ступеня розвитку індивіда і його родини. По-друге, освіта є історичною формою трансляції знань та досвіду попередніх поколінь. По-третє, освіта є основним чинником формування свідомості індивіда, а відтак і суспільства в цілому.

Якщо освіта виконує в суспільстві ці функції, вона просто не може позитивно не впливати на формування його ціннісних засад і загальне оздоровлення. Інша річ, наскільки освіта є доступною для широких верств населення і якісною. Ці два критерії виражають міру позитивного впливу освіти. Доступність освіти означає, що кожен індивід може безперешкодно здобути ту освіту, яку він бажає, і тією мірою, якою він особисто спроможний це зробити (але не нижче середнього національного рівня). Якість освіти означає, що вона має відповідати світовим і національним стандартам. Якою мірою ці два критерії в Україні досягаються, такою мірою освіта позитивно впливає на розвиток суспільства. Певно, що 43% - це не межа.

Вплив науки на процес розвитку суспільства насправді є колосальним. Завдяки їй змінюється світогляд мільйонів лю-

дей, йде оволодіння новими видами діяльності. До того ж учені всіх часів і народів переважно демонстрували кращі зразки соціальної поведінки та були носіями її ціннісних орієнтацій. Тому 42% не є межею впливовості науки на оздоровлення українського суспільства.

Другий блок впливових факторів склали такі, що за своєю впливовістю не досягнули 40%, але перевищують 30%. Цей показник нижчий від середнього, але достатньо високий, щоб приділити цим факторам особливу увагу. На першій позиції в цьому блоці перебуває держава – 35%. Міра впливу держави на оздоровлення українського суспільства на сучасному етапі видається надто применшеною.

Держава є вищою формою самоорганізації суспільства. І як така вона впливає на переважну більшість сфер життя індивіда й суспільства в цілому. Оскільки законність і правосуддя дослідниками виділені як окремі фактори, вірогідно, під визначенням “держава” в цьому дослідженні слід мати на увазі насамперед систему державного управління. Тоді така в середньому невисока оцінка міри впливу держави на оздоровлення українського суспільства стає зрозумілішою. Специфічну соціальну категорію, самою метою професійної діяльності якої є сприяння оздоровленню та позитивному розвитку суспільства, складають громадські (34%) та релігійні діячі (33%) країни. Враховуючи той факт, що Україна є секулярною державою, оцінка впливовості релігії у 33% є достатньо високою.

А ось громадськість мала б бути у цьому напрямі впливовішою. На жаль, молода українська демократія ще не має розвиненого досвіду і культури громадської діяльності. Саме громадянське суспільство України перебуває поки що в “дитячому” стані. Певним чином так само поводять себе і вітчизняні громадські діячі, що, як діти, схильні часто кидатися із крайності в крайність.

Суспільна мораль (33%) феномен, безумовно, впливовий, але в перехідних суспільствах надто динамічний, щоб казати про однозначно позитивний його вплив на оздоровлення суспільства. З одного боку, моральні підвалини є основою здорового суспільства, з другого – сучасний стан моралі в Україні важко назвати стійким. Надто багато спокус принесла з собою

швидко вестернізація суспільної моралі. Традиційних західних цінностей українське суспільство повною мірою ще не сприйняло, натомість швидко опановує характерні вади (розбещеність, насильство, жорстокість тощо). На думку М.Вебера, мораль державних службовців є однією з найвагоміших складових системи цінностей раціональної бюрократії (державного управління – В.К.) [41, с. 329].

Наступна група факторів позначилася показником менше 30 але більше 20%, що можна характеризувати, як малий вплив.

Політика (28%) і правосуддя (25%) у процесі оздоровлення українського суспільства проявляються як дві сторони однієї медалі, тому міра їх впливу майже однакова. Найперше покликання політики в умовах демократії – забезпечення максимального розвитку суспільства й окремої людини. Завдання правосуддя в цих умовах – максимальна захищеність прав людини, насамперед на вільний розвиток своєї особистості. Мета обох видів суспільної самоорганізації – забезпечення стабільності нації та гармонійної життєдіяльності індивіда. Якою мірою це досягається, такою мірою політика і правосуддя сприяють оздоровленню українського суспільства. Але можна припустити – якщо ці фактори високою мірою не впливають на оздоровлення українського суспільства в сучасних умовах, вони більшою мірою впливають на зворотний процес.

Наведений перелік впливових в українському суспільстві ціннісних феноменів, звичайно, не є вичерпним, а їх характеристика достатньо повною, однак його результати були використані нами як певна базисна основа для формування інструментарію власного соціологічного дослідження, результати якого викладено в наступному розділі. Навіть достатньо побіжний, діалектичний аналіз гуманістичних основ формування ціннісних систем соціальної парадигми й державного управління дає змогу, на нашу думку, навести спрощену теоретичну модель гуманістичної системології державно-управлінських цінностей (рис. 4.2).

Гуманістична системологія цінностей державного управління передбачає, що в ідеї суспільного блага як мети державного управління поєднуються дві складові:

– загальний добробут не окремої соціальної групи, а всього суспільства й не усереднений, а найвищий, якого можна до-

сягнути за наявних умов економічного розвитку і ресурсозабезпечення суспільства;

– щастя громадян як усвідомлений емоційний стан кожного, або принаймні переважної більшості членів суспільства.

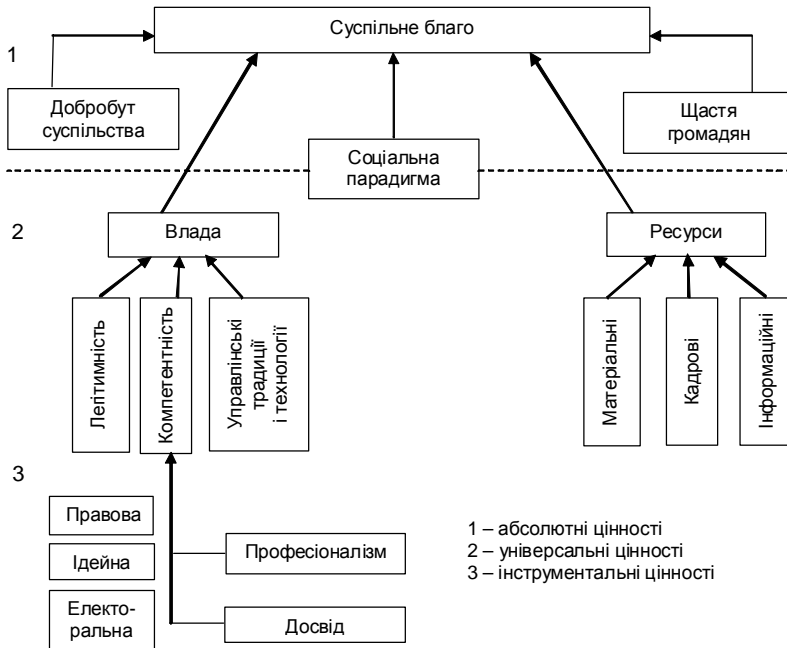


Рис. 4.2. Теоретична модель гуманістичної системології державно-управлінських цінностей

Соціальна парадигма, на відміну від офіційної ідеології, виступає як основа для формування нормативної політичної теорії та системи цінностей державного управління суспільства. Політика і державне управління в процесі своєї реалізації мають постійно співвідноситися з вимогами соціальної парадигми.

Однак слідування соціальній парадигмі є вимогою, а не метою державного управління, тому стосовно останнього її слід розглядати не як абсолютну, а як універсальну цінність, яка завжди присутня в системі цінностей державного управління, втім зміст її може змінюватися.

Подібно до утилітаристської, гуманістична система цінностей державного управління включає в себе поняття “влада” і “ресурси влади”. Слід зазначити, що й більшість інших ціннісних парадигм державного управління (релігійна, утопістська, елітаристська тощо), хоча в межах цього дослідження вони й не аналізувалися, включають у свою ціннісну систему ці поняття. Отже, їх також можна розглядати як універсальні цінності державного управління.

Що ж стосується цінностей “третього” роду, які ми пропонуємо називати “інструментальними”, то саме вони зазнають суттєвих змін у процесі зміни парадигми державного управління. Це можна побачити, порівнюючи дві проаналізовані моделі (див. рис. 4.1-4.2). Наприклад, якщо утилітаристська система цінностей державного управління розглядає як одну з ресурсних цінностей людський ресурс і припускає його витрату, гуманістична система цінностей розглядає цей ресурс як кадровий, передбачаючи його задіяння виключно на добровільній основі, і можливі втрати лише в кадровому (професійні службовці), а не в людському потенціалі. В системі інструментальних цінностей державної влади також спостерігаються докорінні відмінності. Сила й примус не відкидаються гуманістичною парадигмою, однак вони вже не знаходять місця в системі цінностей, вони – суть лише крайні засоби управлінського впливу, що перебувають майже за межею гуманістичної соціальної парадигми. Їх місце в системі цінностей посідають легітимність і компетентність державної влади. Повною мірою легітимність державної влади в демократичному суспільстві, на нашу думку, виражається в поєднанні понять правової, ідейної та електоральної легітимності. Компетентність державної влади не зводиться до її професіоналізму та досвіду, однак ці складові, безсумнівно, присутні й займають значне місце в ієрархії інструментальних цінностей державного управління.

Аналіз підходів у формуванні соціально-ціннісної бази (аксіологічних засад) сучасних систем державного управління, здійснений у двох останніх параграфах, показав, що:

1. Протягом XX – на початку XXI ст. домінуючими підходами у формуванні соціально-ціннісного базису систем 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 притаманний 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”. Поєднання 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 забезпечувати 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 своєрідному “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:

- поєднання рудиментів адміністративно-командної системи й системи демократичного врядування, що виражається 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 досягти 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 й 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.

Розділ 5

СТАНОВЛЕННЯ ЦІННІСНИХ ПАРАМЕТРІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ

5.1. Особливості еволюції ціннісних засад буття сучасного українського суспільства

З метою з'ясувати стан своєрідного “підґрунтя” сучасної системи цінностей українського суспільства, які, у свою чергу, беззаперечно детермінують систему державно-управлінських цінностей України, звернемося до ретроспекції аксіологічних досліджень вітчизняних учених радянських часів (70-80-ті рр. ХХ ст.).

Навіть якщо припустити, що результати соціоаксіологічних досліджень певним чином “підганялися” під програмні документи Комуністичної партії, можна спостерігати певну динаміку й тенденції у зміні ціннісних орієнтацій молоді протягом 70-80-х рр. Зазначимо, що саме молодь 80-х рр. зараз складає основну масу керівних кадрів державного управління України. Зокрема, соціологічні опитування студентів у першій половині 70-х рр. показали, що: “У свідомості студентської молоді чітко споглядається стійка ціннісна спрямованість на спосіб життя, відповідний комуністичним ідеалам творчої, соціально активної особистості. Лише 1,3% опитаних визначили як провідну цінність “досягнення власного добробуту”.

Широкомасштабне соціологічне дослідження, що охопило в середині 80-х більше 10 тис. студентів радянської України, показало підвищення ціннісної ролі феноменів прагматичного характеру, зокрема: 8,5% на перше місце поставили “хорошу оплату праці” і 5,8% – перспективи службового просування [42, с. 94]. Тоді ж, але на загальній виборці населення (без урахування професійного фактора), інше соціологічне дослідження показало, що “...в концепції життєвих цінностей більшості від загальної чисельності опитаних стоїть матеріальна забезпеченість (38%), на другому – родина і діти (30%) і лише на третьому – цікава робота, чесна праця (28%). Духовні, моральні й

естетичні потреби опинилися внизу ієрархії (2,8%), повага людей (1,7%), незалежність та особиста свобода (0,4%). Зокрема, саме тому автори дослідження доходять висновку: що "... в практичній свідомості значної частини радянських людей разом з основними інструментальними цінностями радянського способу життя інколи "уживаються" цінності – засоби досягнення життєвого успіху, чужі ідеології соціалізму".

У контексті виявлених таким чином домінант системи цінностей радянського суспільства вже на початку 90-х рр. учені зазначали, що: "Важливе значення у підвищенні громадянської активності людей має широке залучення їх до участі в соціалістичному самоврядуванні. Зараз потрібен новий тип керівника – не автократа, а в повному розумінні демократа, який має знаходити спільну мову з трудящими" [43, с. 59]. Цікаво, що ця ідея для радянської системи державного управління не є новою, ще В.Ленін декларував наступні принципи формування державно-управлінського апарату: "(1) спрощення апарату, (2) покращення його (структури), (3) робітничо-селянський контроль, (4) залучення (до участі в управлінні) широких мас, (5) повне знищення бюрократії" [44].

Поширення радянської ідеології призвело у ХХ ст. в громадянському житті України до актуалізації проблеми державотворення. Українськими дослідниками пропонувалися різноманітні процедури її вирішення. Наприклад, Д.Донцов поставив діагноз: державотворення не відбувається через відсутність дієздатної еліти: "Суть нашої проблеми лежить у питанні формотворчої і будівничої правлячої касті. Була б така каста мудра, відважна й сильна морально, була би й держава" [45, с. 76]. А В.Липинський вважав, що справу вирішить дотримання національної аскези: "Тільки великим христовим походом Духа на пекло тілесних пристрастей і хаосу матерії можна створити Україну" [46, с. 459]". У крайніх рішеннях актуальної проблеми, на нашу думку, присутня одна "наскрізна тема" – духовність має бути фундаментом національного відродження країни, незважаючи на різноманітність емпіричних обставин прояву соціального.

У той час, коли модернізаційні процеси в Україні набирали обертів, в її духовній сфері усвідомлювалося значення на-

ціональної традиції. Такі українські мислителі ХХ ст., як В.Липинський і Д.Чижевський, роблять її предметом філософської рефлексії: “Однією із найбільш визначних рис культурного життя є існування “традиції”, тобто тенденції заховувати, утримувати певні культурні факти, що в великій мірі нагадує індивідуальну пам’ять”, – писав Д.Чижевський [47, с. 475]. Він підтверджує значення консерватизму традиції для В.Липинського, для якого традиція є не “спокійне, пасивне життя в межах сталих, нерухомих, статичних форм, як спокійний, “щасливий” хід за тим, що всі роблять. Бо В.Липинський вбачає суть традиції саме в її творчому характері”.

Отже, розуміння культурної традиції цими мислителями заперечує просвітницьке ставлення до неї як до забобону, якого необхідно позбутися, і наближає їх до позиції П.Рікера, для якого остання є взаємодією “інновації та седиментації”. Тобто “засвоєння і закріплення як засвоєних форм свідомості та культури: сенсів, стилів”.

Водночас збереження “авторитету традиції” (Г.Гадамер) як “права залишатися самими собою” завжди мало величезне соціальне значення для українців. Державотворчий інстинкт українського народу підтримувався традиціями зв’язку народної творчості з державними ідеями протягом століть.

Консервативність української ментальності, на нашу думку, не є негативною характеристикою, оскільки в західній традиції існує принципово інше її розуміння. “Консерватизм є самостійною системою абсолютних ідей. Він визначається такими універсальними цінностями, як рівновага, порядок, стриманість” [48, с. 455], вважає С.Хантінгтон. “Адже людей штовхає до консерватизму шок, викликаний подіями, жакливе відчуття того, що суспільство чи його інститути перестануть існувати” [48, с. 470].

Засновник теорії українського націотворення І.Лисяк-Рудницький писав, що консерватизм як “стихийна духовна настанова великої частини українського суспільства відіграв значну роль й втілювався у міцному збереженні рідної мови, віри, звичаїв та обрядів, традиційних форм родинного та громадського життя” [49, с. 125]. Ця настанова не заважала українцям бути модерною нацією, яка “...може бути визначена як територіально

означена спільнота людей, що поділяють певний варіант модерної культури та яких пов'язує між собою сильне почуття єдності та солідарності” [49, с. 544]. Отже, обидва, протилежні з першого погляду, українські прагнення зумовлені єдиними ціннісними мотивами. Однак ані застереження учених, ані політичні лозунги зрештою не врятували від розпаду радянську державу. Зокрема тому в Україні, у якій процес формування громадянського суспільства та держави мав свою особливу логіку, цінність держави стала каменями спотикання на шляху до структуризації вільного суспільства та якісно нових владних відносин.

Насамперед варто зазначити, що було б неабиякою помилкою ті соціально-політичні трансформації, які відбулися, та й, по суті, відбуваються сьогодні в українському суспільстві, розглядати за аналогією з державними трансформаціями країн Центральної та Східної Європи, що супроводжували крах комуністичних режимів. Ототожнення “оксамитових революцій” та українських подій є радше засобом додаткової ідеологічної легітимації нової української влади й водночас хибним з теоретичного погляду, оскільки таке твердження не враховує той шлях розвитку, який пройшли посткомуністичні суспільства за останні півтора десяти років, не бере до уваги ті соціальні й політичні особливості цих суспільств, що, власне, й стали причиною недавніх масових виступів людей в Україні.

Слід зазначити, що країнам Центральної та Східної Європи, попри їх історичні, культурні, економічні, політичні, релігійні відмінності, властиві й певні загальні риси. Так, наприклад, для них є характерним те, що розпад радянської системи призвів до руйнації в них сформованої колективної реальності, наслідком чого стала криза колективної ідентичності; властиве прагнення утвердження ліберальних цінностей та ринкової економіки і водночас відродження національної культури й традиційного етносу як визначальних чинників суспільного життя, а подеколи й “винахід традиції” (Е.Хобсбаум) як наслідок неможливості знайти вирішення проблем, що породжені новими соціально-політичними та культурними обставинами, в наявному історичному досвіді. А отже, характеристика цих країн як посткомуністичних позначає певну історичну ситуацію, в якій вони опинились.

Вдалий образ зламу старих ціннісно-нормативних орієнтирів комуністичного суспільства знаходить С.Жижек у своїй книзі “Співіснування з негативним”: “...на прапорі, під яким громадяни Румунії повстали проти режиму Чаушеску, червона зірка, що була у центрі та відігравала роль “організуючого принципу національного життя”, була вирізана, й ця діра, відповідно, символізувала нестачу ціннісного, нормативного порядку”. І справді, посткомуністичне суспільство конституюється навколо цього порожнього від цінностей простору. І пошук основ для нової суспільної ідентичності розпочався з відродження національних культур, релігії, з реінтерпретації й вигадування власної історії. Але таке звернення до традиційних цінностей, що супроводжувалось одночасним розвитком демократичних інституцій на основі рецепції ліберальних цінностей західноєвропейських суспільств, призвело до загострення суперечності між нормативними вимогами традиції та сучасності, яке можна побачити, аналізуючи політичні цінності, що домінують у посткомуністичному суспільстві.

Колективна ідентичність радянського суспільства, подібно до колективної ідентичності новоєвропейського суспільства, яке, на думку Ю.Габермаса, “розвивалось під впливом абстракцій легальності, моральності й суверенності”, також будувалася на основі абстракцій, що виходять за межі партикулярної культурної традиції. Для радянського суспільства був властивий дисбаланс між індивідуальною та колективною інтеграціями, тут домінувала ідентичність, що була сформована на ідеологічній та класовій основі, тоді як етнічна, релігійна, культурна ідентичності були майже витіснені у сферу індивідуальної ідентичності, яка при цьому відігравала другорядну роль. Тому зрозуміло, чому домінантною на сьогодні стає тенденція до зберігання своєї національної самобутності, що проявляється не в політичній, а в етнонаціональній ідентифікації. При цьому слід наголосити, що подібна ідентичність не тільки заступає місце втраченої колективної ідентичності, а й слугує своєрідним порятунком від характерного для західних країн процесу гомогенізації, що, за висловом Ч.Тейлора, “..вимітає геть традиційні основи ідентифікації”.

Водночас побудова держав на національній основі, що відбувається в посткомуністичних країнах, як можна побачити,

суперечить тим інтеграційним процесам, які відбуваються сьогодні в європейському співтоваристві і які ставлять під сумнів легітимність існування того типу національної держави, образ якої склався ще в XVIII ст. Таким чином, можна стверджувати, що сьогодні відмирає національна держава, понад це, виникає сумнів у праві нації на самовизначення.

На нашу думку, помилка багатьох праць, що присвячені дослідженню розвитку громадянського суспільства та правової держави в Україні, в тому, що ці дослідження здебільшого базуються на порівнянні принципів, які були вироблені класичною ліберальною теорією, з нинішнім українським суспільством, на основі чого і робляться висновки про розвиток вітчизняної демократії. Методологічна правомірність таких досліджень викликає, як видається, виправданий сумнів, адже сама ліберальна теорія у своєму розвитку зазнала суттєвих трансформацій, що були викликані критикою її з боку комунітаристів та консерваторів, певною розчарованістю в класичному лібералізмі, ідеєю завершення класичного способу модернізації суспільства. Слід розуміти, що посткомуністичні суспільства опинились у досить унікальній ситуації, і цей факт не дозволяє проголошувати, що їх розвиток повторює демократії в західноєвропейських країнах. Посткомуністичні суспільства стверджують демократію під час структурних трансформацій західного суспільства, принципи якого вони прагнуть імплементувати.

Ми живемо в добу демократії. Це означає, що легітимність влади в будь-якій країні світу розглядається світовою спільнотою відповідно до того, чи демократичним шляхом вона була встановлена. Згідно з цією вимогою у країнах Центральної та Східної Європи, в тому числі – Україні, встановлені демократичні інституції (парламент, партії, навіть громадська думка), але, на жаль, вони майже всюди мають своєрідну “квазі-демократичну конотацію”. Йдеться про те, що в усіх цих країнах існування демократичних процедур легітимації та реалізації влади, в принципі, не гарантує дотримання демократичних прав та свобод громадян, захист незалежності та гідності особистості від будь-яких форм примусу. Навчитися жити в диференційованому соціальному просторі – одне з головних завдань, що сьогодні стоїть перед посткомуністичним суспільством. Але, як

можна спостерігати, більшості країн Центральної та Східної Європи властиве домінування етнічної спільності. Ключову роль тут відіграє встановлення спільної колективної ідентичності на основі цінностей так званого етнолінгвістичного націоналізму, а ця ідентифікація здебільшого є такою, що викликає спротив національних меншин. Тому сьогодні перед посткомуністичними країнами стоїть складне завдання критичної рефлексії і над власною історією та культурною спадщиною, і водночас над західною ліберальною традицією, аби знову не сформувати гомогенне суспільство на кшталт радянського. Загалом, посткомуністичним суспільствам, і зокрема українському, властиве домінування соціалістичних цінностей, тобто цінностей, що зберегли своє значення з радянської доби (зараз їх вплив здебільшого виявляється у вимозі розвитку соціально орієнтованої економіки, що протиставляється вільному ринку з його принципом *laissez-faire*); націоналістичних цінностей, або ж цінностей національної культурної традиції; ліберальних цінностей та цінностей, властивих демократичному суспільству.

Попри те, що в політичній думці України завжди домінували націоналістичні та соціалістичні теми – це, зрештою, підтверджується переважанням саме соціалістичних цінностей у посткомуністичних суспільствах, – можна відзначити і певні позитивні тенденції в ціннісній динаміці сучасного українського суспільства. Мова йде про поступове зростання правової свідомості громадян, відчуття дефіциту політичних свобод, хоча матеріальний добробут усе ще оцінюється значно вище, ніж громадянські права. Водночас, зважаючи на те, що надто низьким залишається рівень довіри до демократичних інституцій (таких, наприклад, як парламент, місцеві органи самоврядування) і дуже високим рівень довіри до таких традиційних інституцій, як церква, можна говорити про переважання в нашому суспільстві, зрештою так само як і в багатьох інших східноєвропейських, традиційної моралі.

Культурна, економічна та релігійна ідентичність груп, які складають соціум, відіграє важливу роль у політичній консолідації демократичних суспільств, вони, зрештою, визначають ступінь інституціоналізації принципів демократії, визначають можливості формування колективної ідентичності. Посткому-

ністичні країни розвиваються відповідно до логіки формування (колективної) ідентичності (тобто через протиставлення себе іншому), а не за логікою солідарності на основі визнання прав одне одного (демократичної солідарності). Можна погодитись із твердженням, що "...нормативна серцевина демократії полягає у структурі взаємного визнання", яка, на відміну від логіки ідентичності, "не виключає інших персон", а, навпаки, підтримує співіснування чужих стосовно одне одного людей. Звідси зрозуміло, що *демократична солідарність*, що є необхідною умовою для існування демократії в сучасному плюралістичному суспільстві, якому властивий високий рівень диференціації інтересів, ціннісних орієнтацій, нормативних структур, стає, як показує А.Гонет, результатом визнання вільними та рівноправними індивідами один одного на основі спільних цінностей. Справді, спільні для всіх людей, такі, що поділяються ними, цінності спрямовують індивідуальну діяльність і створюють між індивідами почуття єдності. Таким чином, за умов ціннісної та нормативної диференціації, встановлення солідарності в українському соціумі потребує інтерналізації суспільством відносин взаємного визнання, поваги до індивідуальності, розрізнення, замість гомогенізації, що має супроводжуватись інституціоналізацією принципів демократичної легітимності та основних прав. Згадаймо, що саме поняття солідарності виникає у фінансовій сфері для позначення єдності індивідів, які взяли позику в банку. Тобто з самого початку вона позначає єдність індивідів, які не обов'язково належать до однієї етнічної традиції та, скажімо, можуть не поділяти політичні преференції один одного. В наш час, коли внаслідок процесів глобалізації різні культури та світогляди, ціннісні та політичні системи постали перед необхідністю шукати шляхи для співіснування в межах одного суспільства, спроба побудови уніфікованої єдності, гомогенної структури на основі, наприклад, єдиної етнолінгвістичної ідентифікації чи партикулярної системи цінностей, ставить під загрозу демократичний розвиток країни.

Комунікативна теорія наголошує на тісному зв'язку між принципом солідарності й ідентичністю (індивідуальною і колективною), що є однією з вимог для нормативної моделі демократії, яка розробляється в межах цієї теорії, а саме – делібе-

ративної демократії. Це означає вимогу, висловлюючись мовою Ю.Габермаса, піднесення над особливими життєвими формами. У концепції Ю.Габермаса інтеграційна міць солідарності суспільства постає альтернативою системній інтеграції на основі грошей і влади. Саме солідарність, згідно з твердженням німецького дослідника, править за основу для єдності людей у моральному дискурсі, комунікативній спільноті, є підґрунтям для формування ідентичності індивіда через визнання. Проте вимога Ю.Габермаса часто вступає у суперечність із логікою розвитку соціально-політичних відносин, яка може призводити до ситуації, коли задекларовані принципи можуть суперечити реальній політичній діяльності, тобто коли сама вимога демократії перетворюється на ідеологічний концепт. Саме така ситуація спостерігається в посткомуністичних суспільствах. Водночас дискурсивна етика вимагає від індивіда формування нової колективної ідентичності, що здатна стверджувати групове “Ми” і поряд із цим зрозуміти солідарність безлічі групових ідентичностей, які складають сучасне громадянське суспільство. Очевидними за такої вимоги є проблеми мотивації індивідів з розширення своєї ідентичності, вирішення питання саме за допомогою досягнення порозуміння в аргументованій дискусії.

Таким чином, ми робимо висновок, що історія посткомуністичних країн Центральної та Східної Європи останніх півтора десятиріч – це, по суті, історія формування нової колективної ідентичності. При цьому така ситуація характерна й для України: проголошення пріоритету ліберальних цінностей та свобод суперечить формуванню солідарності на основі цінностей партикулярної культурної традиції, зрештою, домінуванню неполітичних форм інтеграції. Зрозуміло, ліберальний індивідуалізм є у своїй основі несумісним із принципом інтеграції на ґрунті спільних універсальних цінностей, якої потребує демократична солідарність, а тому зазначена суперечність є логічним результатом політичного розвитку посткомуністичних країн. За такого стану ціннісного базису суспільства в Україні не дивно, що виникає і постійно зростає феномен недовіри громадян до влади. Недовіра до держави, тобто брак легітимності є ілюстратором заангажованої хвороби ілюзорного розщеплен-

ня цінностей політичного та громадянського простору українського суспільства середини 90-х рр., у якому діяли інколи діаметрально протилежні ідеї. Інституціоналізація влади крізь призму виборчих технологій не вирішила питання легітимності. В результаті тривалий час існувала лише “формальна легальність”, суть якої: “...у незначній підтримці суспільством бездарної держави, незважаючи на виборчу легітимність”. Так, акумулятивний середній бал довіри від 1 – “зовсім не довіряю” до 5 – “цілком довіряю” в 1994-2001 рр. за деякими даними був наступним: Президент України – 2,4; уряд – 2,2; Верховна Рада України – 2,1. За цих умов в Україні можна було констатувати наявність синдрому так званої “делегативної” демократії, за якої існує низка формальних інститутів демократії (вибори, парламент, президент, багатопартійність), але суспільство не має механізмів контролю владних структур після виборів, і тому політика не має зворотних зв’язків з іншими сферами життя суспільства, а державні особи не несуть відповідальності за свої дії.

Ще одним важливим соціально-політичним аспектом в аналізі питання аксіологічних засад вітчизняної політики і державного управління є проблема *національної ідеї*. Така активна заангажованість влади в проблему національної ідеї мала компенсаторний характер, оскільки без легітимації знизу суб’єкти влади негайно змушені звертатися до технологій самолегітимації. І не буде перебільшенням сказати, що історичні обставини сформували в посткомуністичних суспільствах цілком анахронічний підхід до визначення суті нації. “Концепція нації, – зауважує Г.Касьянов, – не пов’язується з концепцією громадянства. Цей підхід і досі відчувається в деяких наукових розробках. “Українська нація” у такому розумінні – це передусім етнічно-культурна, мовна спільнота. При цьому досить часто поняття “український народ”, “українська нація” отожднюються” [50, с. 260]. Однак достатньо “виграшна” на початку 90-х рр. ідея про “національне відродження” України, так і не знайшла достойного місця в системі політичних цінностей, а відтак і державно-управлінською цінністю в Україні стала хіба що “ділова українська мова” як специфічна професійна мова бюрократата. Тому цілком закономірно, що на початку XXI ст. національна ідея поступилася місцем ідеї європейського вибору. Європейський

вибір приніс Україні новий проект ціннісної моделі – так звані “європейські цінності”. В числі таких, поряд із демократією, чільне місце посідають поняття громадянського суспільства і прав людини.

Громадянське суспільство – неполітизована сутність. У ньому інколи можуть і не знати, хто на даний момент керує державою, хто творить політику. Проте кожен чудово знає одне: свої права, свободи та обов’язки, закріплені в законодавстві. Однак в Україні, як показують соціологічні опитування, дуже малий відсоток населення знає та розуміє поняття “права людини”. Низька правова культура є передумовою для державно-владного зловживання. Системність цієї проблеми полягає і в тому, що порушення прав і свобод полягає в їх масовому характері щодо всіх основних прав – у соціально-економічній, політичній та духовній сферах. Характеризуючи подібний стан деформації ціннісної системи, підкреслемо, що в Конституції України зазначено, що ми є правова, соціальна тощо держава. Це ще раз підтверджує не так здатність мислити стратегічно, скільки відображає стан нашої ментальності, культури. У нашому мисленні вкорінений стереотип деактуалізації цінностей. Ми не здатні повно і глибинно переживати соціальне буття як теперішнє. Думки, погляди звернені або в минуле, або в майбутнє. Не треба забувати, що така рецепція часу дуже актуальна для “приживлення” тоталітарних доктрин і практик. Ми ще й приблизно не маємо правової держави, а вже констатуємо наявність соціальної, яка є “продовженням і доповненням” держави правової. І саме тут, на нашу думку, якнайповніше виявляється роздвоєність української вдачі: любов до свободи і примирення з рабством, козацька демократична управа і диктатура влади отамана чи гетьмана, самодіяльність і патерналізм тощо [87].

Репресивна система радянського суспільства творила “нову людину”, яка відзначалася такими рисами, як: нетерпимість, агресивність, претензії на монопольне володіння істиною, опортуністичність. Ці ознаки остаточно сформували цілком неструктуровану в ідеально-ціннісному вимірі людину, одномірну у своїй бездіяльності.

Сказане вище окреслює стан і проблеми формування цінностей у нашому суспільстві. Те, що ми розглянули, є абера-

цією нормальних форм і потребує необхідної зміни дискурсу. Злам старої системи ціннісно-нормативних орієнтацій приводить до необхідності створення нової ієрархії суспільних цінностей. Це стає, зокрема, завданням державного управління. Оскільки громадянське суспільство в Україні ще інституціонально не оформлене, вітчизняна модель колективної ідентичності будується на національних засадах, що певною мірою суперечить державним прагненням західноєвропейської інтеграції. Утім ці моделі розвитку ціннісного консерватизму та європейської ліберальної модернізації не виключають одна одну абсолютно. Змістовні складові ціннісних орієнтацій української ментальності (свобода, індивідуалізм, толерантність) передбачають можливість їх включення в європейський культурний простір. Завданням вітчизняної науки державного управління стає розробка механізму переходу до нової моделі солідарності з урахуванням усіх суперечливих позицій ідентичності українців. Першим кроком на цьому шляху має стати створення адекватної моделі духовно-ціннісного механізму розвитку національної свідомості політичної еліти й державних службовців України.

5.2. Ціннісні механізми функціонування політичної еліти в умовах подальшого розвитку громадянського суспільства України

Політичне життя сучасної України настільки складне, суперечливе й хаотичне, що часом важко піддається раціональному аналізу. Розкид політичних переваг та орієнтацій у суспільстві дуже великий. Навіть досвідченій у політиці людині потрібні ґрунтовні зусилля для того, щоб визначити: “Що є що?” або “Хто є хто?”. Традиційні вітчизняні цінності-ідеї піддаються постійному ostracism з боку політичних радикалів. Людині іноді дуже важко ідентифікувати себе з певними політичними символами минулого й сьогодення. З цим пов’язані й різні підходи до реалізації політичних програм засобами державного управління.

Українське суспільство, не знаючи достеменно, що будувати на початку 90-х рр., все-таки зупинилося на демократичній

перспективі розвитку, оскільки іншої, на думку деяких авторів, просто не було. Тому припущення, що “незалежність не призвела до змін у системі цінностей політичної еліти в Україні”, є віддзеркаленням глибокої діалектичної закономірності. Стара номенклатурно-адміністративна еліта почала зрощуватись із кланово-мафіозними групами. Першим потрібні були економічні ресурси, другим - державна влада. Таким чином, сформувалася “ідеальна” компліментарність. “Держава стала потрібною для усіх: і для змучених партапаратників, і для олігархічно-кланових груп, щоб онтологізуватись “у законі” [51, с. 33]. З того часу в українській лексиці чимраз частіше з’являється поняття “політик-бізнесмен”, яке відображає процес не лише фізичного, а й ідейного зрощення політики та бізнесу. Зрозуміло, що цінності товарного виробництва, до того ж корельованого обставинами первинного розподілу капіталу, стали домінувати й у політичній системі, впливати на формування системи державного управління. Вагу політичних цінностей почала визначати їх утилітарно-прагматична складова. Якщо феномен, який слід сприймати як управлінську цінність, дійсно можна оцінити в грошовому (або подібному до нього) еквіваленті – він сприймався як управлінська цінність. Приміром, важко в грошовому еквіваленті оцінити процес демократизації відносин в управлінській структурі, натомість досить легко визначити “коефіцієнт корисної дії” неформальних відносин у середовищі суб’єктів державної влади – для цього потрібно лише вирахувати звичайну різницю між витратами на підтримання таких відносин і вигодами, які вони приносять.

На нашу думку, процес глибокої трансформації української державності вимагає неодмінного вирішення принаймні трьох досить важливих завдань. Перше з них - необхідність забезпечення високоефективної і стабільної роботи державного апарату незалежно від гостроти політичної боротьби та зміни правлячої еліти. Друге випливає з конституційного зобов’язання тих політичних сил, що перемогли на виборах, проводити в життя свою передвиборчу програму, тобто політичний курс, який дістав схвалення більшості виборців. Третє завдання пов’язане з посиленням протиріч між високими темпами здійснюваних реформ та об’єктивно повільним характером позитивних змін системи цінностей професійно-управлінської культу-

ри державно-управлінського апарату, з неможливістю безмежно нарощувати й оновлювати кадровий корпус державної служби, насамперед – її вищої ланки, переважно на екстенсивній основі. В цих проблемах закладені значні внутрішні (за змістом) і зовнішні (за формою) протиріччя.

У свою чергу, вони ставлять на порядок денний питання про якість і професійність державної служби на всіх її рівнях, про ефективність взаємодії цих рівнів, про формування таких умов, що гарантували б демократичність і гуманізм, стабільність і незалежність перетворень, здійснюваних державою.

Тому, на нашу думку, цілком виправдано, що, порушуючи проблему кадрів, учені все більше уваги зосереджують на дослідженні механізмів елітно-управлінських відносин, пріоритетну увагу приділяють аналізу таких аспектів, як різноманітність видів і моделей еліт та їх залежність від часу й місця суспільно-історичної дії; закономірності становлення й відтворення елітарних прошарків залежно від систем влади й ціннісних систем суспільства; процесів трансформації та кризів оцінки персоналу державного управління тощо.

Історико-теоретична розробка кадрових проблем державного управління мала свої особливості. Важливо не лише те, що це була теорія номенклатурно-бюрократичної системи кадрових відносин, але й те, що одразу після перемоги Жовтневої революції ряд учених вказували на небезпеку перетворення диктатури пролетаріату в диктатуру тих, хто буде правити від імені пролетаріату. Попереджали, що скоріше за все замість вільного безкласового суспільства відбудеться лише зміна одних управлінців іншими, зміна однієї правлячої еліти іншою. На можливість такого варіанта розвитку подій звертали увагу І.Ільїн, М.Бердяєв, П.Сорокін та інші. Здається, цей висновок щодо революційних механізмів зміни правлячих еліт успішно працює навіть у сучасних суспільствах, які претендують на статус демократичних.

У другій половині XIX ст. практично паралельно були висунуті дві доктрини, кожна з яких, як багато хто вважав, спроможна гармонізувати відносини демократії, виборності й професіональності державної служби, взаємодії правлячої еліти й апарату в громадянському суспільстві.

Перша була викладена В.Вільсоном і набула подальшого розвитку в працях Ф.Гудноу. Виходячи з визнання концепції поділу суспільства на керівників і керованих, надкласовості держави, рівноправності громадян у демократичному суспільстві вони вважали, що обмежитися в цих умовах принципами “публічності влади” й поділу владних повноважень на законодавчі, виконавчі й судові недостатньо. Традиційне розуміння виконавчої влади як “реалізатора”, а не “ініціатора” політичних рішень не може розглядатися як остаточна істина.

Здається, автори концепції добре розуміли, що розмежування між особами, які займаються розробкою політики, й особами, які реалізують політичні рішення, не лише допустиме, але й необхідне. Оскільки влада й управління не є чимось знедушевленим, владно-управлінські відносини завжди мають чітке “особистісне забарвлення” й реалізуються в персоніфікованому вигляді через конкретних політиків і чиновників. Владні структури виконують дві базові функції: політичну, яка полягає у виробленні політичних концепцій і законів, й організаційно-адміністративну, яка являє собою реалізацію останніх у конкретних умовах і конкретними людьми. Державні службовці – це люди, які працюють в апаратах державних органів, реалізуючи закони й політичні програми, не стільки формують, скільки втілюють уже вироблений політичний курс. Їх статус і ранг мають залежати не стільки від політичної ангажованості, скільки від особистих професійних якостей. Уже така диференціація дає змогу певним чином деполітизувати адміністративні функції, зробити їх більш-менш суто управлінськими, організаційними. Таке розмежування функцій, а відповідно – посад, не має надуманого, штучного характеру. Влада на всіх рівнях не може існувати й не існує без відповідних матеріальних носіїв в особі апарату, який інституціоналізується, формується в спеціально ієрархічно вибудовані установи й посади. Однак для того, щоб держава була міцною і стабільною, необхідно, щоб жодні перемоги партії на виборах, жодні зміни в правлячій політичній верхівці не розвалювали, не ламали апарат державної служби. Без стабільного апарату держава існувати не зможе – вона піддаватиметься постійним кадровим струсам й організаційним зламам.

Друга доктрина була сформульована в межах діалектико-матеріалістичної концепції соціально-класової структури суспільства й егалітаризму, розгляду держави як головного знаряддя реалізації волі пануючих класів, а чиновництва – як “активного паразита”, що годується за рахунок суспільства. Сутність буржуазної демократії, на думку марксистів, полягає не в поділі влади і не в незалежності державної служби, а в поєднанні парламентаризму з бюрократизмом, у відчуженні людини від влади, в насильстві над людиною в інтересах панівного класу. Держава ж перемігшого пролетаріату, навпаки, служитиме інтересам трудящих. У цьому творцям радянської системи вбачалася головна сила й стійкість народної влади. Звідси випливає висновок: після перемоги соціалістичної революції буржуазна державна машина має бути розвалена й створена принципово нова, така, що слугує інтересам перебудови суспільних відносин на соціалістичних засадах. Передбачалися й більш конкретні кроки – вибірність й змінність чиновників у будь-який час на вимогу трудящих; заробітна плата чиновника – не вища від середньої зарплати робітника; перехід до всезагального контролю та обліку; заміна парламентських установ структурами, які самі видають закони й самі втілюють їх у життя. Вважалося, що, поєднавши політику з апаратом і чиновництвом, вдасться перетворити “демократію за рахунок народу” в “демократію для народу”.

Теоретичною основою такої “політико-апаратної інтеграції” були засновані на досвіді партійної боротьби ленінські формулювання про те, що “не можна механічно відділити політичне від організаційного”, а також, що “політика – це концентрований вираз економіки”. Звідси випливають й основні концептуальні висновки про необхідність держави на чолі з пролетарською партією нового типу з міцною виконавською дисципліною, яка контролює діяльність кожного відповідального працівника. Саме в керівній ролі партійців вбачалася запорука успішного функціонування держави. До того ж, лідируючу роль у всій цій системі має відігравати вузька група “талановитих, випробуваних, професійно підготовлених (!).. вождів”. Апарат же професійних партійних і радянських працівників має підбиратися суворо за класовою ознакою, перш за все з представників робітників і селян.

Як бачимо, на Заході дотримувалися прямо протилежної думки й однозначно вважали, що дихотомія Вільсона-Гудноу досить ефективно вирішує проблеми формування адміністративно-політичної еліти й професійного апарату в демократичному державному управлінні. Більшість погоджувалася з тим, що в умовах сучасного цивілізованого суспільства “основні демократичні установи” мають бути підпорядковані “політичним” інститутам і контролюватися ними. Ця концепція стала досить переконливим теоретичним обґрунтуванням необхідності й ефективності професійної державної служби. Нею був чітко визначений статус державного службовця як виконавця політичних рішень і вказівок владних органів. Його завдання полягало в тому, щоб виконати наказ “під відповідальність того, хто наказує”, причому виконати сумлінно й точно. Керівник же, навпаки, цю відповідальність відхилити чи скинути з себе не може й не має права.

Тепер уже не викликає сумніву, що владно-елітні прошарки та політичні й управлінські структури, які їм відповідають, існують об’єктивно і є результатами природного історичного розвитку суспільних відносин. Саме вони при збігу певних історичних обставин призвели до зміни на початку XX ст. суспільно-політичного ладу на просторі колишньої російської імперії й породили адекватну новому ладу еліту партійно-номенклатурних працівників. Саме вони детермінували демократичну трансформацію країни наприкінці століття. Цей висновок для нас є принципово важливим, враховуючи, що упродовж тривалого періоду вітчизняні радянські вчені, якщо й торкалися проблеми елітаризму, то переважно під кутом зору критичного аналізу західних елітарних концепцій. Натомість сучасний вітчизняний досвід переконливо показує, що всяке заперечення еліти в остаточному підсумку призводить до панування неефективної, постійно деградуючої еліти. Сильна, мудра і така, що постійно оновлюється, еліта, – неодмінна умова ефективного функціонування влади й стійкого розвитку держави. Для цієї еліти влада – не привілей, а величезна відповідальність і важка робота. Як усяке складне соціальне явище, еліта не є однорідною і має свою структуру. На нашу думку, насамперед не слід ототожнювати поняття “правляча” еліта і “політична” еліта”. Під правля-

чою (владною) елітою ми розуміємо всю сукупність осіб та їх угруповань, які з огляду на свою професійну діяльність причетні до справ управління державою. Це можуть бути не лише політики чи державні службовці, але й різного роду олігархічні, бізнесові, лобістські та інші об'єднання, які впливають безпосередньо чи опосередковано на процеси державного управління.

Політична еліта – це лише видима частина “айсберга” правлячої еліти. Вона перебуває “на поверхні”, під пильним поглядом громадськості. Характерною ознакою політичної еліти є реальна можливість або принаймні неодмінне прагнення брати участь у справах управління державою, справляти безпосередній вплив на цей процес. Логічно, політична еліта складається насамперед із тих осіб та їх угруповань, які мають безпосередню державну владу, і тих, що державної влади не мають та перебувають в опозиції. Однак навіть опозиція справляє вплив (інколи досить відчутний) на державну владу і як така може цілком обґрунтовано належати і до політичної, і до правлячої еліти. Не дарма песимістично налаштовані вітчизняні політологи під час помаранчевої революції, та й після неї, стверджували, що реально відбувається не зміна правлячої еліти, а лише зміна політичних ролей різних угруповань у межах правлячої еліти. Здається, на жаль, з ними варто погодитися, хоча б уже й тому, що такий результат є реальним віддзеркаленням процесів та механізмів зміни правлячої еліти в демократичному суспільстві.

Та частина політичної еліти, яка внаслідок важкої політичної боротьби здобула видимі ознаки державної влади – вищі виборні посади держави, залишаючись політичною, тепер виконує в державі адміністративні функції. Тому її варто охарактеризувати як *адміністративно-політичну еліту*. Ця еліта водночас є верхівкою прошарку політичної і прошарку державно-управлінської еліти. Хоча вона може й не бути на перших ролях у правлячій еліті загалом. Оскільки певна частина правлячої еліти прагне залишатися непомітною для громадянського суспільства й реалізовувати свою владу в державі опосередкованими механізмами, деякі з яких виявляються досить важливими з погляду виключно економічного, але скоріш за все “контрціннісними” з погляду демократії.

Державно-управлінською можна вважати лише ту частину правлячої еліти, яка на професійній основі постійно здійснює функції державного управління (на регіональному рівні – також і місцевого самоврядування). Як ми вже зазначали вище, верхівкою державно-управлінської еліти виступає еліта адміністративно-політична. Але в демократичному громадянському суспільстві суб'єкт, що належить до адміністративно-політичної еліти, рано чи пізно під впливом політичної кон'юнктури втрачає свою вищу державну посаду і знову із стану державно-управлінської еліти переходить у стан еліти суто політичної, а інколи взагалі вибуває із складу правлячої еліти. Натомість державний службовець, який також професійно на постійній основі здійснює функції державного управління та отримує за цю роботу плату з державного бюджету, має гіпотетичну можливість досить тривалий час залишатися у складі правлячої еліти, хоча й не на перших ролях. До функцій державних службовців не належить прийняття політичних рішень. У кращому разі вони можуть брати участь у їх виробленні. Головна функція апарату – адміністративне забезпечення реалізації політичних рішень. Отже, державних службовців можна охарактеризувати як адміністративно-управлінську еліту. Цілком доречним, на нашу думку, є поділ державних службовців на так звані “загальний” і “вищий” корпуси державної служби. Але помилкою буде вважати, що лише вищі державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування належать до адміністративно-управлінської еліти. З погляду вимог до професіоналізму державних службовців, якщо ці вимоги витримуються, навіть особа, що заміщує найнижчі в державній ієрархії посади, має бути досить високоосвіченою, високосвідомою і прогресивно мислячою, інакше кажучи, – елітарною.

Як бачимо, сукупність правлячої (владної) еліти є досить неоднорідною і в її структурі перманентно відбуваються міграції окремих суб'єктів. Хоча структуру правлячої еліти в цілому можна вважати досить стійкою. В умовах демократії й громадянського суспільства виникають тенденції до пожвавлення процесів оновлення правлячої еліти. На нашу думку, найбільш ефективними механізмами оновлення правлячої еліти є механізми міграції і ротації. Міграція в системі правлячої еліти відбу-

вається внаслідок переміщення окремих суб'єктів до різних ланок структури еліти: з політичної – в державно-управлінську, з адміністративно-управлінської – в адміністративно-політичну тощо. Така міграція, як і поповнення еліти новими суб'єктами, можлива лише за умови їх ротації – виходу одних осіб за межі кола правлячої еліти взагалі та включення в це коло нових людей. Якщо вищезазначені процеси не відбуваються, виникає сумнів, чи демократичним є суспільство, яке дозволяє правлячій еліті консервуватися (не оновлюватися), і чи є це суспільство насправді громадянським.

Характеризуючи взаємодію владної еліти і громадянського суспільства, слід додати, що, на думку російського політолога В.Серебряннікова, конституція, яка виникає в умовах модернізації, “має забезпечити згоду владного авторитету (суверенної держави) і підвладних йому осіб (громадянського суспільства) з приводу принципів управління, які обмежують абсолютизм правлячої волі, з одного боку, і фрондерське свавілля – з другого” [88].

До речі, ідеали свободи і рівності пройшли в західному суспільстві, яке їх обґрунтувало і породило, складний шлях. Навіть через багато років після їх проголошення під час бурхливих революцій, втілення цих понять у реальній суспільній практиці не пов'язували з народовладдям та пріоритетом більшості. Лише наприкінці XIX – на початку XX ст. “під тиском народних мас набуває теоретичного визнання та практичного здійснення демократична практика допущення широких верств населення до обмеженої участі в державному управлінні, до впливу на нього. Саме з цих часів бере свої витoki традиція вбачати в демократичному державному устрої втілення всіляких політичних переваг, вважати демократію синонімом політичної справедливості, критерієм, мірилом досконалості політичних форм людського співжиття”.

Головними ознаками демократичної форми правління, які відповідають ідеалам суспільно-політичного устрою, є передусім формальне визнання народу джерелом влади, її сувереном, тобто суб'єктом визначення характеру і змісту владних функцій, стосовно якого інституції влади відіграють обслуговуючу роль. Ознакою демократії є також визнання права всіх

громадян на участь у формуванні органів державної влади, контроль за їх діяльністю, вплив на прийняття спільних для всіх рішень на засадах загального, рівного виборчого права і здійснення цього права у процедурах виборів, референдумів тощо. Ознакою демократії вважається і переважне право більшості при прийнятті рішень, чітке регламентування політичних процедур та процесів тощо.

Сучасні способи формування органів влади та державного управління шляхом вільного й загального волевиявлення громадян як суттєві риси демократизму суспільного життя стали безсумнівним досягненням суспільства ХХ ст., однією з головних формальних ознак справедливого суспільного устрою. Ця норма зафіксована в низці міжнародно-правових документів. Але водночас, як бачимо і на власному досвіді, в сучасному суспільстві зберігається загроза перетворення демократії на охлократію, що означає нехтування законами, зневажання демократичних принципів та процедур, спробу галасом і погрозами впливати на органи влади, на політичних діячів або на громадську думку. Охлократичні “порядки” встановлюються в суспільстві, яке переживає кризу, зміну форми державного правління, а відтак – зміну системи державно-управлінських цінностей та ідеалів. Втім, у такому стані суспільства ми вбачаємо не лише системну кризу, а й наближення перспективи її подолання. Саме потребою теоретичного осмислення специфіки дії механізмів формування системи цінностей молодого громадянського суспільства та цінностей державного управління в цьому суспільстві в процесі взаємодії їх носіїв зумовлена актуальність нашого дослідження.

“Тріумфом гіпердемократії” називав Хосе Ортега-і-Гасет ситуацію, “коли маси діють безпосередньо, поза законом, нав’язуючи всьому суспільству свою волю й свої смаки... Маси вважають, що вони мають право втілювати в державні закони свої бесіди в кав’ярні” [52]. Але, на нашу думку, справжня демократія є альтернативою як тоталітарно-авторитарному централізму, так і анархістському децентралізму. Це такий стиль соціальних взаємин, коли їхні учасники здатні свідомо й відповідально брати на себе функції “центру”, долати відчужене ставлення до всезагального інтересу; коли силові методи правління

ня, засновані на майновій нерівності, витісняються авторитетом людяності, освіченості, компетентності тощо. Взагалі, демократія – це не тільки справедливі, правові закони, не самі тільки розумно сконструйовані інституції та установи, а ще й демократично налаштоване громадянське суспільство. Адже демократичні закони та установи не діятимуть, якщо громадянам бракує демократичної свідомості та демократичного менталітету. Демократія, крім масової участі у виборах і референдумах, означає ще й згоду народу жити в умовах правління існуючої влади, дотримуватися її настанов. Демократичність влади полягає в її відповідності “природі демоса”.

Таким чином, ми визначаємо перший ціннісний механізм взаємодії громадянського суспільства й державно-владних еліт у ньому, це – всенародна згода, злагода, усвідомлена домовленість дотримуватися певних спільно встановлених правил. Одним із перевірених способів досягнення такої згоди в демократичному суспільстві виступають всенародний референдум або плебісцит. Однак навіть за умови успішного досягнення цієї згоди, не може не виникати питання про характер влади в демократичній державі та її відносини з громадянським суспільством.

Особливе місце в політичному житті суспільства належить владі й часом саме боротьба за владу або за вплив на неї складають основний зміст політики соціальних суб’єктів, оскільки саме через механізм політичної влади, засоби її реалізації можна впливати на суспільні процеси. Загальновизнано, що державна влада є необхідною умовою існування будь-якого суспільства і розвитку політичного життя. Вона віддзеркалює не лише об’єктивну потребу в організації та необхідність у саморозвитку соціуму; прагнення у задоволенні вольових прагнень його елітних кіл, але й притаманні суспільству цінності. Саме державна влада є сполучною ланкою політичної системи, яка визначає її природу і стабільність. Вона є відображенням волі соціальних суб’єктів, а тому здійснюється як обов’язкова, публічна, така, що поширюється на всіх членів суспільства. Завдяки їй забезпечується порядок у суспільстві, тобто приведення поведінки суб’єктів у відповідність із певними суспільно узгодженими нормами. Вона відображає і захищає засадничі інтереси і сукупну волю соціальних суб’єктів, є засобом реалізації

цих інтересів. У зв'язку з цим один із висновків полягає в тому, що державна влада, сама виступаючи як ціннісна орієнтація елітарних верств суспільства, в разі її успішної реалізації гарантує суспільству в цілому наступну цінність – порядок. А порядок як усвідомлена суспільством екзистенційна цінність, у свою чергу, виступає механізмом підтримання державної влади.

Якщо, наприклад, в економічній сфері базовими умовами реалізації влади виступають матеріальні відносини, то в політичному житті такою умовою є політичний і державно-управлінський порядок – цілий комплекс побудованих на принципі адміністративно-управлінської ієрархії державних, партійних, господарських, суспільних, професійних відносин і відповідних інститутів, де кожна вища ланка порівняно з нижчими має більше можливостей для того, щоб стимулювати останні до виконання прийнятих на даному рівні рішень. Водночас аналіз досвіду різних політичних систем свідчить, що не владні відносини самі по собі, а концентрація державної влади, тобто порушення рівноваги, створює умови для різного роду зловживань, маніпулювання принципами демократії, обмеження свободи, розгулу неконтрольованого насильства. З цим пов'язаний один з парадоксів державної влади – чим більше влада концентрується (на перший погляд здається, що при цьому вона зміцнюється), тим більшою мірою обмежується інша загальноновизнана в демократичному суспільстві цінність – свобода. Абсолютна влада обмежує свободу абсолютно. У справді демократичному суспільстві державна влада в будь-якому її прояві не може і не повинна існувати лише як певна потенційна або актуальна форма примусу. В цьому випадку вона неодмінно спирається на силу і набуває невластивого демократії самодостатнього значення. Державна влада втрачає усвідомлення іншої суспільно значущої цінності – відповідальності, яка, у свою чергу, також виступає і цінністю демократичної держави, і механізмом впливу на державу з боку громадянського суспільства. При цьому владна еліта занепокоєна лише тим, щоб зберегти, посилити і розширити сферу свого впливу, тобто примусу, обмежуючи тим самим сферу свободи. Тут слід мати на увазі, що правова держава базується на сталій сукупності органів публічної влади, покликаних гарантувати громадянські права

та свободи людини, бути зовнішньо- і внутрішньополітичним інструментом життєзабезпечення громадянського суспільства, охорони громадського порядку та особистої безпеки громадян. Діяльність таких органів влади обмежена чіткими, санкціонованими суспільством через закон правовими рамками, і будь-який відступ від них невідворотньо карається законом. Якщо коротко, то правова держава – це така держава, в якій і над якою панує правовий закон. Це означає, що право, стаючи ціннісною засадою громадянського суспільства, виступає також ціннісним механізмом взаємодії суспільства з державою та взаємодії окремих прошарків (політичної й адміністративно-управлінської) владної еліти в державі.

У правовій сфері влада обумовлюється прийнятими в державі нормативними законами і регулятивними цінностями, мораллю, нормами поведінки, виконання яких забезпечується правоохоронними органами. Правова держава має бути тотожною державі справедливий і, отже, базуватися на принципах демократії та гуманізму, свободи та рівності всіх людей, невід’ємності і невідчужуваності основних прав людини і громадянина (свобода слова, совісті, зборів, право кожного на захист законом та на справедливий суд тощо). Вона включає також різноманітні державно-правові складові (Основний Закон, Конституційний Суд, процедура імпичменту глави держави тощо), що перешкоджають спонтанній, особистій або олігархічній узурпації влади. Реальність прав та свобод громадян, верховенство закону та рівність усіх перед ним, відносний суверенітет державної влади, заснований на принципі поділу влади, – це головні характеристики системи управлінських цінностей правової держави.

Право, яке, на відміну від закону, не є залежним від волі законодавця і має специфічні об’єктивні якості, тільки тоді набуває регулятивної сили, коли воно реально підтримується та практично визнається публічно-політичною владою. У цьому випадку воно саме набуває владної сили. Публічно-політична влада, яка, у свою чергу, визнала та підтримала право і, отже, обмежена ним у своїх діях, тим самим виправдовує своє існування і має законні підстави називатися справедливою. Справедливою є лише та влада, яка частину своїх владних повноважень та своєї владної сили віддає праву, здобуваючи натомість

статус правової, а право забезпечує рівновагу інтересів громадян і владної еліти, громадянського суспільства та держави.

Набуття державою правового статусу, тобто ознак правової держави, на протигагу неправовим формам, означає також, що панування адміністративно-управлінського апарату над громадянським суспільством втрачає свою силу. В результаті принцип “держава для людини” із суто декларативного перетворюється на реально діючий, витісняючи антидемократичне та антигуманне апаратно-адміністративне правило “людина як засіб для держави”. Закономірно відбувається незворотний з точки зору права процес поступового обмеження державної влади громадянським суспільством. Апарат державного управління та його владні повноваження зводяться до необхідного для життєзабезпечення суспільства мінімуму. До того мінімуму, який не дає змоги політикам і державним чиновникам на свій розсуд та під прикриттям доручень і відомчих інструкцій, що підміняють правовий закон, втручатися в розвиток громадянсько-правових відносин, де всі конфліктні ситуації улагоджують на підставі закону через суд.

Отже, *поняття цінності правової держави нерозривно пов’язане з поняттям справедливості як суспільно визнаної цінності*. Право, включаючи у себе принцип формальної рівності, водночас містить і вимогу справедливості. Справедливість, по суті, і є смислоутворюючою підвалиною права. За допомогою правових законів вона покликана охоплювати всі сфери суспільства та його взаємовідносин з державою. Тому правова держава і громадянське суспільство передбачають утвердження правових взаємовідносин між державно-владною елітою та громадянами, які є, зрештою, основними законодавцями і водночас суб’єктами права. Це означає, що права та свободи людини-громадянина розглядаються не як даровані державною владою привілеї, а як такі, що складають найважливіший об’єктивно-ціннісний компонент соціокультурного середовища кожного індивіда, даний йому від народження – від природи чи від Бога, залежно від світоглядних переконань.

І такому компонентові мають підпорядковуватися не тільки всі співгромадяни, але, й насамперед, публічно-політична влада в особі своїх конкретних представників. Таким чином,

головними засадами і водночас механізмами становлення і функціонування правової демократичної держави, так само як і засадами взаємовідносин правлячої еліти з громадянами та громадянським суспільством, є:

- “глибоко ешелонований” законами захист прав і свобод людини як безумовний пріоритет державної політики в усіх сферах суспільного життя;

- конкретно-практичне розрізнення права та закону, громадянських прав та державних законів;

- взаємовідповідальність громадян і держави, зумовлена правовими законами;

- верховенство закону в усіх сферах суспільного життя і рівність усіх громадян перед ним, незалежно від їхнього соціального статусу, національності, будь-яких інших ознак, неможливість відомчого диктату над законами;

- відпрацьована регламентація повноважень держави на ґрунті поділу влад при системі всебічного конституційно-правового контролю за їхніми діями з боку інституцій громадянського суспільства;

- наявність механізму демонополізації влади, що унеможливує її зосередження в руках однієї особи, державної або суспільно-політичної інституції, якоїсь окремої групи людей;

- додержання демократичних вимог при розробці, прийнятті та застосуванні законів із взаємним правовим закріпленням у законах принципів та механізмів демократії, притаманних громадянському суспільству [53].

Разом з тим, як відзначає А.Одинцова, протиставлення громадянського суспільства та держави виникає за умови, коли держава монополізує ті чи інші, інколи не властиві їй функції, а її апарат перетворюється на відірвану від суспільства корпорацію [54].

Проте не менш важливою є роль конституції в деталізації принципів взаємодії між державою, яка “доростає” громадянським суспільством, у закріпленні структури представницького правління – системи делегування влади і повноважень, а також відповідальності керівників перед керованими. На останньому моменті необхідно спинитися більш детально, оскільки низький рівень відповідальності як окремих посадових осіб в Украї-

ні, так і владних структур у цілому спричинює не тільки глибоку недовіру населення до влади, а й невіру в саму можливість побудови в нашій країні громадянського суспільства і правової держави.

Низький рівень відповідальності з боку, насамперед, представників органів державної влади пояснюється багато в чому низьким рівнем їхньої політичної культури, хоча відомо, що саме існуючі в суспільстві державно-владні структури виступають не тільки як її складовий елемент, а й як інститути, що значною мірою зумовлюють тип політичної культури в суспільстві. То ж навряд чи можна вважати справедливими скарги деяких представників сучасної української політичної еліти на низький рівень політичної культури населення, адже він є похідним від її власної політичної культури – сама політична еліта має відігравати провідну роль у розвитку, підвищенні політичної культури, без якої громадянське суспільство існувати не може. Відповідальні політична й адміністративно-управлінська еліти будуть результативними і відповідатимуть принципам демократичної політичної культури, якщо, по-перше, їх діяльність буде спиратися на наукову теорію державного управління, теорію, яка б ґрунтувалася на сумлінному соціальному рекогносцируванні, чіткому визначенні місця і ролі нашої держави в європейському та світовому цивілізаційному процесі, врахуванні всіх реалій, характерних для сучасного стану суспільства; теорію, яка б була новаторською і водночас конструктивною; теорію, яка б спиралася на кращі досягнення світової політичної культури та враховувала при цьому власний досвід; теорію, яка б акумулювала в собі заряд соціального оптимізму й містила глибокі та ґрунтовні напрацювання шляхів і засобів досягнення соціально-політичного ідеалу.

По-друге, досвід показує, що жодні зовнішні обставини чи статусний стан не здатні так стійко впливати на державні рішення, що приймаються владною елітою, як її смислослабучі уявлення про межі припустимого в політиці, її переконання й цінності, стандарти і засоби, що напрацьовані роками, звична манера виконання службових обов'язків, норми особистих відносин, що домінують у політико-адміністративному середовищі. Тобто йдеться про все те, що традиційно належить до

елементів культури влади й управління. Саме ці, пише російський політолог А.Соловйов, здавалося б, малоочевидні пріоритети і стандарти повсякденної діяльності правлячої еліти (під впливом яких одні й ті самі ідеології або інститути влади часто призводять до абсолютно різних політичних результатів) створюють своєрідні “кристалічні ґрати” для управління суспільством і державою, виступаючи дійсною рушійною силою суспільних перетворень.

По-третє, державно-владна еліта буде здатна виконувати функції соціально-культурного поводири, якщо базуватиметься на міцній системі правового регулювання, системі, яка передбачає подолання одвічної суперечності між політикою і правом. Справа в тому, що політика і право прагнуть по-різному організувати й регулювати соціальний порядок, виходячи з різних принципів і технологій використання матеріальних ресурсів державної влади. Політика шукає і закріплює пріоритети суспільного розвитку, а право їх конститує, надаючи їм загальної і легальної форми. Звідси й суперечності між ними відносно характеру регуляції і застосування влади. Узгодження прийнятих ними засобів суспільного регулювання відбувається в результаті усталення влади якоїсь групи і законодавчого закріплення нового порядку. Внаслідок подібного об’єднання регулятивних можливостей політики і права суспільство орієнтується на примусове регулювання, яке звернено до всього суспільства, що дає змогу суспільній системі уникнути жорстких крайнощів політичної гри.

Але в сучасних українських умовах спостерігається невідповідність нормативних ідей конституціоналізму і тих реальних культурно-ціннісних орієнтацій, які обумовлюють зміст політичних відносин. Так, критеріям конституціоналізму, серед яких – виключність закону і пріоритет інституціональних та формально-правових відносин, протистоїть зверхність людини в системі влади, панування клієнтально-патронатних зв’язків і постійні намагання нехтувати законом.

Замість безумовного додержання прав людини та орієнтації на раціональний характер організації влади спостерігається зверхність корпоративних інтересів і схильність органів управління до інтуїтивних і прецедентних мотивів прийняття рішень.

Усе це породжує ще одну вимогу до такої організації політичного володарювання, яка б відповідала основоположним культурним принципам. У даному випадку йдеться про необхідність підвищення відповідальності державно-владної еліти. У найбільш широкому плані відповідальність державно-владної еліти, з точки зору В.Серебряннікова, є відповідність її якостей (зокрема й способу самоорганізації) і діяльності умовам та завданням, які постають перед країною (на виклики часу, відповіді на суб'єктивні вимоги до неї). Це глибоке усвідомлення суб'єктами влади життєво важливих інтересів суспільства і країни, свого покликання самовіддано боротися за їх здійснення, здатність розробляти якісну політику, приймати оптимальні рішення, здійснювати їх з найбільшою користю для загального блага.

Ціннісна значущість відповідальності як якості суб'єктів влади полягає в тому, що вона спонукає їх розвивати й усі інші свої якості відповідно до найвищих цілей. Слід підкреслити, що державна влада має не лише юридичну (встановлену законами), але й історичну, політичну і моральну відповідальність. Вона повинна відповідати за свої справи перед минулим, сучасним і майбутнім поколіннями.

Як підсумок викладеного зазначимо, що аналіз показав наявність кількох змістовних груп ціннісних механізмів взаємодії демократично налаштованої державно-владної еліти і громадянського суспільства:

- **ментальні** (усвідомлений стан відносин): злагода, взаєморозуміння, порядок, свобода, патріотизм, мораль тощо;

- **правові** (стійкий стан відносин): безпека, право, законність тощо;

- **культурні** (історично-еволюційний стан відносин): освіта, виховання, мистецтво тощо;

- **політичні** (динамічний стан відносин): відповідальність тощо;

- **інформаційні** (техногенний стан відносин): відкритість тощо.

Поєднання цих та інших ціннісних механізмів взаємодії державно-владної еліти і громадянського суспільства створює соціально-ціннісну базу системи державного управління. Ідеальна модель такої взаємодії в системі демократичних відносин,

заснований на гуманістичній парадигмі державного управління, наведена в додатку Б. Слід зазначити, що порушення однієї, кількох, більшості чи всіх вимог, що висувуються до цієї взаємодії, призводить до виникнення ціннісного дисбалансу між державно-владною елітою і громадянським суспільством, наслідком якого є розбіжності ціннісної бази і загострення відносин між суб'єктами взаємодії.

5.3. Проблеми сучасного стану і механізми формування демократичної системи професійних цінностей політичної еліти в Україні

Ще небагато часу минуло відтоді, коли українське суспільство з надією дивилося на зміни в державному керівництві, на перші кроки реформаторів, що витісняли з політичної арени кланові угруповання та олігархо-бюрократичні структури. І це цілком природно. У кризові моменти в людській спільноті завжди знаходяться особи, здатні взяти на себе тягар провладу – прийняття доленосних рішень, вибору й дії. Саме їх здібності: розум, передбачливість, рішучість допомагають суспільству долати негаразди, набуваючи спокою та впевненості.

Традиційно такі завдання покладаються на плечі політичної еліти, яка має професійно керувати справами суспільства, врегульовувати конфлікти, знімати протиріччя, піклуватися про добробут співгромадян. До того ж в інформаційних (постіндустріальних) суспільствах самостійність і значущість елітарних кіл стає все більшою. Однак суспільство не може беззастережно покладатися на те, що до влади завжди приходимуть відповідальні й компетентні люди, які можуть на ділі, а не на словах піклуватися про благо співгромадян, процвітання батьківщини й авторитет Української держави.

По суті мова йде про роль ціннісних орієнтирів правлячих кіл у формуванні системи державного управління. На нашу думку, саме ці орієнтири визначають політичний “портрет” правлячої еліти й досить мало залежать від форми правління, співвідношення політичних сил та конфігурації влади. Більше

того, система цінностей носіїв державної влади сама визначає ці політичні параметри державного життя. Актуальність дослідження проблеми аксіологічного розвитку системи владних відносин, формування ціннісних засад функціонування політичної еліти (у даному випадку ми маємо на увазі також політико-адміністративну еліту) визначає історичний виклик, який стоїть сьогодні перед Україною, перед нашим народом і владою. Влада перестала служити народу, а громадськість не в змозі віднайти консенсус щодо вибору майбутнього країни.

Вірогідно, жодні зовнішні обставини чи статусні зобов'язання державців не спроможні так стійко й постійно впливати на рішення, які ними приймаються, як власні внутрішні переконання й цінності, уявлення про те, що припустимо і що не припустимо в політиці. Додамо сюди ж звичні способи виконання посадових обов'язків, домінуючі в політико-адміністративному середовищі норми міжособистісних стосунків, напрацьовані упродовж тривалого періоду стандарти й технології управління. Інакше кажучи, - все, що традиційно зараховують до елементів системи цінностей влади й управління.

Відомо, що ціннісні засади буття соціуму характеризуються надзвичайною стійкістю - стрімкі перетворення й зрушення їм чужі, оскільки система суспільних цінностей покликана скоріше закріплювати механізми влади, напрацьовані поколіннями політиків й адміністраторів, ніж прагнути до інновацій та впровадження передового досвіду. Звичайно, замкнене коло традицій спроможне розмикатися, піддаючись впливові актуальної політики. Однак у цілому не що інше, а саме система політичних цінностей кристалізує й тиражує зразки політичної поведінки. Тому навряд чи можна дійсно сподіватися на те, що навіть оптимальний перерозподіл функцій та повноважень між Верховною Радою, урядом і Президентом України (що саме по собі важливо й доцільно) спроможні поставити перепони "зоряним війнам" політиків, що стимулюють підвладні їм управлінські структури "перехоплювати" одна в одній управлінські повноваження; прагнуть підпорядкувати матеріальні ресурси та силові структури держави своїм корпоративним інтересам; схильні до публічного використання компрометуючих матеріалів, продажу державних посад, усунення конкурентів тощо.

Слід зазначити, що політична еліта являє собою невелику й досить нетипову частку населення, її політико-культурні властивості складаються з широкої гами цінностей, норм, стереотипів, стандартів, забобонів і традицій у сфері влади. До того ж ці політичні орієнтири відображають не лише сучасні способи державного управління, але й традиції радянського періоду розвитку та навіть досвід інших, більш ранніх етапів вітчизняної історії, коли, наприклад, вищі верстви були не стільки гегемонами суспільства, скільки вірними “холопами” царюючих осіб. Достатньо згадати про безумовне домінування протягом майже всієї вітчизняної політичної історії державно-авторитарних традицій урядування. Тому навряд чи можна дивуватися, що в культурно-професійній свідомості політичної еліти практично недоторканими залишилися етичні погляди, що виправдовують наполегливе прагнення керівників до постійного нарощування своїх повноважень.

“Упродовж століть чужі еліти нав’язували Україні, її регіонам різні принципи і засади організації життя. Тому у фазу незалежності ми увійшли з різними цілями й поглядами, які сформувалися на підставі регіональних, культурних, ідеологічних, релігійних та мовних ліній поділу. Ми зустріли незалежність розшматованими на протиборчі сегменти. Така спадщина містить потенційну загрозу соціальних конфліктів та напруженості. Роздільність суспільства на відчужені групи – за рівнем самосвідомості, за релігійними конфесіями, політичними поглядами, соціальними орієнтаціями – один із факторів, що істотно перешкоджає його консолідації. Це, своєю чергою, робить можливими політичні маніпуляції суспільною свідомістю, збільшує політичну апатію та зневіру населення у владі. За відсутності справжніх демократичних інститутів державного управління та соціальної кооперації, за низької спроможності населення до самоорганізації та за браком спільних системотворчих соціальних цінностей політичні сили отримують змогу адміністративними методами “диригувати” волевиявленням ізольованих груп громадян, недобросовісно використовуючи мовні та етнічні тертя для отримання політичного капіталу” [55].

Крім того, тривала політична історія нашого суспільства досить наочно продемонструвала, що у свідомості більшості

представників елітарних кіл такі важливі механізми управлінського впливу, як право і закон, не лише позбуваються свого ціннісного значення, але й зовсім втрачають будь-яку соціальну предметність і визначеність. Їх місце посідають політична та економічна прагматичність, яка не рахується ані з правами громадян, ані з національними інтересами тощо. У результаті – культура влади вітчизняної політичної еліти виявляється історично спрямованою на постійне й переважне використання адміністративних важелів влади, незалежно від міри їх легітимізованості та опосередкованості законом. Таким чином, право як управлінська цінність було й лишається за межами функцій елітарної політичної культури. Справа в тому, що в демократичному суспільстві право “диктує” політичній поведінці певні правила. А це, у свою чергу, пов’язане з невизначеністю її наслідків для конкретних лідерів, партій, політиків. Тому можна припустити, що й ті, хто раніше мав владу, й ті, хто має її тепер, погодяться з використанням будь-яких – а відповідно, також і неправових – засобів, які гарантуватимуть їм владні переваги. Мабуть ніщо, крім страху перед силою народу (у могутності якої ми вже мали змогу переконатися), не може сьогодні змусити вітчизняних політиків дотримуватися правових норм при сходженні до влади та при її реалізації.

Однак парадокс полягає в тому, що у зневажливому ставленні до права (як до провідної управлінської цінності) спостерігається дивна духовна солідарність верхівки й основної маси суспільства. Вірогідно, дається взнаки притаманне слов’янській душі варварське неприйняття законності. Отже, відсутність ґрунтовних ціннісно-правових орієнтацій живиться в нас не лише за рахунок еліти, але зумовлена значно більш стійкою ментальною традицією. Дія останньої тим більше відчутна тому, що внутрішнє заперечення цінності права підкріплюється й постійною наявністю подвійних стандартів відповідальності, які привчили керівників різного рівня до уникнення будь-якої реальної відповідальності перед суспільством. Закріплює подібну тенденцію й характерний для вітчизняних державців, принаймні до недавніх часів, так званий “візантійський стиль” управління, орієнтований переважно на тіньові та напівтіньові способи прийняття рішень, залаштункові методи кадрового

добору тощо. Органічний дефіцит відповідальності (до речі, не лише у правлячих верств, але й у всіх учасників політичного процесу) виявляється досить типовою рисою нашої політики в цілому. Ось і виходить, що навіть звичайні громадяни: з одного боку, побоюються держави, не сподіваючись на належний правовий захист від свавілля її інститутів, з другого – без докорів сумління обкрадають та дурять свою “добродійницю”.

У підсумку, розуміння правлячими колами ідеї законності й права, обов’язку та відповідальності, честі й достоїнства, співмірно із суспільною мораллю, перестає бути межею припустимого способу реалізації державної влади. Не випадково чутливість влади до суспільно значущих проблем і подій, навіть порівняно з радянським періодом, знижується. Цей факт засвідчує, що сучасна українська політична еліта досі не подолати стереотипи корпоративної свідомості, що зорієнтовує її професійну діяльність у сфері державної влади на суто приватні інтереси, небажання або невміння рахуватися з реальними потребами суспільства, якому вона має служити.

Звичайно, що в спектрі ціннісних орієнтирів еліти існує певне коло переваг, які складають її професійно-поведінкову основу. На нашу думку, не потребує доведення твердження, що найважливішим серед цих орієнтирів є сама цінність влади. Приміром, статків можна набути випадково, але випадково прийти до влади в сучасному суспільстві, як правило, неможливо. Тому прагнення до влади стає сенсом життєдіяльності політичної еліти. Здається, що у вітчизняної політичної еліти ця потреба у владі набуває інколи гіпертрофованого характеру. Кожна фракція еліти, наділена певними державними повноваженнями, неодмінно прагне не просто до розширення своїх компетенцій, а саме до всевладдя.

Звичайно, якщо міркувати з поглядів суто теоретичних, то потяг до влади може й не мати своїми наслідками якихось великих перекосів в управлінській діяльності правлячої еліти. Однак на практиці надто часто доводиться спостерігати рецидиви ескалації внутрішньоелітарних політичних конфліктів, пов’язаних із питанням перерозподілу державної влади. До того ж ці прагнення повсякчас підігріваються ще й меркантильною атмосферою, яку створюють навколо державців наближені до

них бізнес-угруповання, що прагнуть у будь-який спосіб до перерозподілу у сфері майнових інтересів. На жаль, у таких умовах популістська риторика влади та відверте маніпулювання суспільною свідомістю в остаточному підсумку знецінюють ідейний зміст демократичного державного управління.

На думку Президента України, “Відповіддю на це є зростання негативної аполітичності простих людей. Вона базується на переконанні громадян, що їм не під силу будь-що змінити і що влада все одно діятиме, не звертаючи на них уваги. Як наслідок, люди перестають сприймати з довірою позитивні зрушення в політичному та економічному житті суспільства, а неконтрольована громадськістю влада, зі свого боку, все більше й більше демонструє ту головну ваду державного управління, яку можна назвати **“моментократією”**, тобто психологією тимчасового правителя”. Та у зв’язку з цим він ставить завдання, що полягає у “... зміні парадигми сприйняття політики як такої, – розумінні політики як технології досягнення суспільно-визначених цілей..” та визначає механізми його виконання: “... через встановлення чітких, зрозумілих кожному правил участі суспільства в управлінні державою. Україні необхідна кардинальна зміна управлінської культури, самої філософії державного управління. Нова модель управління суспільним розвитком мусить базуватися на принципах прозорості, під якою ми розуміємо право кожної людини знати, де й ким приймаються політичні рішення, скільки і на що витрачаються кошти держави, оскільки це – життєво необхідна запорука відкритого, ринкового і демократичного суспільства” [55].

Не таким значущим, однак не менш деструктивним за своїми наслідками, проявом державно-управлінської культури сучасної політичної еліти виступає так добре всім відома родинність, земляцька солідарність та клановість. Протягом усієї нашої сучасної політичної історії, яку ми так чи інакше пов’язуємо з демократизацією, керівні кадри з упертою наполегливістю відшукувалися в “ближчому колі” відповідальних осіб серед родичів, друзів, однокурсників чи просто знайомих. Власне, саме ці факти свідчать, що політична еліта, при всьому прагненні соціально віддалитися від широких верств населення, продовжує залишатися носієм багатьох ціннісних стереотипів

масової свідомості. Інакше кажучи, ціннісна система еліти певним чином не лише живиться традиціоналізмом, але й сама відтворює його норми й стандарти в практиці управління державою. В результаті найпідступнішим наслідком політичного відтворення культурно-ціннісних орієнтацій правлячої політичної еліти виявляється те, що вона стає все більш замкненою кастою, не лише від суспільства взагалі, але й від інших кіл політичного істеблішменту. У сформований уже по суті олігархічно-клановий прошарок еліти намагаються не допустити нових людей, яких так потребувала молода Українська держава в перші роки незалежності. На базі союзу влади й капіталу видобувалася внутрішньооднорідна, закрита для зовнішнього впливу каста, склад якої майже не змінюється. А якщо й змінюється, то переважно за рахунок перерозподілу сил різних кланів у самій елітній групі.

Таким чином, у нашому суспільстві складається досить унікальна система професійного відбору правлячого класу. Приміром, якщо В.Парето [56] стверджував (і знаходив тому обґрунтування), що елітарні угруповання, як краще і вище цивілізаційне досягнення суспільства, послідовно “виносяться” на поверхню, а потім послідовно заміщуються новими представниками суспільства (контрелітою), то Україна якісно змінила цей “природний” принцип циркуляції, створивши два паралельних елітарних потоки, які по чергово грають перед народом роль - хтось “влади”, а хтось – “опозиції”. Інакше кажучи, на базі й у процесі первинного розподілу та накопичення капіталу в суспільстві наближені до влади кола, забувши ключові позиції в ринковій економіці, створили закритий олігархічно-корпоративний механізм формування та реалізації державної влади. Саме він перетворив народжену в перші роки незалежності “політику цінностей” (принаймні – сподівань) у “політику інтересів” (правлячого класу). Зрештою, сама держава виявилася приватизованою як новими (що отримали власність “завдяки знайомству”) підприємцями, так і старими адміністративно-номенклатурними кадрами. По суті, це означає, що політико-управлінські процеси набули рис переважно адміністративно-бюрократичного чи неполітичного, позбавленого ідеологічного змісту, регулювання суспільних відносин. Тому по-

літичні протиріччя “правлячої” та “опозиційної” еліт насправді виявляються лише внутрішньоцеховими (якщо не сказати “кухонними”) суперечками вищих верств суспільства. А всі “непримиренні” залишилися або маргіналами, або політичними карликами, про яких згадують лише тоді, коли треба “красиво” оприлюднити чергову порцію політичного компромату на свого “кращого друга по партії”.

Сам політичний простір України став “вотчиною” політиків, які використовують його можливості для отримання соціальних переваг. А в системі державного управління замість критеріїв компетентності при доборі кадрів досі застосовується принцип особистої відданості та групової лояльності до керівництва, що принципово ігнорує професійні й тим більше державні інтереси. Не дивно, що в цьому середовищі навіть політичні вибори перетворюються на механізм внутрішньоелітарного перегрупування сил при відкритому нехтуванні законності, зловживання каналами інформації та зрештою – елементарними правилами моралі.

Поряд із цим колом, у якому циркулює влада, все ж діє описаний В.Парето соціальний механізм “природного” виділення “кращих людей”. Оскільки суспільство не може жити, не виносячи на поверхню те найкраще, що народжується в його середовищі. Однак черговий парадокс сучасної системи державної влади полягає в тому, що зменшується не кількість бажаних володарювати (їх завжди вистачає), а саме тих, хто завдяки своїм природним здібностям спроможний до професійної політичної чи службової кар’єри. Для того, щоб надмірно не драматизувати цю картину, слід визнати, що окремі особистості “просочуються” зрештою до структур влади. Але, стикаючись тут з описаною вище системою цінностей, вони змушені або приймати її, або залишати спроби утриматися у ворожому для себе оточенні. Коли в такий спосіб система правління “вбудовує” у владу нові покоління еліти, нав’язуючи їм власні цінності й переваги, зрештою відбувається деградація будь-якого політичного процесу в суспільстві. Інакше кажучи, при такій духовній солідарності старих і нових часток правлячого класу суспільство позбавляється механізмів легального, цивілізованого впливу на процеси прийняття політичних рішень. Якщо

точніше – політична еліта перестає бути ефективним механізмом висування соціальних вимог населення до влади. Єдиною її функцією залишається підвищення надійності будь-якого режиму, що зберігає політичний статус-кво.

Разом з тим громадяни у своєму нинішньому становищі, без підтримки зацікавлених у перерозподілі влади прошарків правлячої еліти просто не в змозі протистояти існуючому порядку. Ми не будемо вдаватися до питання про те, якими були б наслідки помаранчевої революції, якби справедливим обуренням обдуреного народу не скористалася опозиційна (тодішній владі) фракція політичної еліти. Зрештою все вийшло якнайкраще, принаймні – без кровопролиття. Але саме в цьому випадку ми мали змогу спостерігати ще один парадокс сучасної політичної реальності, коли система цінностей (серед яких значне місце тепер посідає власна громадянська гідність) широких верств населення почала зазнавати прогресивних змін раніше за систему цінностей національної елітарної верстви.

Це дає надію, що політична апатія, масова схильність до бюрократизації будь-якої публічної діяльності, консерватизм, слабка політична освіченість і низька самоорганізованість, правовий нігілізм, егоїзм, безвідповідальність, мовчазне потурання владі, а також низка інших добре відомих вад молодого громадянського суспільства України поступово замінюватимуться цінностями сучасної гуманістичної демократії. Адже спотворення системи суспільних цінностей зовсім не провина, а біда нашого народу, що протягом поколінь потерпав від відсутності не лише свободи жити й діяти згідно з власним переконанням, а й елементарної нестачі засобів підтримання гідного існування.

Сьогодні цілком очевидно, що подальша трансформація системи ціннісних орієнтирів владної еліти, якщо на неї дійсно не вплине прогрес масової свідомості, зрештою позбавить основну масу громадян можливостей повноцінного політичного життя. Інакше кажучи, соціальні можливості більшості українців зроблять політику недосяжним для них способом реалізації власних інтересів і сподівань. Вони просто повністю втратять вплив на структури й механізми прийняття політичних рішень. І це створить новий масив суспільної напруженості, який знову може себе проявити під час чергової інсценізації загальнона-

ціональних виборів. Зрештою, така тенденція може виявитися фатальною не тільки для політичної еліти, а й нації в цілому.

Реальна політика зміцнення й розширення в Україні влади демократичного типу пов'язана з подвійним завданням. З одного боку, ще не пізно політичній еліті (хоча б із міркувань самозбереження) переглянути власну систему державно-управлінських ціннісних орієнтирів. Водночас потрібно переосмислити ту уявну політичну стабільність, яка породжена корупцією, корпоративно-олігархічними відносинами та стимулює “розколи” в середовищі самої політичної еліти й поглиблює її відірваність від широких верств суспільства. І перш за все для цього потрібно зняти всі штучні перепони, що заважають рекрутуванню контреліти, підсилити механізми політичної і громадянської відповідальності та контролю суспільства за діяльністю керівників. По суті, така політична робота - це безперервний пошук тих, хто спроможний у вищих структурах влади протиставити нові цінності й пріоритети професійної діяльності системі володарювання, що склалася.

Тому, на думку Президента України, “Сьогодні саме освіта і підготовка кадрів, зокрема управлінських, обумовлює розвиток цивілізованого суспільства. Тож освіта в Україні, виховуючи нову культуру, плекаючи в суспільстві довіру до нових політичних, економічних та громадських інститутів і демократичної перебудови в цілому, має стати поштовхом до програмування змін у суспільстві. Поза тим державна політика мусить перейти до принципово нової системи координат, у центрі якої стоятиме людина. Адже коли держава не може створити сприятливих умов для розвитку особистості, людина шукатиме способів реалізувати себе деінде. Тому всебічна підтримка різноманітних форм розвитку і прикладання інтелектуального потенціалу, підвищення рівня політичних знань громадян – це найголовніший пріоритет держави, яка претендує називатися цивілізованою” [55].

У важкій боротьбі, насамперед – із самими собою, із лав сучасної політичної еліти України, здається, нарешті постають епохальні постаті державців нового типу, які спроможні сприйняти, сповідувати і втілювати справжні цінності державного управління, притаманні розвиненому демократичному й громадянському суспільству.

Втім, ми переконані, не слід думати, що лише Україні доводиться переживати складний етап формування політичної еліти, переоцінки її професійних цінностей, вироблення нових ціннісних механізмів державного будівництва.

Подібні процеси відбуваються у пострадянських країнах там, де з самого моменту набуття державної незалежності суспільство не вдалося до вкрай радикальних, а відповідно – вкрай небезпечних і болючих кроків, спрямованих на тотальну заміну політичної еліти. Приміром, лише пострадянським країнам Балтії у перші роки незалежності вдалося здійснити більш-менш **успішну люстрацію** керівних кадрів держави. Цей механізм, спрямований насамперед на усунення від влади керівних кадрів старої формації, таких, яким була притаманна система управлінських цінностей, не прийнятна для демократичного суспільства, дав змогу досить швидко й ефективно сформувати нову управлінську еліту. Так само, як критерієм усунення від влади старих управлінських кадрів виступала їх належність до комуністичної партії та робота в радянських органах державного управління, для нової еліти критеріями професійного відбору стали переконливо задекларовані, або (ще краще) реалізовані в політичній практиці, демократичні переконання. Щоправда, дія цього механізму була успішно підкріплена й економічними важелями у вигляді реституції, залучення зарубіжних інвестицій та реального розвитку малого підприємництва, що, у свою чергу, запобігло утворенню потужних політико-бізнесових угруповань.

Слід, однак, визнати, що навіть такий радикальний механізм заміни правлячої еліти, як люстрація, не зміг гарантувати суспільству стовідсоткового позбавлення від корупції в державному управлінні. Прикладом тому може слугувати скандальна відставка президента Литви А.Бразаускаса (2004 р.).

Існують, принаймні, два трактування механізму люстрації у розумінні сучасної політичної технології, яка може бути застосована для позитивного стимулювання діяльності політичної еліти в демократичному суспільстві. Одне з цих визначень уперше у вітчизняному політикумі запропонував М.Томенко, який визначав зміст механізму “люстрації” через поняття “очищення”. Такий підхід дійсно має певний сенс. Однак ми не погоджуємося з ним повністю. Справа в тому, що латинське сло-

во “Iustro”, хоча інколи й використовувалося у значенні “очищаю”, переважно перекладається як “освітлюю”. Уже із самої цієї етимології впливає друга змістовна складова механізму політичної люстрації, який, на нашу думку, передбачає не лише “очищення” лав державно-управлінської еліти від застарілих, супротивних потребам демократизації кадрів, а й максимальну “освітленість” – прозорість, відкритість – механізмів як самого очищення, так і заміщення звільнених посад. На нашу думку, саме через однобічне розуміння дії механізму люстрації зазнали прикрої поразки спроби латентного її застосування в “пост-помаранчевій” Україні. Хоча система цінностей, притаманних тому чи іншому об’єкту люстрації, може виступати одним з її критеріїв, навряд чи сам цей механізм можна вважати ціннісним.

Натомість, на думку російського політолога Е.А.Зелетдінової [57], з якою ми цілком погоджуємося, під ціннісними механізмами демократизації політичної еліти слід розуміти систему методів, способів і засобів, що регулюють утворення й функціонування політичної еліти, викликають у ній демократичні за характером мотивації та цілепокладання й сприяють її самоорганізації на демократичній основі (табл. 5.1).

Таблиця 5.1

Механізми демократизації політичної еліти

Методи	Способи	Засоби
Саморегуляція	Професійна орієнтація	Пропаганда, виховання
	Професійний відбір	Відкритий конкурс
	Професійна підготовка	Навчання, тренування
Суспільна регуляція	Критика або схвалення	Виступи у ЗМІ
	Громадська підтримка або непокора	Маніфестації
	Підтримка або невідтримка на виборах	Перемога або поразка на виборах
Зовнішньополітична регуляція	Критика міжнародної спільноти	Санкції
	Схвалення міжнародної спільноти	Допомога
Правова й економічна регуляція	Законність	Заохочення/стягнення
	Відповідальність	Заохочення/стягнення
	Підконтрольність	Контроль, моніторинг, аудит

Ці механізми можна вважати ціннісними, насамперед тоді, коли вони співвідносяться та визначаються нормативними вимогами демократії, її принципами, ідеалами й цінностями. А

критерії, які вони задають, характеризують “ідеал” політичної еліти, стають її “еталоном”.

Однак, усвідомлюючи різницю між ідеалами й дійсністю, необхідно також розуміти, яким чином пов’язані між собою демократичні ідеали (вищі цілі й цінності) та дійсність. У вигляді ідеалу люди створюють для себе такий образ дійсності, у межах якого наявні в суспільстві протиріччя здаються подоланими, внаслідок чого дійсність виявляється недосяжною. Але водночас ідеал як такий завжди є конкретним і поступово реалізується в історії. Кожна досягнута стадія розвитку з цього погляду виступає як частково реалізований ідеал. Ідеал, набуваючи форми суспільно визнаної цінності, виступає як активна організуюча сила, що об’єднує людей навколо вирішення цілком визначених, конкретних завдань.

Крім того, специфіка ціннісних механізмів демократизації політичної еліти багато в чому визначається її станом і роллю в соціально-політичній системі. З одного боку, як ми вже зазначали, політична еліта виступає об’єктом процесу демократизації, відчуває вплив суспільства, його соціальних і політичних інститутів. Суспільство через цілеспрямований, комплексний керуючий вплив створює можливості та обмеження діяльності, що дають політичній еліті мотивацію й цілепокладання, бажані з погляду на пряму розвитку. Такий вплив передбачає механізми законодавчого, політичного, економічного та морального характеру та інші засоби-механізми демократизації. Водночас політична еліта виступає суб’єктом процесу демократизації, активно впливаючи та керуючи розвитком суспільства. І сам вплив механізмів демократизації політичної еліти як методів соціально-політичного регулювання її функціонування передбачає високу міру самостійності об’єкта впливу, його самоорганізації. Тому ціннісні механізми демократизації політичної еліти можна розділити на об’єктивні механізми, зумовлені реально існуючими умовами функціонування правлячої еліти, й суб’єктивні механізми, що залежать від властивостей суб’єкта (політичної еліти), які походять від її власних ціннісних орієнтирів та стимулів професійної діяльності (рис. 5.1).

Дія об’єктивних механізмів демократизації політичної еліти пов’язана з її станом у системі органів державної влади,

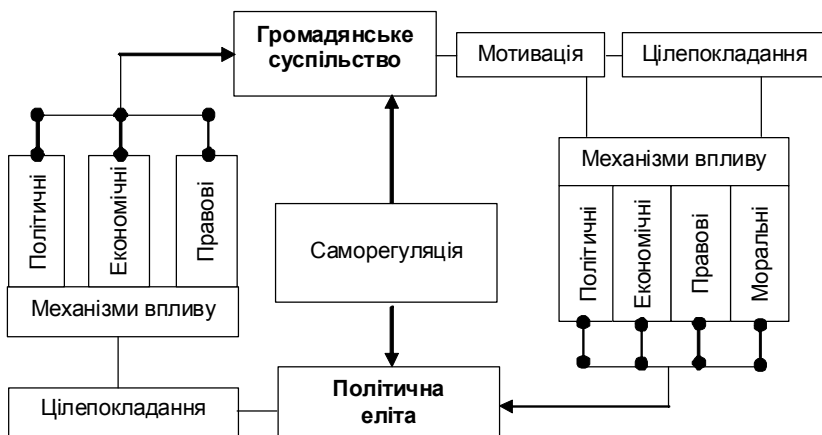


Рис. 5.1. Механізми взаємодії громадянського суспільства і політичної еліти в процесі демократизації державного управління

особливим характером її повноважень та роллю в розвитку суспільства. До об'єктивних механізмів демократизації політичної еліти можна зарахувати інституційні й легітимацийні (табл. 5.2).

Таблиця 5.2

Об'єктивні механізми демократизації політичної еліти в процесі її взаємодії з громадянським суспільством

Механізми		Ціннісні засади
Інституційні	Створення державних інституцій Створення громадських інституцій Співпраця державних і громадських інституцій	Влада
		Закон
		Участь
		Відкритість
		Злагода
Легітимацийні	Вибори Громадський контроль Громадська підтримка Громадський осуд Відставка (розпуск, імпічмент тощо)	Людина
		Народ
		Право
		Мир
		Добробут
		Відповідальність

Інституційні механізми демократизують правлячу еліту в результаті формування демократичних інститутів державної влади, найбільш повної реалізації принципу розподілу влад, демократичного характеру їх взаємодії. Ці механізми ґрунту-

ються насамперед на суспільній цінності самої державної влади, яка має належати народу в цілому, а не окремим верствам чи особам, та на інших цінностях демократії: законність, участь, відкритість, відповідальність, злагода тощо.

Легітимаційні механізми, що включаються в систему функціонування державної влади як результат розвитку громадянського суспільства, демократизують політичну еліту, впливаючи на її склад і професійну свідомість шляхом підвищення соціально-політичної активності громадян, активізації способів і методів громадського контролю за професійною діяльністю політичної еліти, народного впливу на цю діяльність. Ціннісними засадами функціонування цих механізмів виступають гуманістичні засади самої демократії: добробут суспільства, мир, суспільний прогрес, людина (її життя, права і гідність), народ (як єдиний суверен влади) тощо.

Водночас дієвість і демократична спрямованість суб'єктивних механізмів особливо актуалізується для суспільства, яке переживає транзитні процеси. За нерозвиненості системи інституційного контролю за діяльністю політичної еліти, низького рівня політичної культури, формальності легітимаційних механізмів – державна влада лишається недостатньо захищеною від процесів розвитку політико-управлінської корупції, а в структурі політичної еліти домінуючим компонентом виступають матеріальні ресурси. Таким чином, демократизація політичної еліти в цей період значною мірою залежить від засобів та методів суспільного впливу на характер її цілей (наприклад – недопущення до державної влади відвертих представників бізнес-угруповань) та, насамперед, політичних поглядів і преференцій самих членів корпусу політичної еліти, їх ціннісних і духовно-моральних орієнтацій, тобто – сукупності суб'єктивних механізмів демократизації.

Тому в перехідних до демократії суспільствах, зокрема в Україні, етапний характер розвитку демократії є підґрунтям для виділення поряд з об'єктивними механізмами демократизації, необхідними в кожному демократичному суспільстві, та суб'єктивними механізмами, які внаслідок ціннісних орієнтацій правлячої еліти перехідного періоду інколи працюють у зворотному напрямі, також і ситуативних механізмів, актуальних для

конкретної соціальної обстановки на певному етапі розвитку демократії. Як підкреслював Р.Даль: “Країни, які перебувають на різних етапах демократичного розвитку, вирішують різні стратегічні завдання” [58, р. 178].

На нашу думку, для демократизації політичної еліти на різних етапах найбільш дієвими виявляються різні механізми. На транзитному етапі – це засоби й методи вдосконалення організаційних форм, структури політичної еліти, взаємодії її ланок, професіоналізм й ефективність конструктивної діяльності. На етапі консолідації демократії, що нині актуально для України, механізми демократизації політичної еліти все більше зміщуються в суб’єктивну площину й залежать від особистісних якостей її членів, їх ціннісних орієнтацій. Бо стверджується, що оскільки політика – це, перш за все, свідомо діяльність людей, які беруть у ній участь, – головним її елементом є суб’єкти політики.

Існування політичної еліти – об’єктивна реальність кожної держави, кожного суспільства. І доки це так, завдання громадянського суспільства мають цілком визначені контури – не будувати ілюзорні проекти докорінної заміни політичної еліти, а знайти та реалізувати механізми впливу, які дозволяють зробити наявну еліту більш професійною, більш моральною, більш відкритою для суспільства; такою, що відображатиме інтереси основних соціальних груп, більш контрольованою з боку суспільства та його інститутів.

У цьому контексті на сучасному етапі вітчизняного державотворення найбільш актуальними для України, на нашу думку, є політичні та державно-управлінські механізми демократизації політичної еліти. Дія політичних механізмів, які забезпечують організаційну стійкість держави, включає політичні методи впливу суспільства на організацію й принципи діяльності органів державної влади. До таких методів можна зарахувати насамперед формалізовані (законодавчо закріплені) процедури висловлення народної недовіри та усунення від влади за ініціативою народу конкретних посадових осіб держави, у тому числі: імпічмент президента, відставку уряду, розпуск парламенту тощо. Водночас у демократичному громадянському суспільстві народ як суверен державної влади завжди лишає за

собою право на реалізацію різноманітних форм масового недоволення, зокрема: страйки, маніфестації, акції громадянської непокори – аж до крайніх засобів впливу.

Управлінські механізми відіграють роль інструментарію забезпечення процесу володарювання і включають, насамперед, методи раціонального кадрового забезпечення діяльності органів державної влади в конкретній ситуації. Саме ці механізми заслуговують найбільшої уваги і будуть детальніше розглянуті в наступних параграфах цього розділу.

Підбиваючи підсумок викладеного, слід окремо зазначити, що найважливішою умовою демократизації політичної еліти, на нашу думку, є системність, узгодженість дії всіх вищезгаданих механізмів, їх орієнтованість на кінцевий результат. Для розробки механізмів демократизації принциповим є питання про цілі розвитку, визнання цих цілей всіма учасниками владних відносин, оскільки дія цих механізмів має цілеспрямований характер, являє собою свідомий вплив на перебіг соціальних процесів і діяльність суб'єктів державно-владних відносин.

Процес демократизації політичної еліти повинен розглядатися як необхідна компонента розвитку й функціонування системи державного управління, суспільного розвитку в цілому. Вивчення механізмів демократизації політичної еліти перебуває на стику філософії та соціології політики й таких структурних ланок загальної теорії суспільного розвитку, як: кратологія, теорія мікро- і макрополітичного розвитку, моделювання політичної участі й лідерства, концепції формальних і неформальних інститутів політики (теорія бюрократії й лідерства), і безумовно – теорії державного управління.

5.4. Соціально-ціннісні засади розвитку національної свідомості державних службовців України

Сучасний етап національного державотворчого процесу надзвичайно актуалізує прискорення темпів та підвищення ефективності здійснення адміністративної реформи в Україні, однією з ключових складових якої, безсумнівно, виступає ре-

форма інституту державної служби з метою наближення його параметрів до кращих європейських зразків і стандартів.

Серед 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. На нашу думку, стосовно інституту державної служби система демократичних державно-управлінських цінностей посідає місце “ідеологічної надбудови”, яка значною мірою визначає засади формування правового, соціального та функціонального базису цієї суспільної інституції.

Як чинний Закон України “Про державну службу”, так і Концепція розвитку законодавства про державну службу, затверджена Указом Президента України № 900/2007 від 20 вересня 2007 р., та численні проекти нової редакції Закону (або нового 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, на нашу думку, виступає національна свідомість державних службовців України.

У даному випадку мета цього етапу нашого дослідження полягає в тому, щоб проаналізувати й відобразити послідовний механізм формування та реалізації основних структурних ланок національної самосвідомості адміністративно-управлінської еліти країни (насамперед – державних службовців) та засоби її управлінського впливу на розвиток загальнонаціональної свідомості: від світогляду через мораль – до ідеології і далі через політику – до способу життя людей.

Проблема самосвідомості цікавила людство з прадавніх часів. Уже Сократ сформулював її як філософське кредо, пізнавальний імператив – “Пізнай себе!”. Таке пізнання було для нього не лише засобом задоволення людської допитливості, а насамперед основою для вирішення питання щодо моральних імперативів людської діяльності. Наприклад, категорія “обов’язку”, опрацьована ще в античні часи, постає наріжним каменем моральної свідомості впродовж усієї історії людства, і сьогодні

тлумачення її змісту в контексті накопиченого людством практичного й духовного досвіду залишається однією з центральних світоглядних проблем [35].

На жаль, часто й сучасний службовець поняття “обов’язок” розуміє надто вузько, зводячи його до службових обов’язків на конкретній посаді за місцем роботи. Так, зокрема, чинний Закон України “Про державну службу (ст. 5, 10, 17) наголошує, що державний службовець “повинен сумлінно виконувати свої службові обов’язки” [59]. Звичайно, що поняття “суспільного обов’язку” є значно ширшим від кола службових чи навіть громадянських обов’язків індивіда. Усвідомлення обов’язку насамперед як цілого комплексу моральних зобов’язань людини перед суспільством робить цю категорію ціннісним імперативом особистої життєдіяльності. Протягом історичної еволюції суспільство виробило численні, зокрема – державно-управлінські, механізми сприяння формуванню у громадянина відчуття обов’язку перед суспільством – державою, нацією, країною. На нашу думку, найбільш ефективними в їх числі виступають **виховання і пропаганда**. Однак у будь-якому випадку навіть найкращий механізм суспільного впливу спрямовується на самосвідомість індивіда, його власну духовно-ціннісну систему світосприйняття.

У зв’язку з цим доречно приділити увагу більш докладній типологізації категорії самосвідомості.

Залежно від суб’єкта, який виступає носієм самосвідомості, вона може бути індивідуальною (особистісною) або колективною (самосвідомість певної групи людей, об’єктивно чи свідомо об’єднаних у якусь спільноту: сім’ю, рід, верству, клас, професійну групу, конфесію, партію, націю тощо). Отже, можна говорити про наявність різних форм самосвідомості (індивідуальна і колективна) та різних її видів: особистісна, родова, професійна, класова, конфесійна, етнічна, національна, загальнолюдська тощо.

Людина може бути водночас носієм практично всіх видів самосвідомості. Більше того, формування самосвідомості особистості відбувається саме внаслідок інтеграції низки її самовизначень у різних зрізах і сферах навколишньої реальності, життєвого простору, тобто як узагальнений результат інди-

відуальної, соціальної, професійної, політичної, конфесійної, національної й іншої самоідентифікації. Для цілісного уявлення про самого себе індивід має усвідомити своє ставлення до якомога більшого числа наявних у суспільстві цінностей та відносин. Залежно від обставин та потреб один тип самоідентифікації поступається місцем іншому або співіснує з ним. Решта до певного часу залишається у тіні, не відіграє провідної чи навіть помітної ролі в життєдіяльності. Серед численних самовизначень людини чільне місце посідає національна самоідентифікація, що у розвиненому вигляді постає національною самосвідомістю. Це зумовлено тим, що нація для сучасної людини лишається найбільш життєво важливою, фундаментальною історичною спільністю.

Національна самосвідомість як наслідок історичної генези нації водночас виступає необхідною умовою її повноцінного розвитку і прогресу. Суть національної самосвідомості визначається як цілісна саморефлексія нації (всебічне розуміння нацією свого історично-цивілізаційного покликання). Національна самосвідомість виступає могутнім засобом її історичного поступу, повноцінного функціонування у світовій спільноті, спонукає колективну людську волю до активної життєвої позиції, мобілізації всіх наявних і прихованих життєвих ресурсів народу. Подібне розуміння ми знаходимо у Д.Донцова: “Мільйони розбіжних людських воľ єднають в одному – “спільні тріумфи в минулім”, “слава предків”, даліше – спільна воля в теперішнім і “готовність до дальших великих діл, одна велика ціль для всіх в майбутнім”, одне велике підприємство, що з’єднало б під своїм гаслом всі ентузіазми, весь фанатизм, всі горіння мільйонів, вирываючи їх у критичні моменти життя поза рамки їх буденних турбот та егоїзмів у напрямку до одної великої мети” [45, с. 225].

Національна самосвідомість пробуджує і стимулює такі могутні емоційно-психологічні рушії національного прогресу, як патріотизм і служіння народу, які не в змозі замінити жодні меркантильні розрахунки, матеріальна вигода тощо. Втім, ці останні не завжди є надійною опорою національного розвитку, адже легко перетворюються при коливанні економічної та соціально-політичної кон’юнктури на гальмо національного поступу, а то й на його нищівно-руйнівну силу. Натомість, поро-

джений національною самосвідомістю патріотизм практично не залежить від матеріального становища нації. Більше того, на нашу думку, погіршення життєвих умов, загроза національному прогресу або незалежності, інші подібні негативні явища стимулюють духовну енергію національно свідомого громадянина, а відтак спричиняють сплеск його патріотичної діяльності. Наприклад, сьогодні ми переконані, що в перші роки Великої вітчизняної війни країну врятувало не стільки недолуге керівництво державної верхівки, скільки величезний патріотизм народних мас.

Водночас відсутність національної самосвідомості як самоцінної категорії не тільки не спонукає до пошуку причин суспільного колапсу і шляхів порятунку нації, а навпаки, викликає сплеск антипатріотичних настроїв. Не мобілізація сил для того, щоб узяти свою історичну долю у власні руки, а пошук “сюзерена”, до якого можна було б податися у “васали” за обіцянку щедрих подачок. Подібна психологія, прояви якої ми спостерігали в політичному житті України лише нещодавно, – прямий наслідок деформованої, нерозвиненої національної самосвідомості. Такий стан є дуже небезпечним для нації. Жоден зовнішній примус не може зрівнятися за ефективністю свого впливу з внутрішнім поривом мас, зумовленим їхнім розумінням історичної та моральної необхідності їх дій.

Структурно, змістовно і функціонально будь-яка соціальна (в тому числі національна) самосвідомість індивіда є складною системою, що включає величезну кількість елементів та їх зв'язків. У своєму історичному розвитку вона проходить довгий шлях самовдосконалення від елементарних уявлень, стереотипів і норм до високорозвиненої цілісної системи переконань та ціннісних орієнтирів. Основний зміст структурних елементів національної самосвідомості зумовлюється тими функціями, які вона виконує в суспільному житті. Можна виділити три основні функції: пізнавальна; ціннісна; регулятивна (рис. 5.2).

Кожен індивід у процесі соціалізації серед різноманітних знань про суспільне середовище, в якому він живе, пізнає свою національну належність та національні особливості, історію свого народу, його фольклор, звичаї, традиції, норми поведінки, а також економічний, політичний, духовний, геополітичний

статус своєї нації, її приховані резерви й можливості, ідеали та настанови, якими він керується чи хотів би керуватися за певних умов.



Рис. 5.2. Процес формування соціальної (в тому числі національної) свідомості індивіда

Однак 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 базується на загальнонаціональних святинах 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, самотутність 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 найбільш прийнятні стандарти поведінки своїх представників, найбільш доцільні форми діяльності, найбільш перспективні напрями розвитку тощо. У національній самосвідомості фіксуються ре-

гулятивні норми життєдіяльності кожного громадянина і всіх наявних спільнот – від сім’ї до нації у цілому і в усіх зрізах – від інтимних до міжнародних стосунків.

Зокрема, національна самосвідомість здатна виконувати функцію регулятивного (управлінського) механізму завдяки органічному поєднанню в ній двох протилежних моментів: консервативного і творчого. 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 усіма членами національної спільноти (табл. 5.3).

Таблиця 5.3

Зміст функцій національної самосвідомості

Функції		Зміст
Пізнавальна		Національна належність Національні особливості Національна історія Фольклор, звичаї, традиції Геополітичний стан нації Національні ідеали
Ціннісна	Емоційна	Любов до Батьківщини Патріотизм Громадянський обов’язок Національна гідність Пошана до національної історії Духовні цінності нації
	Рациональна	Свобода Незалежність Історична місія нації Національна самобутність Цивілізаційна місія нації
Регулятивна	Консервативна	Захист національного суверенітету Збереження національної самобутності Дотримання національних традицій
	Творча	Пізнання історичного досвіду інших націй Пошук нових шляхів і засобів національного розвитку

Однак усередині суспільства існують певні соціальні групи, які внаслідок специфіки своєї (насамперед – професійної) діяльності мають виступати провідними носіями національної свідомості. Ці групи зазвичай зараховують до категорії “національна еліта”. Поза сумнівом, до їх числа, поряд із політиками,

митцями й педагогами, належать державні службовці (мілітарні й цивільні).

Саме в середовищі національної державно-управлінської еліти, як правило, з часом відбувається переоцінка наявних цінностей, формується нова система національної самосвідомості, яка вже на інших засадах переформовує і весь наявний багаж: одні елементи відкидає, інші залишає без змін, третім надає нового звучання, включаючи їх у новий контекст. Завдяки такій динаміці самосвідомість нації в цілому піднімається на вищий рівень, отримує нове дихання, посилює свою регулятивну функцію в суспільному житті, повніше реалізуючи своє основне призначення.

Національна самосвідомість детермінується великою кількістю чинників, що визначають її архітекτονіку та змістовну особливість і відповідно функціональну спроможність, практичну ефективність.

Основні чинники, що формують національну самосвідомість як у генетичному плані, так і в функціонально-структурному, хоча і взаємопов'язані між собою, однак є відносно самостійними сферами. Їх можна умовно поділити на три великі групи: об'єктивні; практично-духовні; ідеальні (табл. 5.4).

Вони, як уже зазначалося, поділяються на практично-духовні явища національного життя та власне духовні, ідеальні за своєю природою.

Таблиця 5.4

Чинники формування національної свідомості

Об'єктивні	Практично-духовні	Ідеальні
Спосіб життя народу Геополітичне становище Економічний стан Політичний режим	Етнічні стереотипи Історична пам'ять	Національна ідея

До перших належить весь комплекс суспільно-історичних реалій, які визначають спосіб життя народу. Тут слід зазначити, що відмінність, а в багатьох випадках повна протилежність об'єктивних умов життя формує і відповідне специфічне бачення цінностей, проблем, ідеалів, завдань, принципів життєдіяльності та інших складових національної самосвідомості. На нашу думку, важко сповідувати одні й ті самі ідеали та

цінності респектабельним західноєвропейцям і надірваним важким тягарем економічних та соціальних проблем українцям. Тому намагання швидко переорієнтувати національну самосвідомість українців у руслі самосвідомості благополучних західних країн не лише малоефективне, а й згубне. Як, наприклад, спроби деяких політиків переконати націю в доцільності встановлення в Україні федеративного устрою (на зразок Німеччини), що, поза всяким сумнівом, означало б, зважаючи на сучасні об'єктивні реалії, неминуче самознищення країни. Більше того, фактичний провал Євроконституції на теренах самої Західної Європи також наочно продемонстрував передчасність спроб скинення з “терезів” політичної історії фактора національної самосвідомості.

Національна самосвідомість української еліти, зокрема державних службовців, значною мірою визначається її соціальним становищем, однак зв'язок тут не може бути виключно лінійним. Вплив об'єктивних чинників на формування національної самосвідомості суттєво коригується чинниками духовного характеру.

До практично-духовних чинників належать насамперед властиві певному народу етнічні стереотипи (традиції, звичаї, типові риси характеру й поведінки, домінуючі емоції тощо), а також історична пам'ять, усталена символіка, народні святині. Ці явища етнічної культури трансформуються у найстійкіші, а в багатьох випадках - найвпливовіші елементи національної самосвідомості. Втілюючи головні принципи та основний зміст національного духу у видимих конкретних речах та образах, вони породжують миттєвий емоційний відгук серед усіх верств етнічної спільноти, виступають ефективним засобом передавання накопиченого багатьма поколіннями життєвого досвіду, тобто засобом соціалізації, виховання членів даного етносу.

Особлива роль серед механізмів формування національної самосвідомості належить історичній пам'яті. Вона не лише фіксує величезну кількість подій, а й синтезує, сплітає їх у єдине цілісне мереживо національної історії, де кожен факт, подія займає свою ціннісну нішу. Відбувається своєрідне сортування набутого досвіду на позитивний, що належить засвоювати і примножувати, і негативний, який слугує застереженням. Істо-

рична пам'ять виступає не німим свідком минулого, а живим збудником людської волі й водночас дороговказом, орієнтиром доцільної активності. Німецький мислитель К.Ясперс був повністю правий, стверджуючи, що “минуле не завершене: воно продовжує жити... Воно не лежить перед нами як залишки того, що було. У минулому криється більше, ніж добуто з нього до цього часу...” [60, с. 266].

Інституту державної служби України важко покладатися на недавню історичну пам'ять, оскільки вона пов'язана з інтернаціонально-більшовицькою ідеєю “гегемонії пролетаріату” й бюрократичною ідеологією часів “застою”. Натомість надзвичайної актуальності набуває відродження історичної пам'яті, служіння державі й громаді часів української козаччини. Це, звичайно, не означає, що державних службовців потрібно одягнути в жупани і шаровари, всім роздати перначі й булави і т. ін. Зовнішні атрибути національної самосвідомості, безперечно, мають важливе значення для процесу її виховання. Але самі по собі вони не є, на нашу думку, достатньою підставою для стійкого ціннісного сприйняття національної самобутності, оскільки механізм історичної пам'яті реалізується в теперішньому лише завдяки творчій енергії сучасників, спрямованій у майбутнє.

Спираючись на історичну пам'ять та актуальний пізнавальний процес, мислення долає рамки теперішнього і здійснює прорив у майбутнє в ідеальних образах. Численні уявлення, поняття, ідеї, принципи об'єднуються в теоретичну систему, що відображає ідеал, до якого прагне нація і модель суспільного устрою, який має забезпечити практичне досягнення поставленої мети. Водночас у національній самосвідомості напрацьовуються і займають свою нішу ідеальні імперативи волі – моральні принципи й норми, покликані стимулювати громадську активність державних службовців у бажаному напрямі, застерігаючи їх від згубних дій, що загрожують національній спільноті.

Іншим механізмом формування національної свідомості виступає національна ідея. Однак національна ідея як джерело й виразник розвиненої національної самосвідомості сама потребує всебічного обґрунтування (рис. 5.3).

По-перше, потрібно розкрити зміст поставленої мети, розгорнувши його у систему конкретних завдань, програму дій.

Цьому завданню найкращим чином можуть сприяти такі суспільно-політичні чинники, як програми політичних партій та рухів, програми діяльності уряду, послання та звернення глави держави. Однак на сучасному етапі державотворення політичній еліті слід бути досить обережною з декларуванням власного бачення національної ідеї. Здається, що з обох можливих відомих нам крайнощів її “багатовекторного” втілення жодна не сприяє піднесенню самосвідомості нації. Або українську націю знову чекає “родина” братніх східних народів, або ми ризикуємо розчинитися в європейському геонаціональному, економічному та політико-адміністративному просторі.

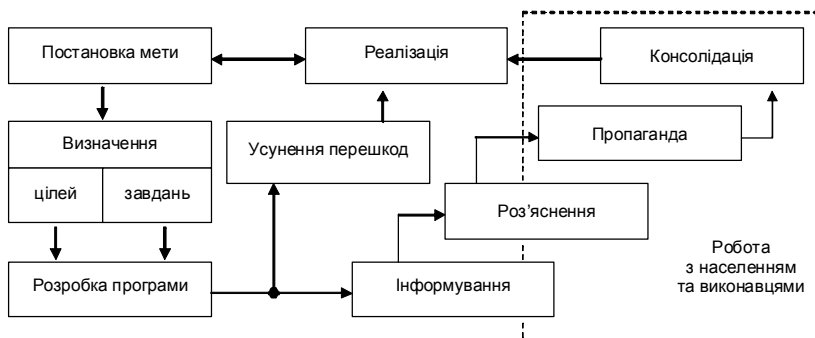


Рис. 5.3. Процедура та управлінські механізми формування національної ідеї

По-друге, необхідно знайти й донести до суспільства адекватні поставленим завданням засоби їх практичної реалізації. Приміром, одним із засобів європейської інтеграції України цілком доречно вважається адаптація її законодавства і структури державного управління до стандартів ЄС, дотримання принципів європейського адміністративного простору. Але чи можна ці самі стандарти застосувати до сфери культурного й духовного буття українського народу. Якщо робити це механістично, подібно до того, як ми пробуємо запозичувати європейське законодавство і структуру державного управління, то в кращому разі – з цього нічого не вийде, в гіршому – українець, почавши усвідомлювати себе європейцем, перестане усвідом-

лювати себе українцем. Подібна практика “національної стандартизації” вже застосовувалася в Радянському Союзі, її деструктивні наслідки досі спостерігаються в незалежній Україні.

Натомість дієвим механізмом насправді ціннісної інтеграції України в Європу і цілий світ має стати активна зовнішня пропаганда національної культури, власних, у тому числі – державно-управлінських традицій. Як приклад застосування державно-управлінської традиції в процесі формування національної самосвідомості громадян наведемо британську монархію, яка, по суті, давно вже перестала бути монархією. Водночас британець (нехай він буде за національністю англієць, шотландець чи ірландець) цілком правомірно може сказати більшості інших європейців: “у французів – президент, у поляків – президент, в українців – президент, а у нас – її величність королева”, і він (британець) буде цим пишатися, не звертаючи уваги на весь анахронізм британської монархії. Більше того, усвідомлення “належності” до британської монархії досі є одним з найбільш ефективних інтегруючих механізмів для вже досить давно самодостатніх націй (британців, канадійців, новозеландців, австралійців).

Цей приклад, звичайно, не означає, що Президента України потрібно терміново перейменувати в “гетьмана”, хоча можливо й варто над цим серйозно поміркувати. Однак у сучасних реаліях України структура засобів втілення національної ідеї лишається настільки ж розмитою, як і сама національна ідея.

По-третє, потрібно знайти (або підготувати) конкретних виконавців – соціальних суб’єктів, здатних здійснити намічені плани, втілити мету в життя своєю діяльністю. Однією з найбільш дієвих спільнот таких виконавців виступає інститут державної служби України. За умови, що державні службовці самі сприймають національну ідею та володіють засобами її втілення, вони як основні посередники між державою і нацією (хоча ми й не маємо на увазі протиставлення цих соціальних феноменів) спроможні ефективно впливати на процеси формування національної свідомості широких верств.

Водночас результати експертного дослідження, проведеного в 2004 р. групою вітчизняних науковців [61], показали, що вступаючи на державну службу України громадяни на основі

попереднього досвіду формують у своїй свідомості певну ідеальну модель культури державного управління, якої прагнуть дотримуватися в професійній діяльності. Однак у процесі проходження державної служби ця модель може змінюватися під впливом різного роду об'єктивних і суб'єктивних чинників. Сформована в процесі проходження служби власна професійна позиція державного службовця ґрунтується на системі притаманних сучасному державному управлінню України ціннісних засад і, у свою чергу, впливає на стиль його управлінської діяльності, отже - на загальну культуру державного управління в Україні.

Дослідженням також підтверджено, що значне місце в числі явищ, які перешкоджають формуванню високої адміністративної культури в органах державної влади України, посідає неухвага керівництва до питань формування самої ідеології державної служби. Серед негативних явищ у розвитку адміністративної культури також відзначається слабка робота з поширення та впровадження принципів європейського адміністративного простору та демократичної моделі професійної поведінки. Загальна оцінка позитивних змін в адміністративній культурі державних організацій не дала високих результатів.

З'ясовано, що серед стимулів при вступі на державну службу на перше місце висуваються прагматичні елементи соціального статусу службовця. Зокрема, гарантія постійної роботи, стабільної зарплати, прагнення забезпечити стабільні перспективи свого соціального зростання, заробити високу пенсію та бажання зайняти престижне місце в суспільстві. На жаль, лише незначна кількість експертів вказали на наявність духовно-ціннісних стимулів до професійної діяльності державних службовців. Серед них гедоністичне прагнення "служити народу України", попри згадані нами вище вимоги чинного законодавства, взагалі не згадується.

Водночас зроблений дослідниками аналіз надав можливість визначити перспективні заходи з підвищення ефективності кадрової політики в органах державної влади. В їх числі найбільшого значення слід надати поряд із забезпеченням професійного відбору кадрів та реформуванням системи оплати праці державних службовців заходам із стимулювання їх пат-

ріотичних почуттів та національної свідомості. Зокрема, у зв'язку з цим пропонуємо при складанні іспитів для вступу на державну службу включити у відповідну процедуру співбесіду (або запитання в білетах) з історії Української держави, приділивши у її змісті особливу увагу прикладам патріотизму і конструктивних проявів національної свідомості українців.

Також пріоритетним напрямом кадрової політики має стати створення дієвого механізму підготовки не лише висококваліфікованих, а й державницьки та національно свідомих кадрів державної служби. Беззаперечним лідером серед пріоритетів кадрової політики в державній службі є підвищення авторитету і престижу власне державної служби.

Державна служба є сьогодні одним із важливих чинників проведення політичних та економічних реформ, для ефективного функціонування якої необхідні такі передумови:

1. Загальний консенсус у суспільстві щодо загальнолюдських цінностей та пріоритетів державної політики, яка має спрямовуватися передусім на досягнення добробуту населення, забезпечення прав людини.

2. Здійснення принципу поділу влади, створення системи протизваг, які спонукають політиків до пошуку компромісів.

3. Визначення статусу політичних діячів та державних службовців. Політичні діячі визначають державну політику, а державні службовці, діючи відповідно до загальних інтересів суспільства, мають служити не окремим політичним силам, а всьому народу.

4. Побудова органів управління відповідно до функцій держави.

5. Ефективне здійснення контрольної функції держави.

6. Конкурсний відбір державних службовців, який будується лише на професійних засадах.

7. Дотримання основних обов'язків державних службовців та обмежень, пов'язаних із проходженням державної служби.

8. Технічне оснащення державної служби та стимулювання праці державних службовців.

Кажучи про мету і функції державної служби, слід виходити з того, що в Україні формується єдина за своїми норма-

тивно-правовими, організаційними, кадровими та інформаційними засадами державна служба. Тобто державна служба розглядається не лише як сукупність службовців та установ, а й система соціальних відносин і зв'язків. Відповідно втілення в життя завдань і функцій державної служби безпосередньо пов'язане з утворенням управлінських органів. Для того, щоб державна служба стала ефективним інструментом трансформації державного апарату, слід з'ясувати її мету (цілі) і функції.

Визначаючи основні цілі, необхідно виходити з двох передумов: по-перше, державна служба як державний соціальний інститут повинна сформувати умови для її зв'язку із запитами народу; по-друге, вона має створити чітку об'єктивну систему організації роботи держапарату. Тобто метою державної служби є соціальні, правові, організаційні та психологічні аспекти, які одночасно притаманні як усьому процесу державної служби, так і цільовим особливостям кожної з її складових. Головною метою і критерієм функціонування державної служби є також її ефективність та економічність. Більшість адміністративних реформ у розвинутих країнах були підпорядковані досягненню саме цієї найважливішої мети.

Визначаючи функції державної служби, слід виходити з того, що ця служба є невід'ємною складовою всіх управлінських процесів. Хоча її функції не тотожні функціям державного управління через своєрідну роль і призначення в суспільстві цього соціального інституту. Саме державна служба покликана забезпечити ефективне функціонування всіх гілок влади, саме за її посередництвом громадяни можуть реалізувати свої інтереси, права і свободи.

Водночас державна служба – інструмент впровадження в життя завдань та цілей держави. У такій якості їй притаманні функції, що виходять із загальних завдань держслужби як частини механізму державного управління.

Враховуючи висловлені міркування щодо мети, цілей і функцій державної служби, можна визначити її основні завдання.

Важливим серед них є створення належних умов для повноцінної реалізації громадянами своїх прав і свобод. Адже останнім часом, коли значно знизилась роль багатьох політичних інститутів, саме державна служба залишається стабільною

інституцією, через яку громадяни можуть реалізувати свої законні права та інтереси. Звідси випливає ще одне завдання – якісного надання населенню різноманітних управлінських послуг.

Ще одним вагомим завданням державної служби є досягнення цілісності державного механізму і стійкості засад державного управління. Його виконання можливе лише за умови виконання державним апаратом як вимог чинного законодавства, так і постанов органів державного управління. У цьому полягає основний обов'язок державної служби, що дає змогу здійснювати управління державним механізмом.

Нині кадрове забезпечення державного управління є однією з ключових проблем державотворення. Належна результативність й ефективність його на всіх рівнях безпосередньо пов'язані не лише з якісним формуванням професійно підготовлених кадрів, але й високим рівнем їх ідеологічної підготовки, спрямованої на свідоме служіння спільним інтересам держави і народу України. Поєднання цих складових у державній службі дасть можливість отримати заслужену повагу й довіру до представників органів державної влади з боку населення.

Важливу роль у цьому процесі відіграє національна система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування. Зокрема, слід особливо відзначити низку наукових та навчальних видань, здійснених головним навчальним закладом цієї системи – Національною академією державного управління при Президенті України, присвячених питанням формування системи ціннісних засад державної служби в Україні.

І, нарешті, четверта передумова ефективного впровадження національної ідеї – розроблення необхідних заходів на випадок виникнення непередбачуваних перешкод (протидія інших націй, несподівана зміна міжнародної кон'юнктури, економічні та фінансові кризи тощо).

Якщо всі ці вимоги виконані, національна ідея втілюється у практику суспільного життя, нація долає чергову сходинку в цивілізаційному процесі й далі розпочинається новий цикл, усе повторюється вже на новому рівні.

Однак це ідеальна схема, принциповий механізм дії духовних рушіїв національного прогресу, який у дійсній історії

людства в повному обсязі ніколи не реалізується. Як правило, спотворюється та чи інша ланка або й кілька відразу, що й деформує весь процес. Результат виявляється невідповідним очікуваному або й зовсім протилежним. Найчастіше деформації починаються вже на рівні формування національної самосвідомості. Нації виявляється не під силу пізнати належним чином свою власну сутність, адекватно оцінити свої можливості в усій сукупності та поставити далекосяжні й водночас життєздатні цілі.

Вихідною причиною цього виступає насамперед недостатня розвиненість або спотвореність світоглядної основи самосвідомості національної еліти. Для того щоб вона породила життєздатні цілі національного розвитку, необхідно для початку дотримуватися двох умов.

По-перше, синтезуючим началом усієї системи складових елементів національної самосвідомості має виступати не абстрактна ідеологія, а реальний світогляд. По-друге, цей світогляд має бути справді науковим (раціональним).

Перша умова означає, що світогляд не просто (подібно до ідеології) імплантується у самосвідомість національної еліти як її важливий чи навіть основний елемент, а формує її як систему, верифікуючи кожен елемент на його істинність та вартісність. Світоглядне розуміння сенсу людського буття і відповідних призначенню людини загальних принципів її життєдіяльності має виступати критерієм істинності, придатності, суспільної ваги тих чи інших елементів цієї самосвідомості.

Після такого вибіркового формування весь зміст національної діяльності еліти гармонійно поєднується і підпорядковується єдиній меті: перетворити загальнонаціональну самосвідомість у дійовий механізм реалізації призначення кожного індивіда в масштабі нації, використати потенціал об'єктивної історичної спільності людей для їхньої повноцінної самореалізації як особистостей. Як вища форма раціональності світогляд має органічно поєднати у національній самосвідомості всі елементи: раціонально-понятійні, емоційно-ціннісні, образно-символічні, чуттєво-ірраціональні.

Якщо конкретизувати вищезначені механізми формування національної свідомості в контексті професійної діяльності державних службовців, то слід насамперед зазначити, що зміст

світогляду визначає специфіку моралі, якою керується службовець у своїй професійній діяльності. Особливості розуміння державним службовцем своєї державотворчої ролі, сенсу професійної діяльності формують бачення ним власного обов'язку і системи імперативів волі, що сприяють його виконанню. Мораль, таким чином, безпосередньо вибудовується на світогляді як на своїй духовній основі, виступаючи сполучною ланкою між теоретичними світоглядними орієнтирами і життєвою практикою.

Абстрактні прояви людської волі матеріалізуються в конкретних діях службовців, сукупність яких і складає систему державного управління. Отже, вибудовується послідовний механізм формування та реалізації основних структурних ланок самосвідомості національної державно-управлінської еліти та засоби її управлінського впливу на розвиток загальнонаціональної свідомості: від світогляду через мораль – до ідеології і далі через політику – до способу життя людей.

Однак сучасній національній державно-управлінській еліті України в процесі формування власної самосвідомості варто остерігатися споживацької моралі західноєвропейського та американського зразка. Оскільки споживацькій моралі відповідає, як правило, і споживацька ідеологія, для якої вища мета, ідеал суспільно-політичного розвитку – це суспільство масового споживання, в якому вся енергія спрямовується на консервацію статус-кво, самозбереження.

Творчість, високі поривання безкорисливого служіння людям, любові до ближнього у такому суспільстві оцінюються як патологія, дивацтво чи, принаймні, один із способів розв'язати нудьгу, але не як самореалізація внутрішньої суті людини, її вселенського призначення. Відповідно організовується вся система суспільного життя – всі економічні, соціальні, політичні, духовні інститути працюють таким чином, щоб забезпечити парадоксальне поєднання формальних свобод із жорсткою системою заданих правил життєдіяльності – місця в соціальній ієрархії, ролі в політичному житті, частки у споживанні матеріальних та духовних благ, способу організації дозвілля тощо.

Уся система суспільного життя постає як чітко відлагоджений, добре керований механізм, що працює, однак, на са-

мознищення. Деформована національна самосвідомість невпинно ослаблює життєздатність суспільного організму. Поглиблюється відчуженість між людьми, апатія, духовна спустошеність і як наслідок – моральна деградація. Духовне життя дедалі більше витісняється масовою культурою – справжнім духовним наркотиком, який, подразнюючи певні рецептори, приносить чуттєве задоволення, але пригнічує й руйнує здатність мислити і творити.

Тому національна державно-управлінська еліта, однією з провідних ланок якої (як уже зазначалося) є інститут державної служби, має йти своїм шляхом у пошуках духовних механізмів розвитку нашого суспільства. Вона не повинна ані піддаватися ідеологічному нігілізму, викликаному крахом марксистської ідеології, ані слідувати технократичним рецептам “оздоровлення” суспільної самосвідомості західноєвропейського зразка, протистояти спокусі віддати духовну сферу на поталу масовій культурі.

Необхідний інтенсивний пошук і розробка на основі узагальнення накопиченого людством досвіду основних елементів духовного освоєння світу (світогляду, моралі, ідеології) та синтез їх у розвинену високоефективну систему національної свідомості. Це абсолютно необхідна передумова національного прогресу.

Розділ 6

ПРІОРИТЕТИ РОЗВИТКУ СОЦІАЛЬНО-ЦІННІСНОЇ БАЗИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

6.1. “Відповідальність” як визначальна ціннісна детермінанта державно- управлінських відносин в Україні

Оцінка якості державного управління будується за рахунок дотримання принципів і цінностей як трьох змістовних сфер діяльності держави (правової, політичної та організаційної), так і обліку принципів та цінностей загальної форми діяльності у цих трьох сферах. На жаль, ми маємо констатувати, що в Україні поки не існує національної моделі комплексної оцінки якості державного управління.

На нашу думку, досить презентативним у цьому зв'язку є набір цінностей, які лежать в основі методології ООН, що описує характеристики якісного державного управління (good governance). Ці показники містять у собі як цінності для трьох змістовних сфер діяльності, так і цінності форми їх здійснення [62; 63] (табл. 6.1).

Таблиця 6.1

Цінності державного управління за версією ООН

Політичні цінності (цінності уряду і парламенту)	Орієнтація на консенсус (consensus oriented)
	Спільна робота громадян і влади (participation)
	Чуйність реагування, оперативність (responsiveness)
Правові цінності (цінності державних служб і суду)	Рівність і недискримінація (equity and inclusiveness)
	Верховенство права (rule of law)
Соціально-економічні цінності (цінності державних агентств)	Результативність, ефективність і економічність (effectiveness and efficiency)
Універсальні цінності адміністрування	Прозорість (transparency)
	Підзвітність (accountability)

Погоджуючись з визначеною ООН методологію описання характеристик якісного державного управління, доцільно все ж таки здійснити їх більш детальну типологізацію, яка б адек-

ватно відповідала ситуації в сучасній вітчизняній системі державного управління.

З огляду на специфіку державного управління, а також значення ухвалюваних у цьому процесі рішень та масштаби їх застосування слід зазначити, що не завжди вони приносять користь державі й спрямовуються на розвиток суспільних інтересів. І в сучасній Україні подібні факти є, на жаль, не поодинокими. Такий брак позитивних результатів державно-управлінської діяльності значною мірою пов'язаний з браком належної відповідальності політико-управлінських структур за свої рішення та дії.

Органічний дефіцит відповідальності – причому притаманний не тількиправлячим суб'єктам, але майже всім політичним акторам, – яка б забезпечувала не лише дотримання зобов'язань, а й відплату за їх порушення та неправомірні вчинки, є доволі типовою рисою сучасної української політики.

Водночас історичний та міжнародний досвід переконливо показує, що серед різноманітних критеріїв, які 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 саме в такому контексті, на нашу думку, 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.

Взагалі 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, на нашу думку, полягає у відповідності їх якостей і діяльності умовам та завданням, що стоять перед країною та суспільством. Це глибоке усвідомлення суб'єктами державного управління життєво важливих інтересів суспільства і держави, свого покликання професійно працювати над їх задоволенням, здатність виробляти якісну державну політику, приймати найкращі політико-управлінські рішення й ефективно впроваджувати їх з максимальною користю для загального блага. Значущість 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 [55].

У цьому, власне кажучи, полягає сутність політичної відповідальності та її правовий вимір як вагомий ціннісний критерій демократичності державного управління, котру В.Мельниченко визначає 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” [64].

Свого часу М.Вебер виокремлював три основні якості політичного діяча: пристрасть, почуття відповідальності та окомір. Пристрасть – у розумінні спрямованості на саму суть справи: пристрасної відданості “справі”, тому богові чи демонові, який вершить цю справу. Але однієї пристрасті, наголошував він, хоч би якою справедливою вона видавалася, тут не досить. Вона не зробить вас політиком, якщо ви будете віддані “справі”, але не вважатимете відповідальність перед цією справою провідною зіркою вашої діяльності. А для цього (і то головна психологіч-

на якість політика) потрібен окомір – здатність із внутрішньою зібраністю та спокоєм віддатися впливу реальностей [41].

Вважаємо, що було б зовсім непогано, якби ці погляди видатного науковця враховувалися вітчизняними політиками, але доводиться констатувати, що названих М.Вебером якостей їм вочевидь бракує. І особливо це стосується саме почуття відповідальності. В сучасному українському соціумі більшість діючих політиків не хочуть – навіть якщо можуть – відкрито (тобто пов’язуючи своє ім’я з цілком визначеними цілями) приймати відповідальні, але непопулярні рішення, або взагалі реалізовувати власні права й повноваження в державно-управлінській сфері. Можна сказати навіть гостріше – ключовою проблемою української політики є проблема безвідповідальності владно-управлінських органів перед народом за виконання функцій управління державою, за результати прийнятих рішень. Політична практика, яка відкриває верховній владі можливості і яка фактично “штовхає” її до того, щоб повноваження зробити максимальними, а відповідальність мінімальною, відображається в круговій поруці безвідповідальності державної влади.

Головна проблема сьогодні полягає не в тому, щоб обрати правильний напрям руху і здійснити перехід від однієї моделі правління до іншої – виправлення структури влади тільки за рахунок нового перерозподілу повноважень навіть серед найбільш важливих інститутів означає, по суті, затвердження корумповано-корпоративної стабільності, що склалася. Головна проблема полягає в тому, щоб подолати катастрофічний комунікативний розрив між правлячими колами та громадянами, і, відповідно, з’ясувати причини такого розриву та, по можливості, знайти шляхи подолання традиції безвідповідальності державної влади за свої рішення і дії.

Про брак відповідальності вітчизняної політичної еліти свідчить і епопея з формуванням коаліції парламентської більшості у Верховній Раді України після виборів у березні 2006 р., коли виявилось, що для представників так званої “помаранчевої команди” вищі керівні посади в державі є більшою цінністю, ніж відповідальність перед суспільством за реалізацію ідеалів Майдану, а боротьба за ці посади є важливішою, ніж інтереси громадян, палка підтримка яких привела цю команду до влади.

Слід відзначити, що безвідповідальність притаманна не лише виконавчій владі, але й іншим державно-владним інститутам України, особливо до останнього часу парламенту: складається враження, що в непорушності цього “принципу” кровно зацікавлена вся сучасна українська політична еліта. Наслідком цього є те, що загальні національні інтереси приносяться в жертву приватним та груповим інтересам, а різноманітні системи “стримувань і противаг”, які пропонуються владними інститутами, спрямовані не стільки на врегулювання відносин між ними на основі розподілу повноважень, скільки на регулювання стосунків між конкретними і строго персоніфікованими владними авторитетами, які фактично приватизували ключові ролі і статуси в системі державної влади й управління.

Серед сучасного українського політикуму та управлінців панує така риса, як марнославство, яке М.Вебер називав смертельним ворогом усякої самовідданості справі. “У сфері політики, – наголошував він, – є, зрештою, два різновиди смертельних гріхів: байдужість до суті справи... і (що часто, але не завжди поєднане з нею) безвідповідальність. Марнославство, тобто потреба якомога частіше самому з’являтися на першому плані, найбільше спокушає політика вчинити один із цих гріхів або обидва разом. Чим більше демагог змушений розраховувати на “ефект”, тим більшою буде для нього небезпека стати штукарем або не брати на себе відповідальність за наслідки своїх дій і цікавитися лише тим, яке “враження” він справляє. Його байдужість до суті справи зумовлює те, що він прагне тільки блискучої видимості влади, а не справжньої влади, а його безвідповідальність веде до того, що він прагне лише насолоджуватися владою як такою, без будь-якої змістовної мети” [41]. Годі й казати про те, що ці слова доволі яскраво змальовують портрет багатьох сучасних українських політиків.

Не можна не зазначити також, що безвідповідальність державної влади має своїм наслідком гіпертрофовану бюрократизацію державного управління. Чим нижчою є потреба суб’єктів державно-управлінської діяльності брати на себе відповідальність, тим менше в країні елементів громадянського суспільства і тим вищою є потреба в бюрократії, верстві людей, які заповнюють своїми функціями вакуум, мертву зону

управління. В іншому випадку – зростаюча атомізація суспільства, порушення горизонтальних зв'язків, падіння відповідальності за державу.

Тут слід зауважити, що політика, на думку О.Соловйова, як засіб регулювання та зміцнення влади за своєю природою розрахована на певне перевищення законодавчих повноважень її акторами і/або інститутами. Такі можливості політики обумовлюються і підкріплюються **особливою морально-етичною відповідальністю** політичної еліти перед суспільством у цілому або його окремими групами, яка найчастіше перевищує можливості службово-функціональної відповідальності чиновників і слугує більш суттєвою опорою влади, ніж її формальне підґрунтя [65, с. 68]. До речі, на нашу думку, багато в чому саме тому політика перенасичена різними напівтіньовими й тіньовими засобами узгодження та прийняття рішень правлячими угрупованнями, які базуються на неформальній підтримці з боку тих чи інших об'єднань.

Проте не можна забувати, що державна влада несе не тільки морально-психологічну відповідальність перед суспільством за свої рішення та дії, і навіть не лише юридичну, тобто таку, що встановлена законом, відповідальність, але й історичну відповідальність, оскільки вона відповідальна за свої справи і перед сучасним, і перед майбутніми поколіннями. Історія свідчить, що головним джерелом і стимулятором відповідальності суб'єктів державної влади (політичних діячів, інститутів, органів, державних службовців тощо) виступають суспільні цінності – суспільно значущі ідеали й цілі, глибоке усвідомлення інтересів і потреб народу й країни, їх головних внутрішніх і зовнішніх завдань. Якщо немає глибоко обґрунтованих ідей та цілей, якими мають керуватися суб'єкти влади, то їх місце займають вузькоєгоїстичні прагнення як особистісні, так і кланово-групові, що не збігаються з інтересами суспільства.

Тому не випадково на порядку денному сьогодні гостро стоїть питання про вироблення принципово нової управлінської ідеології, спрямованої на оновлення політико-управлінської культури, формування готовності посадових осіб та державно-управлінського персоналу в цілому до прийняття рішень в умовах зростаючої свободи дій та підвищення особистої відповідальності з орієнтацією на служіння народу.

Наприклад, у Російській Федерації досить широко дебатуються питання про розробку й прийняття закону “Про відповідальність посадових осіб суб’єктів Російської Федерації за порушення федеральних законів”. Щоправда, далі обговорення справа тут поки що не доходить, але сам факт дискусії з приводу його прийняття є достатньо показовим. Можливе у даному випадку використання й досвіду Польщі, де існує спеціальний орган – Державний Трибунал, до сфери компетентності якого входить вирішення питань відповідальності вищих посадових осіб за порушення конституції і законів. Цікавим щодо цього є й досвід США, де конституційне законодавство передбачає прийняття присяги на вірність федеральній Конституції для сенаторів і членів палати представників, членів законодавчих зборів суб’єктів федерації, а також посадових осіб виконавчої та судової гілок влади Сполучених Штатів і суб’єктів США. Подібна практика конституційно закріплена і в Україні, але вона здається більшою мірою формальною, адже коли присягу порушують усі, хто буде карати?

На особливу увагу заслуговує проблема підвищення політичної відповідальності виконавчої влади, оскільки саме її структурами здійснюється процес державного управління. Серед різноманітних критеріїв, що можуть використовуватися в процесі оцінки характеру здійснення виконавчої влади в державі та визначення її як авторитарної чи конституційно-демократичної, зауважує з цього приводу А.Коваленко, є, безумовно, проблема відповідальності виконавчої влади. Як правило, загальна тенденція полягає в тому, що ступінь відповідальності виконавчої влади та можливості здійснення політико-правового контролю за її діяльністю є характерними рисами для будь-якої демократично організованої державної влади. Авторитарним політичним системам властива ознака не лише самозамкнення виконавчої гілки державної влади, а й відсутність діючих механізмів, які б дали змогу реалізувати принцип відповідальності органів виконавчої влади за здійснювану ними управлінську діяльність.

Специфічною ознакою конституційних демократій є те, що виконавча влада є відповідальною за свою діяльність не лише перед офіційною главою цієї гілки влади, а й перед зако-

нодавчою владою та всім суспільством, яке може впливати на процеси організації та функціонування виконавчої влади. При цьому в демократичних політичних системах можливості впливу на виконавчу владу з боку суспільства не обмежуються лише періодичним волевиявленням виборців. У них створюється і діє низка структур, які дають змогу доводити до виконавчих органів інтереси різних груп громадянського суспільства і відповідним чином відстоювати ці інтереси в законодавчому порядку. Таким чином, виконавча влада в політичних системах демократичного типу завжди обмежується у своїй діяльності принципом відповідальності, а отже, нормативно-правові можливості та ступінь застосування й реалізації цього принципу виступають як найважливіший показник і ціннісний критерій рівня демократичності державного управління.

Очевидно, що при систематичному і грубому порушенні органами державного управління конституції і законодавства країни по відношенню до них мають бути застосовані відповідні заходи відповідальності. За всієї жорсткості постановки питання про необхідність детального опрацювання механізмів відповідальності органів державної влади та вищих посадових осіб слід визнати, що всі ці механізми виступають як обов'язкова умова утвердження в Україні інститутів правової держави і громадянського суспільства. Закріплення ситуації, що заснована на їх фактичній юридичній безвідповідальності, заважає становленню в країні демократичних цінностей. Як показує досвід демократичних країн, конституційне правосуддя може бути ефективним тільки і виключно в тому випадку, якщо конституційний процес буде доповнений регламентацією заходів відповідальності проти правопорушників у системі органів державної влади.

Визначальною проблемою ієрархії цінностей державного управління є співвідношення свободи дії як простору креативного потенціалу державного службовця та відповідальності як морального та правового чинника державного управління. Так, Г.Атаманчук виділяє проблему зв'язку свободи та відповідальності в державному управлінні, що, з одного боку, розкривається у загальносоціальному контексті, слугує відображенням рівня його розвиненості, а з другого – “...має специфічні

характеристики, які зумовлені тим, що державне управління – явище суворо визначене за своїм призначенням, організацією та правовим регулюванням, контролем та оцінкою – уособлює свободу належного” [66, с. 406]. Він виявляє перехід ціннісного виміру державного управління у правовий аспект саме в ракурсі співвідношення свободи та відповідальності у процесі державного управління. Також Г.Атаманчук фіксує відмінність між державою і державним апаратом. Оскільки останній втратив соціальну довіру громадян, ототожнюється ними з втратою морально-ціннісних засад, то автоматично такі висновки переносяться на державу в цілому.

Така ситуація зумовлює наступні висновки: по-перше, необхідно відмежовувати функції держави від діяльності конкретно-історичного державного апарату; по-друге, у функціях держави на законодавчому рівні мають бути збалансовані стратегії управління соціальними і духовно-культурними процесами розвитку суспільства; по-третє, державний апарат має нести відповідальність за втілення певної соціально-ціннісної програми державних дій.

Пострадянська парадигма державного управління, у якій відбувається переосмислення її соціально-ціннісного виміру, зокрема відповідальності державних службовців, вимагає реформування такої галузі функціонування державної влади, як адміністративне право. Це розкриває зміст такої фундаментальної конституційної формули: “Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави” (ст. 3 Конституції України), яка означає підпорядкування діяльності всіх державних і правових інститутів суспільства потребам реалізації та захисту прав людини, їх пріоритетність перед іншими цінностями демократичної, правової, соціальної держави.

Автори “Академічних досліджень проблем державного управління та адміністративного права” справедливо зазначають, що “...ще й дотепер не тільки у суспільній свідомості, а й серед фахівців-юристів зберігається властива радянській добі певна абсолютизація лише двох аспектів суспільного призначення адміністративного права, а саме: як засобу організуючого впливу держави на суспільні процеси, тобто найчастіше ще й як “юрисдикційного” права, і як права “управлінського”, що

іноді регламентує адміністративний примус щодо громадян. Цілком зрозуміло, що таке уявлення консервує властиву тоталітарному суспільству ідеологію “панування держави” над людиною, в якій людині відводилось місце лише керованого об’єкта, на який з боку державних органів спрямовані владно-розпорядчий вплив, а також, у необхідних випадках, адміністративний примус”. У цій роботі обґрунтовується новий вимір розуміння адміністративного права, де не абсолютизуються його “управлінська”, а тим більше “юрисдикційна” функції. На перший план висуваються “правозабезпечувальна” (забезпечення реалізації прав і свобод людини) і “правозахисна” (захист порушених прав). “Такий підхід має сприяти радикальній зміні спрямованості і функцій виконавчої влади, орієнтуючи її, насамперед, на потреби й інтереси людини, а не на потреби самого державного апарату та інтереси його службовців”. Справедливо стверджується, що лише як додаткова (тобто не пануюча, хоча й важлива) функція адміністративного права має враховуватись “управлінська”, за етимологією цього терміна, власне “адміністративна”, складова предмета регулювання даної галузі права. У цьому сенсі адміністративне право регулює “...різноманітні взаємовідносини між цими органами і приватними особами щодо забезпечення згаданими органами необхідних умов для ефективної реалізації належних приватним особам прав, свобод і законних інтересів” [1].

Проблема співвідношення правової (конституційно-правової, адміністративно-правової тощо), політичної та моральної відповідальності розглядається багатьма представниками пострадянської парадигми державного управління. У цих роботах підкреслюється, що важливим фактором підвищення рівня відповідальності влади виступає висока правосвідомість, активний вплив на владу з боку громадян, суспільства, їх здатність домагатися від влади здійснення своїх законних вимог та інтересів, виконання даних владою обіцянок, ухвалених населенням програм, прийняття державних рішень з урахуванням і на підставі загальної думки, досвіду, знань. Але для цього, як казав ще відомий російський філософ І.Льїн, самому народові необхідно перш за все впевнене й живе почуття державної відповідальності [67].

Підсумовуючи викладене, вважаємо за доцільне уточнити деякі провідні дефініції категорії “відповідальність державної влади” в контексті сучасної державно-управлінської науки (табл. 6.2).

Таблиця 6.2

Зміст основних дефініцій категорії “відповідальність державної влади”

Дефініція відповідальності		Зміст
Політична	Виборча	Суб'єкти державної влади, які не виконали своїх політичних зобов'язань, не мають підтримки на виборах
	Протестна	Народ має право вдатися до акцій протесту і громадянської непокорі у відповідь на безвідповідальні дії суб'єктів державної влади
	Револьюційна	Народ має право й зобов'язаний скинути антинародну владу
Правова	Конституційна	Існує і діє незалежний орган конституційного судочинства, підзвітний і підконтрольний народові
	Адміністративна	Будь-який суб'єкт державної влади є підсудним
Моральна		Народ має право засудити 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 має право 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, вміння створювати найкращий уряд – головна умова потрібної відповідальності влади.

Звісно, що найкращі перспективи для реалізації права й можливостей народу здійснювати контроль над владою для того, щоб зробити її дійсно відповідальною, виникають 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" [68, с. 26]. 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 й самопізнання, що 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 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 й 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.

Метою вирішення даної проблеми є, таким чином, приведення системи державного управління у відповідність з конституційними принципами його соціальної спрямованості та забезпечення реалізації демократичних принципів його організації і функціонування. Досягнення цієї мети потребує реформування структури органів державного управління, внесення відповідних змін у систему взаємодії структурних підрозділів державних установ, координації їх роботи, забезпечення підви-

щення відповідальності їх представників перед громадськістю. У зв'язку з цим доцільною є розробка та прийняття відповідних державних програм, які б передбачали комплексне вирішення питань перебудови апарату державного управління, підвищення відповідальності його керівників і спеціалістів за інформування населення щодо обов'язків, повноважень та прав державних установ з вирішення конкретних питань, відкритості прийняття управлінських рішень тощо.

Важливим положенням, на якому хотілося б спинитися докладніше, є застосування принципу солідарної відповідальності парламенту та уряду за свою діяльність, що нерозривно пов'язано із сталим існуванням парламентської більшості, яка несе відповідальність за розробку державної політики, формування уряду та його діяльність. Відповідно до цього органи виконавчої влади несуть відповідальність за свою діяльність не тільки перед вищим органом виконавчої влади, але й перед органом законодавчої влади, органами представницької влади та всім суспільством, яке може впливати на процеси організації та функціонування виконавчої влади. І це є специфічною ознакою конституційних демократій. Однією з умов реалізації принципу солідарної відповідальності є удосконалення механізмів контролю з боку парламенту за діяльністю виконавчої влади. Проте це не повинно трактуватися як звуження повноважень чи компетенції виконавчої влади. Так само це не означає й створення механізмів постійного втручання законодавців у суто адміністративні питання. Аксиомою державної діяльності має стати розуміння того, що оперативне державне управління на всіх рівнях – це прерогатива виконавчої влади, вищим органом якої в Україні є Кабінет Міністрів, а на рівні області чи району – відповідні місцеві державні адміністрації. Тому кажучи про створення досконалої системи парламентського контролю за діяльністю виконавчої влади, слід мати на увазі виключно формування такої системи, коли уряд взаємодіє з парламентом, що забезпечує йому право вимагати від парламенту законодавчого забезпечення своєї діяльності, а парламенту – контролювати, наскільки ефективним є функціонування уряду.

І ще одне важливе зауваження в цьому контексті. Жодним чином не можна ототожнювати солідарну відповідальність гілок влади з “круговою порукою”. Парламентська більшість,

яка створює уряд, так само несе відповідальність перед народом за його діяльність, як і сам уряд. У зв'язку з цим у демократичній системі державного управління на всіх рівнях – від вищого до місцевого – надзвичайно зростає роль політичної опозиції.

Не менш важливим напрямом посилення відповідальності державної влади є підвищення рівня її взаємодії з громадянським суспільством на основі вдосконалення механізму зворотного зв'язку від суспільства до держави, відсутність якого спричинює недоліки і поразки владно-управлінської діяльності і навіть може мати своїм наслідком кризу влади. Механізм зворотного зв'язку розглядається, насамперед, як суспільний контроль за діяльністю держави та її органів, "...який би нейтралізовував і попереджав антигромадянську діяльність держави" й тому "...такий механізм має бути законодавчо визначений і закріплений, у тому числі й на конституційному рівні" [69, с. 30].

Узагальнення здійсненого нами розгляду механізмів забезпечення відповідальності суб'єктів державної влади дає можливість представити певну парадигму єдності принципів відповідальності в демократичному державному управлінні (рис. 6.1).

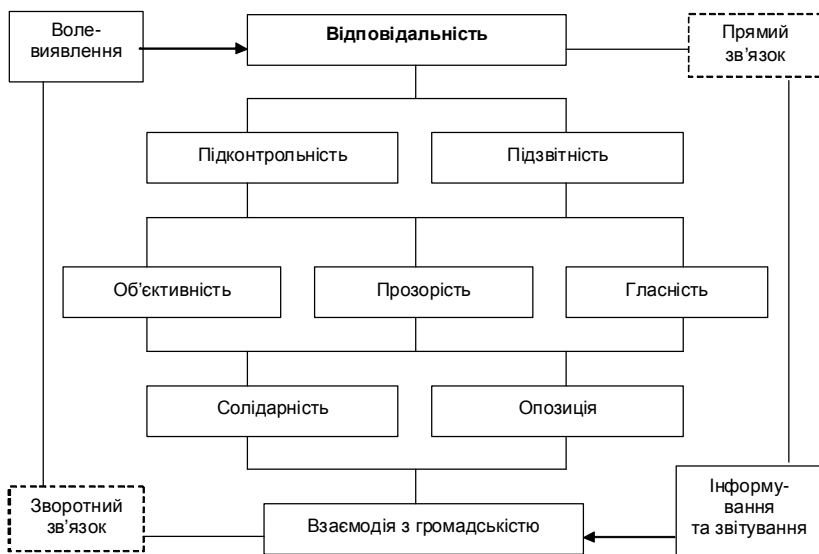


Рис. 6.1. Парадигма єдності принципів відповідальності

Не можна не сказати про те, що певною мірою процес посилення відповідальності органів державної влади та управління гальмує і чинне в Україні виборче законодавство. Вважаємо впровадження в Україні пропорційної виборчої системи – особливо стосовно виборів до місцевих органів влади – певною мірою передчасним, оскільки в умовах нерозвиненої політичної і партійної структурованості українського суспільства про політичну відповідальність партій у державному управлінні, 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 довіру 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. На жаль, в Україні рівень відповідальності залишає бажати кращого і можна навіть казати про пануючу безвідповідальність за свою діяльність як окремих державних осіб, так і державно-управлінських органів у цілому. Хронічний дефіцит відповідальності перетворився на типову рису сучасної системи державного управління України. Ця обставина настійливо вимагає пошуку й реалізації шляхів і механізмів підвищення рівня відповідальності в країні на основі ґрунтовного аналізу відповідного досвіду розвинених демократичних країн світу і його творчого застосування в українських реаліях.

Одним із таких шляхів є значне підвищення правової свідомості як посадових осіб та управлінського корпусу держави, так і населення в цілому. Це досить велика проблема, оскільки добре відомо, що правове регулювання принципово не сприймає будь-яку тіньову форму впорядкування процесу державного управління. У зв’язку з цим є сенс ще раз звернути увагу на характеристику цього ціннісного критерію державно-управлінської діяльності.

У даному випадку йдеться не лише про визнання суб’єктами державного управління виключності норм права, але й про

суворе дотримання цих норм у практичній діяльності, усвідомлення не лише того, що кожний випадок порушення правових норм – це замах на інтереси суспільства, але й неминучості покарання за це порушення. У процесі прийняття і впровадження управлінських рішень демократичні принципи передбачають необхідність спиратися на відому формулу: **“рівність усіх перед законом і рівність закону для всіх”**. Не слід забувати, що будь-яке порушення норм права представником владних та управлінських структур неминуче матиме своїм наслідком поширення проявів правового нігілізму серед пересічних громадян.

З цього приводу висловився французький дослідник Ж.-Л.Шабо: “Урочистість декларацій прав не є запорукою поваги до них у реальних діях членів суспільства. Для того щоб гарантувати ефективність норм права, необхідна сукупність трьох умов:

- певна відповідність писаної норми цінностям і співвідношенню сил у громадянському суспільстві (екзогенна відповідність правової норми);

- визнання найвищої цінності в самій правовій системі норм, які записані у деклараціях прав і в конституціях або основних законах (ендогенна ієрархія правових норм);

- наявність механізмів і органів, які наділені завданням ефективно забезпечувати вказану ієрархічну першість (контроль конституційності) [70, с. 157].

У процесі державного управління мають застосовуватися тільки ті форми управління, що встановлені в нормативних правових актах. Інакше кажучи, процес управління повинен передбачати тільки допустимі (тобто визначені в нормативних актах) для вирішення того чи іншого завдання управління або виконання певної функції управління форми діяльності. Інакше управлінські дії можуть бути поставлені під сумнів, а їх зміст оскаржений (у судовому порядку). Оскільки правові форми управління мають юридичне встановлення і зміст, то вони спонукають до відповідних правових наслідків. Правова форма управління, як правило, характеризується такими ознаками [71, с. 53]:

- 1) встановлення в нормативному акті;
- 2) наявність державно-владної природи;
- 3) підзаконність управлінських дій і підзаконний характер повноважень органів управління та їх посадових осіб;

4) головний зміст – виконавчо-розпорядча діяльність.

Правова форма управління обов'язково передбачає визначені правові наслідки у разі порушення покладених в її основу правових норм, саме тому стає зрозумілим, що дотримання останніх забезпечується належною юридичною відповідальністю посадових осіб держави й управлінців усіх рангів, що не може не сприяти підвищенню рівня їх загальної, в першу чергу політичної, відповідальності. Публічність, відкритість, демонстративність засобів регулювання суспільної життєдіяльності, які застосовуються, є дійсною протоматерією правового поля влади й управління. Втім усередині політико-управлінської еліти є досить поширеним усвідомлення того, що правові засоби завжди збільшують її групові можливості збереження та зміцнення влади, та й узагалі навряд чи забезпечують якісь переваги при використанні цього регулятора суспільних відносин.

Саме цим і пояснюється та обставина, зауважує О.Соловйов, аналізуючи подібну ситуацію в Росії, що в суспільстві як була, так і залишилася каста недоторканих для закону людей, що значно знижує авторитет політичного режиму в очах громадської думки. Значні частки відповідальності держави перед громадянами так і не мають свого правового оформлення, що звужує поле цивілізованого суперництва груп, перешкоджає конституюванню середнього класу тощо. Зокрема, законодавча незакріпленість найважливіших функцій та прерогатив інститутів виконавчої влади посилює конкуренцію відомств і міністерств у політико-адміністративній сфері і значно поширює позиції так званого прецедентного права в державному управлінні. Не можна не сказати й про практику правозастосування: принципові прокурори, судді, інші представники третьої гілки влади або залишили держслужбу, або були відправлені у відставку, а ті, що залишилися, у значній своїй частині стали слухняними виконавцями політичної волі різних груп і довільно тлумачать законодавчі й конституційні норми. Чи варто дивуватися тому, що правова система, яка склалася, не стільки допомагає пересічним громадянам домагатися справедливості й порядку, скільки примушує з пересторогою ставитися до представників держави [65, с. 70]. Вважаємо, не буде помилкою оцінити так само ситуацію, яка склалася в Україні.

Отже, владно-управлінські відносини в Україні багато в чому залишилися сферою формального правозастосування, де домінують принципи політичного протиборства і/або приватного права, які підривають основи публічної, легальної сфери діяльності інститутів держави. Практика ж використання державної влади вказує на другорядне значення цінностей права в структурі елітарної свідомості.

Слід зазначити, що політика і право взагалі прагнуть по-різному організовувати і регулювати соціальний порядок, виходячи з різних принципів і технологій використання матеріальної сили державної влади. Політика, зауважує О.Соловйов, шукає і закріплює пріоритети суспільного розвитку, а право їх конститує, надаючи їм загальну і легальну форму. Воно ніби визначає нижню межу легітимачії відносин влади [65, с. 69]. Тому політика і право нерідко суперечать одне одному за характером регуляції і застосування влади. Втім, головним залишається той факт, що тільки право надає легітимності владі, і тільки домінування права над міркуваннями політичної доцільності може забезпечити дійсну демократизацію суспільства з усіма притаманними їй цінностями. Це повною мірою стосується і системи державного управління. Як слушно зауважує В.Забігайло, “В основі нової інституціональної структури суспільства має бути формування сучасного політичного і правового клімату в державі, цивілізованої суспільної свідомості в цілому і правової зокрема, де апроксимація законодавства розцінювалася б як базова основа всеохоплюючого процесу реконструювання всіх складових правової системи України за європейською моделлю”. Державні органи мають стати залежними від права, а політичний аспект права має стати другорядним, віддавши пріоритет приватним інтересам громадян.

Таким чином, зазначимо, що аналіз представлених концепцій та підходів свідчить про те, що ціннісний принцип відповідальності має включати [72, с. 16-17]:

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 у діях суб'єктів державного управління;

д) відповідальну діяльність суб'єктів державного управління, що забезпечує 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**. Можливо, доцільним є прийняття спеціального Закону України “Про відповідальність...” держави за стан справ у країні, який був би покликаний визначити основні загальнонаціональні інтереси, критичні показники неефективності їх забезпечення, неприпустимі форми й засоби державного управління, межі виникнення особистої відповідальності посадових осіб та інститутів держави за провали політики і збитки від неї, види відповідальності, механізми її підтримування, а також покарання за безвідповідальність. Центральне місце в ньому має бути відведено визначенню параметрів політичної, юридичної, адміністративної відповідальності суб'єктів державного управління за перебіг і результати управління.

По-друге, у правовому вимірі відповідальності треба змінити юридичні акценти. Наголос має стояти не тільки на управлінському або юрисдикційному вимірах відповідальності, а й на втіленні правозабезпечувальної функції. Тому особливе значення для вирішення проблеми відповідальності у правово-

му вимірі державного управління має зростання правосвідомості адміністративно-управлінської еліти.

По-третє, має бути чітко розроблений правовий алгоритм дії принципу солідарної відповідальності парламенту та уряду, які несуть відповідальність за ефективність державного управління перед народом. Це передбачає удосконалення механізму контролю за діяльністю виконавчої влади з боку парламенту, і водночас діяльність уряду повинна мати ефективну законодавчу підтримку.

По-четверте, забезпечення ціннісного критерію відповідальності у структурі державного управління потребує зворотного зв'язку з громадськістю, відсутність правозабезпечення якого призводить до знищення відповідальності як якісної ознаки ефективного державного управління. Остання характеристика відповідальності підкреслює єдність її політичного і правового аспектів та забезпечує конвертацію правового й політичного вимірів державного управління. Особливої актуалізації, як показник якості державного управління, набуває взаємодія суб'єктів державного управління між собою та з суб'єктами громадянського суспільства.

6.2. “Взаємодія” як суспільно-ціннісний механізм формування демократичної системи державного управління в Україні

6.2.1. Взаємодія гілок влади як запорука успішного виконання ними своїх державно-управлінських функцій

Інтереси розвитку українського суспільства, які, зокрема, пов'язані з євроінтеграційними прагненнями, потребують прискорення процесів його демократичної трансформації у всіх сферах життя. Це повною мірою стосується і системи державного управління, оскільки можливість успішного й динамічного розвитку суспільства багато в чому – якщо не вирішальною мірою – залежить від рівня його ефективності та якості. На сьогодні ж аналіз державно-управлінської діяльності в Україні

свідчить про те, що поряд із суттєвими демократичними змінами в структурі і характері діяльності управлінських інститутів, як і раніше, спостерігається неадекватність методів регулювання суспільних процесів та доведення згори тих чи інших управлінських рішень, процес прийняття яких до того ж далеко не завжди відзначається прозорістю та відкритістю.

У даному контексті на порядку денному продовжує залишатися питання про необхідність прискорення й поглиблення процесів демократизації державного управління. Саме демократизація державного управління є тим невичерпним джерелом і дієвим фактором його раціональності й ефективності, на основі якого ґрунтуватиметься подальший процес ретрансформації держави як насильницької правової форми управління процесами суспільної життєдіяльності людей у громадянське суспільство як демократичну форму добровільної самоорганізації людської взаємодії. Відповідно й зусилля влади сьогодні необхідно спрямовувати не стільки на розвиток держави та її інституцій (хоч це теж необхідно робити), скільки на створення умов для формування та розвитку інституцій громадянського суспільства як форми самоорганізації суспільної життєдіяльності людей. Дієво сприяти цьому може саме демократизація державного управління.

Міжнародний досвід та історична практика показують, що одним з ефективних напрямів реформування системи державного управління на демократичних засадах є застосування системної взаємодії як визначального організаційного принципу державного управління і як ціннісний показник ступеня його демократичності та ефективності. Тому не випадково в Указі Президента України про затвердження Положення про Національну раду з питань державного управління та місцевого самоврядування від 3 травня 2006 р. № 340/2006 як одне з основних завдань визначено розроблення та внесення пропозицій щодо "...розвитку громадянського суспільства, форм безпосередньої демократії, вдосконалення системи взаємодії між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх асоціаціями та іншими об'єднаннями, громадськими організаціями, підприємницькими структурами, забезпечення прозорості діяльності влади, залучення громадян, їх об'єднань до

підготовки рішень загальнодержавного та місцевого значення, оцінки ефективності діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування”.

Змістовна та методологічна основа категорії “взаємодія” полягає в тому, що розвиток методів пізнання видається як зміна різнопорядкових внутрішніх установок, при цьому кожній установці відповідає своє особливе фокусування знання навколо відповідного принципу. Як зазначає А.Белов, “системний підхід орієнтує дослідника аналізувати владу не як субстанцію, до якої можна долучатися, а як продукт взаємодії. Влада вже не розглядається як стала, одного разу зафіксована маса. В результаті владні відносини розглядаються як внутрішньоскладні структури та процеси з приводу прийняття та реалізації владних рішень” [73]. Інший дослідник – В.Афанасьєв пропонує таке визначення системи, в якому категорія “взаємодія” має визначальне значення. Він вважає, що: “Ціле або цілісну систему потрібно визначати як сукупність об’єктів, взаємодія яких зумовлює наявність нових інтегративних якостей, не властивих утворюваним їх частинам, компонентам” [74, с. 24].

Важливе значення принцип взаємодії має в системі державного управління, де він виступає як один із визначальних, оскільки сприяє зміцненню єдності державної влади, взаємозв’язків державних органів та інститутів громадянського суспільства, узгодженню різнопланових суспільних інтересів і, зрештою, зростанню політичної та соціально-економічної стабільності.

Система єдиної державної влади передбачає наявність загальносистемної мети, що означає накладання зв’язків на всі елементи системи на основі точного визначення меж їх самостійності. Вихід за ці межі свідчить про наявність у підсистемі власних цілей, несумісних із загальносистемними, що може призвести до розпаду всієї системи.

Важливість ціннісного критерію взаємодії у відносинах органів державної влади й управління спричинює підвищену увагу вітчизняних науковців до дослідження його змісту та аналізу його практичного застосування в діяльності державно-управлінських органів в Україні. Проте, незважаючи на досить велику увагу вітчизняних науковців до проблеми взаємодії у

сфері державно-управлінських відносин, потрібно зазначити, що її подальше дослідження продовжує залишатися завданням дуже актуальним, особливо в контексті вирішення завдань прискорення процесів демократизації системи державного управління та підвищення його ефективності на сучасному етапі розвитку українського суспільства. Відповідно до цього ми ставимо за мету зробити комплексний аналіз взаємодії як провідного організаційного принципу державного управління та як одного із ціннісних критеріїв виміру ступеня його демократичності й ефективності. Досягнення зазначеної мети конкретизується необхідністю дослідження характеру взаємовідносин та взаємозв'язків у системі державного управління, а також між органами державної влади й управління та інститутами громадянського суспільства, виокремлення принципів організації і посилення взаємодії між ними.

Насамперед слід зазначити, що сама постановка проблеми взаємодії як організаційного принципу державного управління визначається тим, що в умовах демократичних перетворень держава є **суспільним** інститутом, котрий реалізує владні функції як вираження суспільних інтересів. У цьому випадку державна влада являє собою абсолютно самостійний інститут – **державне** управління. Це дає можливість стверджувати, що конституційно державне управління в Україні має статус суспільного інституту, призначеного для реалізації владної функції в інтересах **усього** українського суспільства, а не окремих його груп. При цьому реалізація владних функцій органами державного управління являє собою, за Г.Лассуелом, ніби різні полюси в контексті суспільних інтересів, коли управлінські відносини виникають як результат взаємодії відносин впливу і владних відносин. Це збігається з думкою інших учених, відповідно до якої взаємодія сторін управлінських відносин формує зміст управлінських відносин, а зміст управлінських відносин складає специфічні взаємини їхніх сторін. Тобто взаємовідносини сторін управлінських відносин мають діалектичний характер, що є їхньою важливою особливістю.

Процес взаємодії є основою трансформації політичної системи України, що, як будь-яка система дії, базується на тому, що дії одного соціального суб'єкта орієнтовані на дії іншого

соціального суб'єкта. Це означає, що в процесі успішної взаємодії між її суб'єктами починають формуватися взаємні очікування з приводу подальших кроків кожної зі сторін взаємодії. Виконання цих очікувань приводить до позитивної реакції, невиконання – до негативної, що не може не позначатися на конкретних процесах взаємодії.

Доводиться констатувати, що сьогодні в українському суспільстві поки що не сформована ефективна нормативно-правова база та процедурні правила, які визначають формування механізму взаємодії як у рамках системи державно-управлінських відносин, так і в рамках її відносин з інститутами громадянського суспільства. Насамперед це стосується проблеми взаємовідносин між різними гілками влади, оскільки відсутність належної взаємодії між ними – особливо між законодавчою і виконавчою структурами державної влади – до останнього часу породжувала наявність джерел конфліктності в українському суспільстві.

Не буде перебільшенням сказати, що з моменту проголошення незалежності України суперечності між парламентом і урядом були однією з головних причин гальмування процесів демократичних перетворень у суспільстві. Тому зрозуміло є необхідність відлагодження механізму співпраці між ними на основі чіткого визначення компетенції кожної з гілок влади, постійного взаємного контролю за діяльністю одна одної, високого рівня відповідальності – політичної і правової – за свої рішення та дії й, відповідно, персоніфікацію цієї відповідальності, тобто посилення відповідальності вищих посадових осіб.

Дотримання названих принципів виступає запорукою зміцнення єдності державної влади у вирішенні завдань забезпечення національних інтересів країни. З цього приводу А.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 доктринерська реалізація теоретичного принципу, а повний розпад влади, хаос, анархія” [75, с. 284].

Проте зрозуміло, що основні характеристики підсистем різняться об'єктивно. Отже, традиційну тріаду влад можна

розглядати як відносно самостійні підсистеми (структурні елементи) єдиної системи державної влади. Об'єктивна потреба системи у здійсненні тієї чи іншої діяльності зумовлює появу функцій, а потім структурного елемента (органу), який її реалізує. Самостійність кожної з гілок влади забезпечується, переважно, єдністю функціонального змісту кожної з них, тобто реалізацією лише їй 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. Таким чином, юридична рівність законодавчої, виконавчої та судової влад пояснюється в межах теорії поділу влад тим, що державні органи не є носіями влади, а лише повноважень, тому жоден з них не може бути виразником волі народу як її єдиного джерела. Виразником такої волі вони можуть бути всі разом рівною мірою в межах закону [75, с. 287], а забезпечується це саме взаємодією між ними. Відповідно до цього забезпечення єдності державної влади на основі зміцнення взаємодії між різними її структурами (органами) дає можливість створити якісну та ефективну систему державного управління.

На останньому нюансі слід зробити наголос у зв'язку з тим, що державне управління, як відомо, є сутнісною функцією насамперед виконавчої влади, оскільки саме через діяльність її органів відбувається взаємозв'язок політичного процесу та державного управління і саме завдяки цій діяльності здійснюється процес трансформації політичних рішень в управлінські з наступним упровадженням їх у практичне життя.

Водночас зрозуміло, що реалізація цієї провідної функції виконавчої влади багато в чому – якщо не вирішальною мірою – залежить від дієздатності парламенту та його спроможності впливати на процес формування політично відповідального уряду, спираючись на постійно діючу і стабільну парламентську більшість. Наявність такої більшості значно підвищує не лише ефективність роботи урядових органів, але й взаємну політичну відповідальність як уряду, так і самого парламенту, який цей уряд або підтримує (за умов президентської чи президентсько-парламентської моделей правління), або ж сам і призначає (за

умов парламентської чи парламентсько-президентської моделей). Таким чином, забезпечується міцний взаємозв'язок і взаємодія між законодавчою та виконавчою гілками і створюються умови зміцнення єдності державної влади як влади верховної й суверенної.

На жаль, в українській політичній практиці до останнього часу були скоріше негативні приклади розвитку відносин між виконавчою і законодавчою гілками влади. Надмірна захопленість поділом влади та законодавчим фіксуванням системи стримувань і противаг часто призводила до конфліктного протистояння між цими двома гілками влади. Нерозвинутість політичної і соціальної структурованості суспільства, недосконалість партійної системи, що мало своїм наслідком відсутність згоди в парламенті щодо стратегічних напрямів державної політики, призвели до того, що останній далеко не повною мірою виконував своє головне завдання – приймати закони відповідно до змін і пріоритетів соціально-економічної та політичної стратегії розвитку суспільства і фактично перетворився на арену постійних політичних баталій. Наслідком цього було затягування і несвоєчасність прийняття конче потрібних законодавчих актів, що, у свою чергу, обмежувало й гальмувало діяльність уряду.

Водночас закладений у Конституції України 1996 р. дуалізм виконавчої влади призводив до невизначеності стану уряду в системі державно-владних відносин, оскільки часто уряд опинявся у становищі заручника в конфлікті таких двох політичних інститутів, як президент і парламент, а відсутність у нього власної політичної бази призводила до того, що він у будь-який момент міг бути відправлений у відставку залежно від політичної кон'юнктури і незалежно від результатів своєї діяльності – що, зрештою, й відбувалося неодноразово. Фактично складалася ситуація, коли уряд не стільки виступав як вищий орган виконавчої влади, скільки перетворювався на своєрідного посередника між Президентом України та Верховною Радою.

Звичайно, що за таких умов про якусь плідну взаємодію між законодавчою і виконавчою гілками влади не йдеться. Зрозуміло також, що відсутність продуктивної взаємодії між ними, постійне виникнення ситуацій підвищеної напруги, непорозу-

міння, а то й прямої конфронтації негативно позначалося на ефективності державного управління. На порядку денному, таким чином, гостро постало питання глибшого осмислення та функціонального оновлення практики взаємодії законодавчої та виконавчої гілок влади, створення клімату взаємної довіри між ними, розширення форм співпраці, узгодження відповідних дій для розв’язання важливих соціальних питань.

Досить гостро цю проблему окреслив В.Пинзеник. У своїй полемічній статті в тижневику “Дзеркало тижня” він звертає увагу на доволі поширену в Україні практику “перетягування” на себе окремими гілками влади повноважень інших. Так, пише він, “Ми спостерігаємо, що законодавчі функції в країні може повністю взяти на себе (і він це робить) Конституційний суд, який продукує норми права через тлумачення Конституції та на відповідність нормативних актів Конституції. Трапляється й таке, що функції законодавця беруть на себе і суди загальної юрисдикції, коли, наприклад, окремі суди приймають рішення на не чинній нормі права (закону). Але найбільш системні проблеми в організації влади, – зауважує він, – проявляються в стосунках законодавчої і виконавчої її гілок. Спостерігаються випадки, коли функції законодавчої влади здійснюються органами виконавчої влади, про що свідчать приклади надання податкових пільг, звільнень від оподаткування, надання окремим суб’єктам пільгових тарифів на послуги чи продукцію” [76].

Здавалося б, цю ситуацію має виправити створення в парламенті урядової коаліції, яка б сама формувала уряд, адекватно з ним співпрацювала і несла солідарну відповідальність за результати й наслідки діяльності уряду. Але сталося не так.

У парламенті дедалі більшого розмаху набуває зворотнє перетягування повноважень, яке щороку посилюється. Проявляється це, зокрема, в тому, що суто виконавчі функції все частіше зосереджуються в законодавчому органі. Депутати складають перелік об’єктів капітальних вкладень. Дійшло до того, що на кожного визначають суму видатків. “Всі цивілізовані країни, – пише В.Пинзеник, – мають єдиний центральний орган – уряд. Всі, але не ми. У нас він не один. По-перше, його функції здійснюють ті гілки влади, які не мають жодного стосунку до виконавчої влади. По-друге, досі чітко не врегульовано повно-

важення та функції власне уряду, Секретаріату Кабінету Міністрів і Секретаріату Президента України. Втручання в поле діяльності одне одного очевидні. Дійшло до того, що органи виконавчої влади для прийняття управлінських рішень не мають права отримувати необхідні матеріали від Комітету статистики. Це заборонено законом. А як тоді приймати рішення – методом “тику пальцем у небо?” [76].

Країна потребує функціональної структури уряду, вона ж у нас галузева. Це відтворюється і в структурі кожного міністерства. Міністрів охорони здоров'я в Україні як мінімум десять. Свою систему медицини має власне Міністерство охорони здоров'я. Свою систему охорони здоров'я мають: армія, СБУ, Академія медичних наук, Укрзалізниця тощо. Кожен має своє бачення системи, свою логіку розвитку, свій бюджет. Теж саме можна сказати й про освіту. Міністрами освіти можна вважати майже кожного міністра, у відомстві якого функціонує своя система освіти [76]. Усе це, зрозуміло, аж ніяк не відповідає демократичному розумінню сутності взаємодії і співпраці між різними структурами виконавчої влади.

Водночас Конституція України в цілому забезпечує можливість такого взаємозв'язку і співпраці, закладаючи необхідне підґрунтя для поєднання зусиль усіх гілок державної влади у виробленні та узгодженні концепцій законопроектів та урядових рішень щодо різних аспектів життя суспільства і держави, а також гармонізації відносин між ними за рахунок їх зближення та запобігання виникненню непорозумінь. Особливо ці можливості зросли після прийняття в грудні 2004 р. Верховною Радою України відомих змін до Конституції країни. Проте і в даному контексті існує ще чимало проблем, які конче потребують свого вирішення. І сьогодні умовою реалізації стратегічних напрямів розвитку держави продовжує залишатися зладжена робота всіх гілок влади та формування системи взаємодії з інститутами громадянського суспільства.

Таким чином, постає завдання відбудувати такі політико-правові умови життєдіяльності суспільства, які б надали динамічного прискорення демократичним перетворенням у політичній сфері, сформували якісно новий рівень взаємодії та консолідованої відповідальності всіх гілок і структур державної

влади перед громадянами щодо вироблення та впровадження державної політики, забезпечили ефективність державного управління в ринкових умовах і сприяли становленню політичної стабільності та консолідації суспільства.

Водночас здійснення перетворень у політичній сфері має відбуватися з урахуванням тих переваг і ризиків, що їх створюють нововведення. Зокрема, зводити реформу політичної системи лише до механічного перерозподілу владних повноважень було б украй помилково. Смісл перетворень "...полягає якраз у тому, щоб раз і назавжди звільнити країну від страху нескінченних перманентних переділів. Щоб провести нарешті чіткий, системний вододіл між виконавцями і законодавцями, центром і регіонами, владою і бізнесом, державою і суспільством. Головним підсумком реформи повинно стати не посилення повноважень Президента чи розширення прав парламенту. Основна мета майбутніх змін полягає в тому, щоб вивільнити владу від функцій, які не властиві їй за природою, – від функцій загального контролера і функцій універсального "даху". Це піде на користь країні в цілому, оскільки з'явиться стимул для ініціативи та діловитості в усіх сферах життя. Це буде корисним для влади, оскільки дасть змогу їй зосереджуватися на виконанні основних завдань.

Характеризуючи проблему взаємодії як ціннісний вимір державного управління, не можна залишити поза увагою такий її важливий аспект, як взаємодія органів виконавчої влади з місцевим самоврядуванням. Проблема ця є однією з найбільш гострих та актуальних у вирішенні питань подальшої долі розвитку українського суспільства. Це важливо підкреслити тому, що сьогодні, як слушно зауважує В.Мартиненко, державне управління в Україні і місцеве самоврядування діють на зустрічних (протилежних) напрямках: органи державної влади покликані захищати відокремлені від конкретних громадян загальнодержавні інтереси та акумулюють для цього необхідні ресурси в центрі; органи місцевого самоврядування покликані захищати більш близькі для конкретних громадян інтереси територіальної громади і регіони та акумулюють необхідні ресурси на місцях [77].

Політика місцевої та регіональної влади для громадян більше близька і зрозуміла – вона безпосередньо зачіпає їхні

життєво важливі інтереси. Саме тому перше, на що має бути спрямована реформа державного управління, – це приведення його в системну взаємодію з місцевим самоврядуванням.

Здавалося б, це розуміють усі – адже не випадково у відомому Законі України “Про внесення змін до Конституції України”, згідно з яким в країні фактично впроваджується парламентсько-президентська модель правління, зазначалося, що відповідні зміни набирають чинності з 1 вересня 2005 р. за умови прийняття Закону України “Про місцеве самоврядування”. Але розуміння, на жаль, далеко не завжди приводить до бажаних дій і практика розвитку суспільно-політичних подій в Україні після помаранчевої революції ще раз засвідчила величезний розрив між словом і ділом, характерний для української політичної еліти.

Водночас досвід показує, що акумуляція ресурсів (перш за все фінансових) у центрі та їх довільний розподіл по регіонах є за своєю суттю матеріально-фінансовою базою формування і зміцнення авторитарної форми державного управління, яка діє згори донизу. Акумуляція ж та використання ресурсів на місцях (у регіонах) є матеріально-фінансовою базою формування та розвитку системи самоорганізації громадян і місцевого самоврядування, яка діє знизу вгору. І про це не можна не сказати сьогодні, коли органи самоорганізації населення та органи місцевого самоврядування не утворюють системних механізмів їх формування і діяльності знизу вгору, а перебувають у стані суперечливої взаємодії.

Демократичний процес формування ціннісної системи державної влади й управління “...має бути прямим і логічним продовженням (розвитком) дії системи самоорганізації громадян і місцевого самоврядування. Інтереси держави мають виростати з інтересів конкретного громадянина, його сім’ї, територіальної громади та регіону і спиратися на них. Лише за таких умов можна здійснити демократизацію системи державного управління по суті, а не за формою. А це вже не є процес удосконалення державного управління – це його глибинна реформа, яка ґрунтується на принципово інших парадигмальних засадах формування і розвитку соціально-управлінських систем” [77].

“Прикметною ознакою самоврядування є те, що воно виступає як саморегуляція життєдіяльності відповідної соціальної спільноти за допомогою соціальних норм (правил поведінки), що встановлені даною спільнотою, а не нав’язані їй ззовні. Інакше кажучи, йдеться про те, що в самоврядній системі є джерело регулятивного впливу на суспільні відносини, яке міститься в самій системі, де відбуваються процеси самоврядування”. Головний і ціннісний сенс місцевого самоврядування як управлінської діяльності полягає в тому, що воно спрямоване на захист і забезпечення інтересів територіальної громади, що створює підґрунтя його автономії в системі державного управління. Проте “зосередження уваги лише на їх відмінностях як на протилежностях, що виключають одна одну, створюють підґрунтя для протиставлення місцевому самоврядуванню державного управління, а отже, й державі. А на такій основі збудувати ефективну систему місцевого самоврядування практично неможливо”.

Не слід забувати, що процеси здійснення місцевого самоврядування регулюються здебільшого нормами, які є результатом діяльності держави в особі її органів, а не територіальних громад та створюваних ними органів. Отже, воно є проявом не стільки внутрішнього саморегулювання, скільки зовнішнього регулювання, механізми якого перебувають поза межами відповідних територіальних громад, що й дає підставу характеризувати місцеве самоврядування як процес управління. У такий спосіб на управління, що здійснюється в системі місцевого самоврядування, поширюється в цілому правовий режим, характерний для сфери державного управління, яке в широкому розумінні пов’язується з діяльністю всіх органів державної влади.

Зрозуміло, таким чином, що автономія місцевого самоврядування має певні межі і діяльність його органів не може суперечити загальнодержавним інтересам. Не слід забувати й про те, що на регіональному та місцевому рівнях завжди мають місце певні інтереси центральної державної адміністрації, що представлена, як правило, у формі місцевих органів державної влади. Звідси – потенція конкуренції повноважень, їх паралельного здійснення, що аж ніяк не сприяє ефективності управлінської діяльності. Зважаючи на це можна зробити висновок, що

в процесі розвитку місцевого самоврядування необхідно знайти такий баланс інтересів, який би відповідав сподіванням територіальної громади і водночас не суперечив національним інтересам.

6.2.2. Налагодження взаємодії органів державної влади із суб'єктами громадянського суспільства як шлях до демократизації системи державного управління

Важливим аспектом взаємодії як визначального організаційного принципу державного управління є проблема взаємодії органів державної влади й управління з інститутами громадянського суспільства, дослідження якої є в Україні відносно новим питанням.

У контексті взаємодії державної влади і громадянського суспільства діє механізм зворотних зв'язків – це насамперед механізм постановки суспільних проблем перед владою, і тільки потім – оцінка її діяльності. Тому що у випадку такої постановки суспільної проблеми у влади виникає можливість спільного з громадянським суспільством її вирішення, консолідуючи тим самим суспільство і підвищуючи ефективність державного управління.

Враховуючи, що взаємодія являє собою процес взаємовпливу елементів один на одного і є універсальною формою руху та розвитку, слід зазначити, що спрямованість на розбудову вільного, демократичного суспільства, в центрі якого перебуває людина з її потребами та інтересами, повинна передбачати особливу увагу до розвитку цього процесу у взаємовідносинах між державною владою і громадянським суспільством, оскільки тільки громадянське суспільство може виступати як справжнє й актуальне джерело формування цілей державного управління.

Проблема ця є однією з головних проблем українського соціуму, від вирішення якої залежить політична стабільність самого суспільства. У Конституції України проблема взаємозалежності державної влади і громадянського суспільства знайшла своє відображення, як і багато інших принципів демократичного улаштування суспільного життя. Проте цей норматив-

но-правовий акт поки що не наповнений реальним змістом, хоча зрозуміло, що формування механізму взаємодії – це складний, системний процес, який потребує багато зусиль і часу, але не терпить бездіяльності з боку влади, яка прагне бути – у всякому разі прагне виглядати – демократичною. Не слід забувати, що в основі розробки будь-якої моделі взаємодії громадянського суспільства і демократичної держави та відповідних механізмів її реалізації відповідальна роль належить саме останній, оскільки вона виступає як представник громадянського суспільства, а не навпаки.

У зв'язку з цим слід підкреслити, що з позицій системного підходу надійність взаємодії державної влади і громадянського суспільства відображають зворотні зв'язки, що показують якість і зміст їх інформаційного взаємообміну та орієнтують на досягнення соціальної ефективності державного управління, оскільки дають змогу своєчасно виявляти і визначати потреби й вимоги суспільства, проблеми, які виникають, формувати політику щодо їх вирішення, а в разі потреби корегувати державну політику.

Як вважає В.Новак, діалог між державою та громадянським суспільством має ґрунтуватися на п'яти головних соціальних процесах: об'єднанні, визнанні, комунікації, взаєморозумінні, довірі. Він пропонує виділити такі основні умови активного й ефективного соціально-ціннісного діалогу між державою та громадянським суспільством:

- установка учасників суспільно-державної взаємодії на розвиток і підтримку співробітництва, незалежно від особливостей мотивації кожної із сторін;

- певний ступінь зрілості та розвитку потенціалу інститутів громадянського суспільства, необхідний як для створення зацікавленості державних органів у співробітництві з ними, так і для чіткого й точного вираження, просування і захисту своїх інтересів;

- наявність інституціональних (правових та організаційних) рамок для співробітництва між секторами суспільства, під якими розуміють стійкі форми їх взаємодії, що склалися на практиці чи безпосередньо встановлені законодавством або угодою в межах компетенції кожної із сторін;

– економічна незалежність і стійкість організацій громадянського суспільства, їх здатність генерувати людський капітал і мобілізувати додаткові ресурси на вирішення суспільно значущих проблем [78].

Ефективність державно-громадської взаємодії залежить також і від готовності до неї неурядових організацій, які, у свою чергу, повинні:

- підвищувати авторитет громадянського суспільства;
- підтримувати розвиток лідерства у громадян;
- пропагувати концепцію впливу;
- розподіляти повноваження між різними організаціями;
- перебирати на себе відповідальність й уникати зовнішніх змін;
- правильно ставитися до цінностей і уникати “бункерної психології”;
- бути представницькими і демократичними;
- ризикувати й експериментувати, оцінювати результати;
- бути готовими у разі потреби вживати безпосередніх заходів;
- бути відкритими і прозорими; внутрішньо- й зовнішньо-підзвітними;
- мати бажання працювати без грантів;
- бути вільними від урядового контролю;
- якнайповніше застосовувати свої повноваження;
- використовувати політичну й індивідуальну освіту на кожному етапі своєї діяльності [78].

Забезпечення процесу суспільних перетворень буде значною мірою визначатися здатністю державних інститутів, зокрема, зв’язків з громадськістю, справляти організований вплив на формування громадської думки щодо важливих та актуальних питань державного будівництва, проводити колективні дії з мінімальними витратами для населення. Це означає, що держава має активніше виносити на суспільний розгляд питання державної політики, які потребують колективного обговорення і залучення громадськості до формування проектів зваженого і відповідального управлінського рішення.

Слід зазначити, що зв’язки з громадськістю, або “public relations” (PR), є однією з конкретних функцій управління, яка сприяє встановленню та підтриманню спілкування для вияв-

лення спільних інтересів та досягнення взаєморозуміння й співробітництва між організацією і громадськістю. Згідно з визначенням, яке дає міжнародний словник Уебстера (Webster New International Dictionary), PR – це сприяння встановленню взаєморозуміння і доброзичливості між особою, організацією та іншими людьми, групами людей або суспільством у цілому за допомогою поширення роз'яснювального матеріалу, розвитку обміну (інформацією) та оцінки реакції суспільства. Звідси випливає, що метою PR органу державної влади є встановлення двостороннього спілкування для виявлення спільних інтересів та досягнення взаєморозуміння між громадянами й державною владою, що засноване на природі, знанні та повній інформованості. Якщо розглядати PR як функцію управління, то для системи державного управління об'єктом управління PR буде громадськість в особі громадян, виборців, партій, громадських організацій, корпорацій та ін. Суб'єктом цих відносин виступають державні органи та органи місцевого самоврядування. Без добрих PR, підкреслює С.Блек, не може ефективно діяти і демократія, яка визначається як уряд народу, обраний народом та існує для народу.

Public relations спирається на певні методи, до яких автори одного з навчальних посібників з державного управління зараховують: взаємодію із засобами масової інформації, використання друкованого слова; виставки та ярмарки; кіно; аудіо-візуальні засоби; використання усної мови; рекламу “престижу”; вивчення громадської думки; конференції; гостинність тощо. При цьому в державній установі PR здійснюється двома шляхами: через створення відділів або управлінь зв'язків з громадськістю або через залучення консультантів з PR. Часто використовують і те, й інше. Проте, як підкреслюють названі автори, в Україні поки що практично немає консультативних агентств у галузі PR, а також ще не в усіх органах державної влади (зокрема на рівні районних адміністрацій) створено власні служби зв'язків з громадськістю. Хоча досвід західних країн та специфіка діяльності органів державної виконавчої влади й місцевого самоврядування, які повинні проводити постійні кампанії зі зв'язків з громадськістю, свідчать про доцільність створення в державних органах власних служб паблік рилейшнз.

Цілі і завдання цих служб в органах державної виконавчої влади та місцевого самоврядування мають полягати ось у чому:

- постійному інформуванні громадськості про політику державного органу і його повсякденну діяльність;
- наданні громадськості можливості виголошувати свою думку про нові важливі проекти і плани до прийняття остаточних рішень;
- здійсненні просвітницької роботи серед громадськості про діяльність державних органів та системи місцевого самоврядування;
- інформуванні людей про їх права та обов'язки;
- розвитку в населення почуття громадянської гордості.

Важливим аспектом PR завжди є особистий контакт членів і співробітників місцевого органу влади з громадськістю, яка їх обрала і якій вони зараз служать.

Підкреслимо, що державні органи мають надавати громадськості точну, доречну, повну, об'єктивну, вчасну і зрозумілу інформацію про напрями стратегічного розвитку, програми й послуги, що пропонуються урядовими установами, про реальний стан справ у царинах, які належать до їх компетенції, про плани та результати їх здійснення тощо. Мають діяти реальні механізми доступу до звітної інформації, яка включає як кількісні, так і якісні показники. Відкритість комунікації включає і доступ до інформації, і свободу критики. Безсумнівно, якщо громадяни зможуть відкрито висловлювати свою точку зору, декларувати свою позицію щодо актуальних питань державного управління, а також відверто ставити вимоги до органів державної влади, то влада може отримати значний кредит довіри від населення з повноваженнями для успішного управління.

Усім зрозуміло, якщо пересічний громадянин не бачить у рішеннях, які приймаються державно-управлінськими органами, ціннісної мотивації до їх виконання, то він усіма силами буде прагнути обійти його положення. Стосунки особи і держави мають будуватися на ціннісних засадах партнерства, принципах довіри та взаємної відповідальності. Громадянин має переконатися, що держава несе відповідальність за стан справ у країні й дійсно піклується про захист і реалізацію його інтересів. Визнання влади демократичною, виконання урядом за-

вдання щодо надання послуг населенню, розуміння того, що демократичні уряди зобов'язані звітувати перед громадськістю, а реалізація політики не буде успішною без розуміння та підтримки їх населенням, вимагає налагодження інформаційної взаємодії державних органів та громадськості. Публічний діалог є необхідною умовою підтримки довіри до державних органів. Він відкриває шлях легітимації рішень, підтримці програм діяльності органів державної влади й управління, мобілізації громадськості на бажані дії.

Зв'язки з громадськістю забезпечують зворотний зв'язок, який має існувати між адміністративним апаратом, управлінськими структурами та суспільством. Інформаційна взаємодія покликана сприяти формуванню, з одного боку, відповідальної державної політики, а з другого – адекватному сприйняттю, прогнозованій реакції громадськості на інновації. Відтак, зв'язки з громадськістю безпосередньо пов'язані з питаннями ефективності та результативності управління, оскільки спрямовані на досягнення адекватної діяльності, критерієм успіху якої є порозуміння. Йдеться про адекватність, відповідність публічних рішень потребам та очікуванням громадян, суспільним реаліям, чітко ідентифікованим проблемам та оптимальним шляхам їх розв'язання.

Саме тому від інформаційної політики значною мірою залежить рівень задоволення потреб та інтересів населення. У свою чергу, відкритість державної інформації, адекватна поінформованість населення сприяє свідомій участі громадян у державному управлінні в цілому, надає можливості для обґрунтованої участі в прийнятті рішень та раціонального впливу громадськості на них.

Йдеться, таким чином, про налагодження постійного діалогу між державною владою та громадянським суспільством, діалогу, який здійснюється на паритетних началах, діалогу, який певною мірою стимулює критичне мислення і створює умови взаємної відповідальності. Усе це сприяє реалізації досить популярних на Заході ідеалів “демократії співучасті”, які передбачають не тільки проведення кампаній з інформування, розробки та впровадження рішень відповідно до потреб населення, але й широке залучення громадськості до безперервного

діалогу щодо того, які питання слід порушувати, чи правильно визначені проблеми та пріоритети державної політики, які існують інтереси та ризики, чи враховані всі альтернативи, як посилити здатність розв'язувати подібні проблеми в майбутньому тощо.

В умовах демократичної трансформації українського суспільства важливо знайти таке визначення обов'язків держави, з яким погодиться громадськість. Необхідним є приведення функцій держави у відповідність з її спроможністю ефективно проводити і пропагувати колективні заходи. А це, у свою чергу, передбачає зняття з держави зайвого управлінського тягаря шляхом залучення громадян і громадських організацій до вирішення суспільних проблем.

Отже, розвиток зв'язків з громадськістю є важливим і надійним засобом налагодження взаємодії між владою та громадянським суспільством, ціннісним критерієм досягнення згоди та підтримки під час реалізації тих чи інших рішень, координації діяльності тощо. Тому зрозуміло, що розвиток цих зв'язків потребує цілеспрямованої послідовної діяльності державних органів щодо організації інформаційної взаємодії. В Україні сьогодні необхідним є, передусім, їх нормативне врегулювання, прийняття низки законів та постанов, зокрема щодо адміністративних процедур, лобіювання, про доступ до інформації, про державні органи тощо. На часі впровадження ціннісних принципів відкритості та прозорості, визначення механізмів співпраці, залучення громадськості до процесів прийняття рішень, активізація інформування населення на всіх етапах формування та впровадження урядової політики.

Зазначимо, насамперед, що принципи відкритості й прозорості впливають з конституційно проголошеного в Україні права громадян брати участь в управлінні суспільними справами (ст. 38 Конституції України) та права рівного доступу громадян до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування. Саме з цих конституційних положень випливає можливість визначення принципу відкритості державної влади як її обов'язку із забезпечення можливості вільного доступу громадян до здійснення управління державними справами шляхом безпосереднього волевиявлення, роботи на поса-

дах державних службовців, а також й опосередковано – через вибір конкретних кандидатур у депутати або політичних партій, які будуть представляти інтереси громадян у парламенті та органах місцевого самоврядування.

Інший аспект застосування цього принципу полягає в усуненні будь-яких перешкод для одержання інформації громадянами і можливості інформувати інших, тобто шукати, запитувати, отримувати, передавати й поширювати інформацію. Це – можливість отримувати інформацію не тільки відносно себе самого, а й щодо соціальних, політичних, державних і регіональних питань. Відкритість означає відносно необмежений доступ до всіх видів інформації, документів, діяльності й мотивів.

Таким чином, принцип відкритості в державному управлінні можна визначити як обов'язок державної влади забезпечити можливість для громадян безпосередньо й опосередковано брати участь у державному управлінні шляхом прийняття або впливу на прийняття управлінських рішень.

Що ж стосується принципу прозорості, то В.Мельниченко розуміє під ним "...спроможність адміністративних процедур забезпечити високий рівень обізнаності громадян та їх колективів щодо матеріальної і процесуальної сторони державно-управлінської діяльності, зрозумілості широкій громадськості детермінованості, змісту і сенсу цієї діяльності" [64].

Прозорість можна визначити і як ціннісний принцип поряд з можливістю громадян спостерігати за діяльністю елементів державно-управлінської системи, спроможність одержання реальної інформації про змістовне навантаження державного управління та вплив управлінської діяльності на суспільство й окремі його складові.

Також принцип прозорості державного управління передбачає обов'язок системи державної влади гарантувати і забезпечувати цей процес. Зокрема, забезпечення принципу прозорості полягає в нормативному врегулюванні процедур діяльності органів влади та реалізації цих процедур у повсякденній діяльності.

Застосування ціннісних принципів відкритості й прозорості сприяє налагодженню інформаційної взаємодії та публічного діалогу між державними органами і громадськістю, що

відкриває шлях легітимації рішень, підтримці програм діяльності та власне посадових осіб, мобілізації громадськості на певні дії, створює ситуацію взаєморозуміння. Усе це має своїм наслідком підвищення ефективності та результативності управління, оскільки спрямоване на досягнення адекватної діяльності, критерієм успіху якої є саме порозуміння. Йдеться про адекватність, відповідність публічних рішень потребам та очікуванням громадськості, суспільним реаліям, чітко ідентифікованим соціальним проблемам та оптимальним шляхам їх розв'язання. А така відповідність власне і є суспільно-ціннісним підґрунтям державного управління в цілому.

В Україні сьогодні в принципі сформовано необхідну законодавчу базу щодо правового забезпечення принципів відкритості й прозорості в діяльності органів влади та управління. Проте про остаточне правове врегулювання їх реалізації говорити поки що зарано. Йдеться, зокрема, про відсутність адекватних вимогам демократії законів про Кабінет Міністрів України та міністерства, інші центральні органи виконавчої влади. Незавершеність процесу законодавчого закріплення цих принципів залишає питання їх реалізації, поки що, за межами обов'язків та повноважень як органів виконавчої влади, так і їх посадових осіб, що не сприяє здійсненню управління на засадах демократії. До того ж проблема полягає ще й у донесенні чинних нормативно-правових норм до масової свідомості як громадян, так і державних службовців, перетворення їх на ціннісний імператив повсякденної діяльності як суспільства, так і окремих індивідів, соціальних груп та працівників державного апарату.

Аналіз викладеного матеріалу дає змогу уточнити основні дефініції категорії “взаємодія” як соціально-ціннісного виміру демократичного державного управління (табл. 6.3).

Україна поки що пройшла досить короткий шлях утвердження демократичних принципів і норм, які ще далеко не повною мірою закріпилися не лише в практиці влаштування суспільного життя, але й у свідомості, і при цьому не лише в масовій, а й свідомості значної частини політичної еліти. Проте, обравши шлях свободи і демократії, спираючись на власний, нехай і не завжди позитивний, досвід та досвід країн усталеної

Таблиця 6.3

**Зміст основних дефініцій категорії “взаємодія”
як соціально-ціннісного виміру демократичного
державного управління**

Дефініція взаємодії		Зміст
Взаємодія органів державної влади між собою та з органами місцевого самоврядування	Політична	Наявність процедур узгодження державної політики
	Законотворча	Узгодженість законодавства і нормативно-правових актів
	Правова	Всі органи виконавчої влади є адміністративно-підсудними
	Організаційна	Узгодженість дій з реалізації державної політики та державного управління
	Ресурсна	Розподіл ресурсів має бути адекватним змісту державної політики і державно-управлінських функцій
	Представницька	Парламент і органи місцевого самоврядування представляють перед органами виконавчої влади інтереси народу в цілому і місцевих громад
Взаємодія органів державної влади та органів місцевого самоврядування з громадськістю	Інформаційна	Інформування громадськості про державну політику
	Політична	Отримання підтримки громадськості щодо напрямів та шляхів реалізації державної політики
	Інституційна	Створення спільних інституцій з вироблення державної політики та контролю за її реалізацією
	Організаційна	Залучення громадськості до процесів вироблення та реалізації державної політики

демократії в організації державного управління на демократичних засадах, Україна має розробити свою власну соціально-ціннісну модель державного управління на основі його реальної прозорості та застосування дійових механізмів співпраці і взаємодії. Таким чином, взаємодія як організаційний принцип та ціннісний критерій державного управління передбачає розуміння державної влади не як сталого стану, а як системи, що весь час самоорганізується. Це передбачає постійний процес узгодження різнопланових інтересів суспільства з державою за умов збереження єдності та стабільності країни. Формування сучасної соціально-ціннісної системи державного управління, яка б відповідала потребам сьогодення й усталеним демократичним принципам її влаштування та функціонування, корис-

тувалася підтримкою і довірою з боку населення, неможливе без налагодження якісної співпраці та взаємодії як усередині системи державно-управлінських відносин між різними владними структурами, так і в системі взаємовідносин останніх з інститутами громадянського суспільства і громадськістю в цілому.

6.3. Соціально-ціннісний зміст категорії “професіоналізм” у сучасному державному управлінні

Провідним соціально-ціннісним принципом організації системи державного управління в сучасних умовах стає професіоналізм. Оскільки навряд чи у когось сьогодні може викликати заперечення той факт, що саме від його рівня залежить рівень і якість державно-управлінських рішень та здатність органів державної влади впроваджувати їх у життя. На нашу думку, дана ознака є невід’ємним елементом демократичної культури державного управління і передбачає наявність: відповідних державно-управлінських знань, умінь та навичок; розвинutoї професійної свідомості; творчого та інноваційного підходів до здійснення державно-управлінських повноважень; організаційних здібностей; широкої ерудиції; значного інтелектуального потенціалу тощо.

На нашу думку, професіоналізм – це найвищий ступінь досконалості у певному виді діяльності, це найбільш високий рівень майстерності, це також здійснення справи на найвищому рівні. Водночас професіоналізм – це об’єктивне начало діяльності людини – оскільки вона (людина) пов’язана з необхідністю вдосконалювати саме суспільство, сприяти покращенню організації праці, підвищенню її культури тощо. На ділі це означає, що професіонал у цілому сприяє суспільному прогресу й разом з тим забезпечує більш високу продуктивність своєї праці. Професіонал завжди демонструє високий рівень виконавської досконалості, він бездоганий у своїй справі, своїй професії, він є людиною, яка відповідає своїй професії, яка доросла до розуміння своєї цінності як особи. Численні дослідження у сфері державного управління останніх років переконливо свідчать про

важливість такої складової рівня професіоналізму, як наявність динамічних здібностей. Саме низькі динамічні здібності (низький інноваційний потенціал, нездатність швидко адаптуватися до змін на ринку й управляти знаннями) є однією з найбільш значущих причин слабкої конкурентоспроможності українських товаровиробників. Не менш важливою ознакою професіоналізму в сучасних умовах є розуміння сутності тих глобалізаційних процесів, які відбуваються у світі та вміння орієнтуватися в них, використовуючи на користь державним інтересам.

Сучасні глобалізаційні процеси, зауважує з цього приводу Р.Войтович, в особливому ракурсі висувають потребу впровадження інноваційної технології здійснення кадрової політики, відповідно до якої передбачається виробити новий стиль кадрового забезпечення органів влади й управління високопрофесійним управлінським персоналом, здатним задовольняти потреби населення шляхом надання якісних та ефективних управлінських послуг. Україні сьогодні конче потрібні ініціативні, компетентні кадри з новим стилем мислення та баченням перспективи розвитку суспільства, які володіють демократичними методами державного управління й здатні забезпечити економічний та соціальний розвиток держави в умовах глобалізації. Таким чином, можна вказати на такі основні вимоги до реалізації своїх функцій кадровим потенціалом державного управління, що визначають рівень його професійності: здатність діяти в сучасних умовах суспільного розвитку та бути відкритим до впровадження відповідних новацій. Діяльність кадрів не повинна бути декларативною та абстрактною, а стосуватися реалізації конкретних функцій у системі державного управління.

Одним із механізмів реалізації кадрової політики у сфері державного управління є створення необхідних умов для професіоналізації керівних кадрів, що, у свою чергу, включає сприяння професійному розвитку, в тому числі набуттю професійного досвіду та здійсненню професійного добору, критерії якого чітко регламентовані сучасними глобалізаційними умовами. Відповідно до цього чим більше кадри включені у професійну діяльність, тим більше вони мають можливостей набути професіоналізму та компетентності, а тому бути реально адаптованими до сучасних умов. Основними принципами діяльності

державно-управлінських кадрів при цьому є професійно-глобалізаційна самоідентифікація, яка передбачає співвідношення можливостей з вимогами глобалізації, що висуваються до конкретної форми діяльності, та опредмечення власного професійного досвіду, коли відбувається накопичення індивідуального досвіду у сфері управлінської практики.

Ще один аспект, на який потрібно звернути увагу, пов'язаний з тим, що за сучасних умов професіоналізм державно-управлінської діяльності вимагає "...радикальної переорієнтації на гуманістичну доміную, на пошук шляхів розширення об'єктивного протиріччя між технократизмом і гуманізмом" [79, с. 111]. Поки що: наша система влади не вміє рухатися за інтересами громадян. Не можна забувати про те, що основою управління є людський аспект, "...оскільки будь-яка проблема організації – це проблема управління людськими ресурсами, під яким розуміємо безперервний процес впливу на колектив людей для координатії їх трудової діяльності задля досягнення найкращих результатів з необхідними для цього затратами. Таке управління ґрунтується на уявленні про те, що в умовах зростання глобальної конкуренції найважливішим фактором національної конкурентоспроможності стають висококваліфіковані та мотивовані людські ресурси" [79, с. 105].

В умовах глобалізації особливого значення набуває нарощування інтелектуального потенціалу державно-управлінського корпусу, а тому перехід від технократії до гуманітаризації системи підготовки керівних кадрів є очевидним. Керівні кадри системи державного управління сьогодні мають бути високопрофесійним та високоінтелектуальним ресурсом, відкритим до впровадження різних форм новачій та застосування технологічних модернізацій з метою забезпечення сталого розвитку суспільства. Сьогодні держава має повернутися обличчям до людини, забезпечивши "високий рівень професійної підготовки кадрів та професійної культури як важливої цінності суспільства в умовах глобалізації". Визначення гуманістичної складової, яка характеризує рівень професіоналізму державно-управлінських кадрів, має ґрунтуватися на усуненні негативно-го змісту "бюрократії", яку безпосередньо ототожнюють з державним апаратом.

Слід зазначити, що у XX ст. поняття “бюрократія” було аксіологічно актуалізоване в новому культурному контексті, але й набуло радикально нового змістовного розвитку в неklasичній політико-управлінській традиції, а саме – в концепції експертократії, що до 80-х рр. заміщує концепцію технократії, у світлі якої посилювалося негативне розуміння бюрократії. Концепція експертократії відрізняється від останньої тим, що органічно включає у свій зміст ідеї гуманізації державного управління. Вона в новому ключі інтерпретує статус і роль державного чиновника в суспільстві.

За оцінкою П.Гоулднера, теорія експертократії базується на теорії “нового класу”, під яким розуміють групу високоосвічених фахівців, чий дохід не визначається власністю, але є прямо пропорційним інтелектуально-творчому потенціалу. У центрі концепції експертократії стоїть, таким чином, не політичний діяч як представник якої-небудь соціальної сили чи капіталу, а експерт – учений-спеціаліст. І якщо неоконсервативний напрям концепції експертократії фокусує увагу на інтерпретації державних керівників як “класу експертів”, об’єднаного спільністю утворення, стилем мислення й ціннісних ідеалів (Д.Мойніхен), то радикальний напрям даної концепції акцентує ідеологічний характер цієї спільноти й критичний потенціал її колективної свідомості. Так, П.Гоулднер показав, що чиновництво як клас володіє не тільки високим і багато в чому універсально-загальним культурним потенціалом, але й “культурою критичного дискурсу” і силою приймати рішення в критичних умовах.

Феномен дискурсу змістовно переосмислений у рамках даного напрямку й отримує своє розширене тлумачення, що ґрунтується на розумінні державно-управлінського дискурсу як своєрідної “...рефлексивної комунікації, що припускає самоцінне обговорення (“проказування”) та інтерпретацію всіх значущих для учасників комунікації аспектів. Це створює свого роду комунікативну реальність, що не збігається з реальним соціальним фоном її протікання”. У радикальному напрямі концепції експертократії семантико-аксіологічний фокус зміщується з комунікативних аспектів дискурсу на соціально-критичні. На думку П.Гоулднера, дискурс принципово ідеологічний, оскільки держав-

не управління є як метою, так і способом існування бюрократії як “класу”, а дискурс виступає засобом її досягнення. Тим часом формування в структурі суспільства класу, який, з одного боку, автономний, дискурсивно дистанційований від нормативної соціальної структури, а з другого – регулятивний стосовно останнього, означає формування негативного ставлення до нього, оскільки в рамках критичного дискурсу як засобу досягнення ефективності управління передбачається функція контролю над суспільством з боку державних служб. Критика стосовно нього є готовою ідеологічною програмою для опозиції. Ситуація ускладнюється можливістю застосування санкцій представниками державного апарату. Таке співвідношення сил дистанціює бюрократію від суспільства, робить предметом негативної оцінки [80, р. 214–217].

Не буде перебільшенням сказати, що саме недостатній рівень професіоналізму негативно впливає на загальний стан управлінської культури в країні, гальмує процеси підвищення ефективності державного управління і в остаточному підсумку стримує розвиток держави в цілому.

Як уже зазначалося, професійність державного управління передбачає здатність управлінського персоналу до широко застосування у практиці своєї діяльності інноваційності. Інноваційна діяльність у системі державного управління вимагає напрацювання таких управлінських засобів впливу, які дадуть змогу одночасно забезпечити реалізацію державної політики та інтересів громадян. Основною метою інноваційної діяльності в такій системі є вдосконалення і розробка нових алгоритмів прийняття управлінських рішень, зменшення негативних факторів впливу на визначений державний курс. Одночасно впровадження нових державно-управлінських технологій потребує значного підвищення рівня професіоналізму та компетентності державних службовців, що досягається в розвинутій системі підготовки кадрів. Інноваційна діяльність у державному управлінні, що характеризується здатністю до нововведень, потребує нової структури організації управлінської діяльності в певній сфері, розробки нової управлінської ідеології, ініціювання нових управлінських процесів, змін управлінських структур тощо. Адже потреба в інноваційній діяльності базується на суспільній

необхідності змін та здатності певної категорії людей (управлінців) формувати нові підходи до справляння впливу на суспільні процеси. На думку А.Баштанника, у системі державного управління слід виокремити такі базові рівні інноваційної діяльності, як: розробка нововведень; їх реалізація на практиці та результати впровадження інновацій. Для більшості як управлінців, так і об'єктів державно-управлінського впливу саме результат інновацій є визначальним критерієм їх ефективності.

“Інноваційна діяльність у системі державного управління на центральному, регіональному та місцевому рівнях в ідеалі виступає як єдиний комплекс управлінського впливу на процеси реформування в суспільстві. На центральному рівні державного управління (сучасної України) слід виділити такі особливості впливу, як узагальненість і системність при розробці типових нормативних документів та значний традиціоналізм у виборі форм і методів практичної діяльності, пов'язаний з проявами командно-адміністративної системи управління”. Ця обставина певною мірою посилює управлінський консерватизм та стримує ініціативний характер управління. Як наслідок, існуюча державно-управлінська вертикаль і жорстке підпорядкування управління на місцевому рівні центральним та регіональним структурам стримують упровадження будь-яких інновацій на первинному рівні державного управління. Тому, на нашу думку, базовим для впровадження управлінських інновацій має виступати регіональний рівень управління, на якому суб'єкти управлінської діяльності мають відносну самостійність. У цьому відношенні слід сказати про те, що інноваційну спрямованість діяльності регіональних структур управління з вирішення проблем реалізації такого курсу актуалізував процес інтеграції України до ЄС, який ініціював розробку регіональних механізмів прискорення інтеграційних процесів. Проте відсутність відповідних норм у Законі України “Про місцеве самоврядування”, які враховували б потреби сьогодення і відповідали новим умовам розвитку українського суспільства, стримує інноваційні ініціативи регіональних і місцевих органів виконавчої влади й місцевого самоврядування.

Особливе значення в законодавчому забезпеченні інноваційної діяльності як складової професіоналізації держав-

ного управління має Закон України “Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні” від 16 січня 2003 р. № 433-IV. Цей Закон визначає правові, економічні та організаційні засади формування та реалізації пріоритетних напрямів інноваційної діяльності в Україні, які, зокрема, зобов’язують органи виконавчої влади всіх рівнів “...створювати режим найбільшого сприяння виконанню робіт, спрямованих на реалізацію відповідних пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки, та концентрації на них фінансово-економічних та інтелектуальних ресурсів”. Не можна не сказати, однак, про те, що наявна нормативно-правова база вже зараз потребує свого вдосконалення відповідно до нових соціальних, політичних та економічних реалій, які склалися в Україні, в Європі та у світі в цілому. До того ж здатність державно-управлінських кадрів до інноваційного мислення та інноваційна спрямованість державно-управлінської діяльності залежать не лише від наявності необхідної законодавчої бази. У системі чинників, які детермінують інноваційну діяльність, важливу роль відіграє динамізм розвитку людського потенціалу й відповідні професійні якості державних управлінців. Державна служба в Україні має перестати бути місцем отримання адміністративної ренти, а перетворитися не престижну професію. Розглядаючи проблему інноваційного розвитку суспільства вітчизняний дослідник В.Скурагівський звертає увагу на ту обставину, що цей розвиток визначається не лише економічною, а й гуманітарною та соціальною політикою. “Це зумовлено тим, що основні складові гуманітарної політики – освіта, наука, культура – покликані відігравати особливу роль в інноваційній перебудові українського суспільства. Основним же носієм інноваційної ідеології та інноваційної психології в суспільстві має стати середній клас, становлення якого є завданням соціальної політики” [81].

Отже, динамічний розвиток інноваційних процесів значною мірою зумовлюється здатністю своєчасно розв’язувати назрілі проблеми в соціальній сфері суспільства і, зокрема, проблеми соціально-ринкових відносин, у тому числі й ринку праці, без розвитку якого неможливе формування численного середнього класу.

“У системі ринку праці та зайнятості населення однією з найнагальніших і водночас чи не найскладнішою є проблема

визначення шляхів суттєвого підвищення, можливо на цілий порядок, вартості національної робочої сили, адже, як показує світовий досвід, висока вартість робочої сили є основним важелем технічного прогресу, запровадження нових технологій і натомість низька її вартість, що характерно для України, гальмує ці процеси” [81].

Наша країна характеризується значним людським, зокрема, інтелектуальним потенціалом, здатним суттєво динамізувати інноваційний прогрес українського суспільства. Однак цей досить потужний потенціал ефективно не використовується, що пояснюється багато в чому невирішеністю багатьох питань соціальної сфери. Саме тому соціальність слід розглядати як один із важливих ціннісних вимірів системи державної політики і державного управління.

Власне принципи соціальності державного управління закладено в самій Конституції України. Проблема полягає лише в тому, щоб привести систему державного управління у відповідність із конституційним принципом **соціальної спрямованості держави**. Хоча розв’язання цієї проблеми є завданням досить складним – як правило, реалізацію принципу соціальності належною мірою можуть дозволити собі лише розвинуті держави із стабільною працюючою ринковою економікою, оскільки це пов’язано з великими витратами. Для України, яка проголосила себе соціальною державою, повна реалізація принципу соціальності є стратегічною перспективою. Проте здійснення відповідних соціальних програм на основі визначення пріоритетів соціальної політики та їх першочергового фінансування є актуальним практичним завданням вже сьогодні. Проведення пенсійної реформи, реформ соціального страхування, комунального господарства, охорони здоров’я тощо, безперечно, торкається інтересів пересічних громадян, без урахування і реалізації яких не може бути успішною жодна державна політика, як не може бути й мови про всебічний розвиток людського потенціалу, що є імперативом сучасного цивілізаційного прогресу, головною складовою національного багатства і суспільного поступу, визначальним критерієм оцінки його рівня.

До пріоритетів соціальної політики на сучасному етапі розвитку української державності зараховують і проблему підви-

щення якості соціальних послуг, яка Міжнародною організацією зі стандартизації (ISO) визначається як “...здатність послуги задовольняти відомі та очікувані потреби людей, які користуються послугою” [82]. Соціальні послуги, як правило, надаються найбільш уразливим групам людей. Отримуючи їх, людина відчуває, що до неї ставляться з повагою, враховують та задовольняють її емоційні й пізнавальні потреби. А це означає, як підкреслює І.Сахань, що повинна бути розроблена і здійснена відповідна політика і система спеціальних державних заходів, спрямованих на забезпечення і підвищення якості соціальних послуг, яких повинні дотримуватися всі заклади і служби. Для цього повинен здійснюватися регулярний контроль на відповідність цих послуг державним стандартам якості, результати якого повинні оприлюднюватися. Крім того, мають бути визначені санкції за недотримання стандарту якості. Наступним компонентом у системі забезпечення якості є ліцензування професійної діяльності з надання соціальних послуг. Важливим елементом такої системи є також механізми, які стимулюють надавачів послуг до постійного покращення їх якості. Для підвищення якості потрібно створити ринок соціальних послуг і відповідну конкуренцію між їх надавачами різних форм власності, державне соціальне замовлення, закупівлю послуг на конкурентній основі, зміну схеми фінансування послуг. Важливим чинником є оволодіння методами управління якістю. Ця сфера знань містить дієві й універсальні методи, які дають змогу значно підвищувати ефективність послуг, забезпечувати отримувачів такими послугами, які здатні задовольнити різноманітні потреби. Застосування системи управління якістю в закладах та організаціях соціальної сфери має стати стандартом [82].

Що ж стосується проблеми компетентності як складової професіоналізму державного управління, то тут, насамперед, зазначимо актуальність цього ціннісного чинника у його громадянському вимірі. Як вважає з цього приводу американський дослідник Р.Даль, “Для того, щоб демократія виявилась життєздатною політичною моделлю, потрібний високий рівень громадянської компетентності як громадян так і особливо державно-управлінської еліти”. “В демократичних системах, – пише він, – як і в будь-яких інших системах, розумно припустити, що

правителі мають володіти певним рівнем компетенції, тобто вони повинні повністю усвідомлювати цілі, які стоять перед керівництвом, і бути готовими діяти таким чином, щоб забезпечити втілення цих цілей у життя” [83, с. 165]. Особливої ваги, на його думку, питання громадянської компетентності набуває в новоутворених державах, де люди тільки-но починають осягати мистецтво самоврядування.

Проблему громадянської компетентності не можна зводити лише до проблеми знань. Так само не можна допустити, щоб особистий інтерес був єдиним спонукальним мотивом для дій органів державного управління. “Знання того, що найбільшою мірою відповідає інтересам “всіх” – це одне, – зауважує Р.Даль, – а дії у відповідності з цими знаннями – зовсім інше. Якщо дехто з громадян вважає, що їх власні інтереси знаходяться в протиріччі з інтересами суспільства в цілому, то їх прагнення сприяти цим інтересам буде сильно підірвано” [83, с. 167].

За Р.Далем, професійна компетентність державно-управлінських органів має виявлятися також через постійний моніторинг інтересів і запитів громадян, аналіз ступеня задоволеності людей, обізнаність про їхні надії на майбутнє, про рівень довіри і толерантності, про параметри самоідентифікації, про ставлення до гендерної проблеми, до шлюбу і сім’ї тощо – тобто на основі розвиненої системи інститутів так званого “зворотного зв’язку” по можливості повною мірою володіти всім комплексом знань про діючу в суспільстві систему цінностей. Слід мати на увазі, що універсальне застосування принципу громадянської компетентності є однією з найбільш важливих рис державно-управлінської діяльності, оскільки це, по-перше, сприяє формуванню організаційної структури державного управління і, по-друге, дає можливість кристалізувати політичні ідеології, які складають його ціннісну основу. Не менш важливою засадою професійної державно-управлінської діяльності є почуття обов’язку. Апеляція до обов’язку виступає як найважливіший аргумент у державно-управлінських відносинах. Без цього примус виявляється грубим, некультурним насильством. Дія обов’язку як міри й раціонального стимулу державної влади і управління полягає у визначенні її можливих меж, на те,

що дозволено кожному з учасників державно-управлінських відносин. Якщо дана межа порушується, державно-управлінська дія стає ірраціональною і втрачає зв'язок із своєю сутністю – організацією людей для проведення спільної і доцільної діяльності.

Велике значення для долі державно-управлінських відносин має також їх відповідність вимірам честі. Її сенс полягає в дотриманні певних канонів, у здатності підкорятися власним моральним принципам та правилам. Наявність такого ціннісного критерію державно-управлінських відносин означає, що їх учасники беруть на себе зобов'язання не змінювати свої наміри і спрямованість дій у момент управлінської взаємодії. Це дає змогу надати якості стабільності, передбачуваності, поетапності державно-управлінському процесові. Даний критерій дозволяє внести відчутний елемент визначеності у процес взаємодії різноспрямованих вольових спрямувань і прагнень.

Отже, важливою соціально-ціннісною ознакою діяльності державно-управлінських органів є дотримання принципу моральності. Державна влада й управління генеруються і функціонують у моральному середовищі й саме мораль формує норму в політико-управлінських відносинах. Коли виникає ситуація виходу за рамки цієї норми, моральні виміри відкидаються і встановлюється ситуація “вседозволеності”, що призводить до порушення стабільності в суспільстві, розвитку різноманітних антисуспільних явищ – таких як, наприклад, корупція. Слід завжди пам'ятати: моральність неподільна – вона або є, або її немає.

Суспільство об'єктивно зацікавлене, щоб цілі та засоби органів державної влади вписувалися в рамки прийнятих уявлень про добро і зло, про межі припустимого в політико-управлінській діяльності – тобто, відповідали вимогам моралі, яка є вищою за політику, оскільки охоплює своїми вимогами всю сферу суспільних відносин. **Без морального виміру політика просто не має права на існування.**

Вплив моральних норм на регулювання державно-управлінської діяльності виявляється в наступному: ненасильницькому (не пов'язаному з людськими жертвами) розв'язанні суспільних конфліктів; орієнтації на законні, мирні засоби вирішення суспільних протиріч в інтересах якомога більшого чис-

ла населення (нав'язування силою навіть найморальніших за-
сад ставить під сумнів їх моральну доцільність); недопущення,
попередження ситуацій напруженості між діями влади і мораль-
ними настановами (тим більше – їх вирішення в площині “або
політика, або мораль”); відповідальності влади в особі її пред-
ставників за свої дії та їх наслідки (що вимагає не лише про-
фесійної компетентності, але й розвиненої моральної свідо-
мості, гуманності, відчуття справедливості й співпереживан-
ня); відкритості та прозорості рішень органів державної влади
й управління, їх гласності й підконтрольності з боку суспіль-
ства. Ще одна проблема державно-управлінських відносин –
це проблема політичної і моральної доцільності. Абсолютиза-
ція політичної доцільності часто призводить до моральної де-
градації і порушення моральних засад суспільства (так званої
“подвійної моралі”), у той час як абсолютизація ролі моралі
може мати своїм наслідком безпомічність у досягненні політич-
них цілей, поступливість і слабкість. Моральною можна вва-
жати ту політику, яка ставить перед собою цілі та намагання до-
сягти максимального блага для більшої кількості людей. І аж ніяк
не можна назвати моральними таку політику і таке управління,
які ґрунтуються на дешевому популізмі й нечесності, що, на жаль,
досить поширено в управлінських структурах України.

Не випадково, за даними соціологічних опитувань у 2005 р.,
77,1% респондентів вважають, що переконлива більшість лю-
дей здатна збрехати, щоб просунутися по службі. Відповідно
до цього й будь-які суспільні реформи можуть успішно про-
водитися лише легітимною політичною владою, тобто такою, яка
добровільно сприймається народом і впливає з єдності полі-
тичних традицій, моралі, духовних настанов, інакше кажучи –
з політичного менталітету і політичної культури.

Наголошуючи на значущості дотримання моральності у
професійній діяльності державно-управлінських органів, слід
звернути увагу на те, що даний критерій не має нічого спільно-
го з моралізаторством, коли відбувається навмисне або несвідоме
акцентування на нормах моралі, внаслідок чого владно-
управлінська дія набуває характеру такого собі “морального
подвигу” або оцінюється як суто нігілістичний, антигуманний
акт. Саме в цьому виявляється сутність моральної демагогії в

політиці: “Певні суб’єкти узурпують право виступати від імені добра, а своїх опонентів помічають чорною міткою, перетворюючи їх таким чином на ворогів. Сам факт моральної демагогії створює духовну ситуацію, коли насильство виявляється більш припустимим злом, воно стає прямим обов’язком”. Соціологічні опитування показують, що на думку переконливої більшості населення України (69,3%) головна проблема державного управління полягає в тому, що люди “занадто багато говорять і мало працюють”.

Отже, державне управління, як особливий вид творчої діяльності, не може існувати поза сферою моралі. Тому не випадково понад 70% опитуваних вважають саме **моральність** найбільш важливою професійною характеристикою державних керівників.

Вітчизняні дослідники формують дефініцію моральної норми в елітарному державно-управлінському середовищі: “Під моральною нормою в середовищі управлінської еліти слід розуміти діапазон моделей поведінки в рамках моральних імперативів, що має забезпечити реалізацію моральних відносин, формуванню яких сприяють певні умови” [84, с. 94]. До таких умов вони зараховують сутнісні основи державно-управлінської еліти, оптимізацію взаємодії влади та бізнесу, подолання гендерних стереотипів у сфері державного управління тощо. З формулюванням змісту першої та третьої умов можна погодитися. Проте, на нашу думку, не можна обмежувати зміст другої лише двома принципами: узгодженості та партнерства. Необхідним моментом взаємовідносин державної влади та бізнесу має бути прозорість. Оскільки без цього принципу перші два можуть мати негативні наслідки. Особливої уваги у цій роботі потребує розробка проблеми культурно-гуманітарної підготовки національної державно-управлінської еліти, без якої неможливе формування адекватних соціально-ціннісних орієнтацій державно-управлінських кадрів. Проте це досить складне питання. Емпіричні дослідження вітчизняних науковців розкривають низку причин невідповідності між суспільно-ціннісними орієнтирами і низьким рівнем професіоналізму державних службовців: особиста непричетність до прийняття рішень (70%); несправедлива оцінка результатів діяльності керівни-

цтвом (42%); виконання доручень, не передбачених посадовими обов'язками (38%).

На думку дослідників, ситуація невдоволення професійною діяльністю призводить до появи негативного явища внутрішньої мотиваційної кризи (внутрішньої резигнації). Поняття “резигнація” походить з латини й означає “смирнення”, “абсолютну і безапеляційну покору”, конформізм. У сучасній науці цей термін набув значно ширшого значення, яке включає в себе і причини виникнення мотиваційної кризи, і результати її дії. Українська дослідниця у визначенні проблеми внутрішньої резигнації поділяє висновок А.Фаллера щодо дескрипції браку ініціативи й готовності до професійної роботи, індиферентність до результатів власної праці, мінімізацію віддачі на робочому місці; переважання конформістського настрою. Вихід зі стану внутрішньої резигнації передбачає взаємодію організаційних та особистих цінностей і цілей кожного співробітника – державного службовця.

Моральність як соціально-ціннісний вимір культури державного управління тісно пов'язана з принципом духовності. Формування духовності є “...складний процес невидимого спонукального до дії вчинку внутрішнього світу мислячої людини. Вчинки людей, їх духовний світ, поведінку, спосіб життя можна зрозуміти й адекватно оцінювати лише в контексті їхньої культури, а це: певні суспільні настанови, норми поведінки, суспільні цінності, ідеї, звичаї, ритуали і т.ін., словом, усе, що входить до поняття традиції народу (етносу), нації, які формуються тривалий час у процесі історичного розвитку народу” [85]. Зрозуміло, що без відповідного рівня духовності суб'єкти державного управління навряд чи будуть спроможні приймати управлінські рішення і здійснювати діяльність, адекватну інтересам народу, громадян. Духовна особистість, на думку М.Пірен, глибоко переконана у своїй вірі, вона всю істинність власного сприйняття переосмислює своєю вірою. Духовна особистість постійно розмірковує, схвалюючи те, що правильно, і не схвалює того, що вважає поганим у вчинках і моралі політико-владної еліти. Ознака духовності особистості це правдива вдячність, яка спонукає дати більше, ніж отримати. Вона безупинно працює над собою, розуміючи, що духовний розвиток – це трива-

лий процес, пов'язаний з глибоким духовним очищенням та з моральними вчинками, відповідальністю перед своєю совістю. Духовна особистість займає позицію добра – творить добрі справи, уникає гріховності, відкрита іншим людям, дбає про внутрішню духовну гармонію, живе в мирі з собою та зі світом. У такої людини відсутні негативізм, нейротизм, її життєдіяльності притаманна конструктивність [85].

Зрозуміло, що рівень духовності, духовної культури владно-управлінської еліти безпосередньо пов'язаний із загальним станом духовності в суспільстві, хоча з іншого боку перший безпосередньо впливає на другий, по-перше, своїм прикладом, своєю поведінкою та діяльністю й, по-друге, створюючи умови для розвитку духовності в суспільстві. Доводиться констатувати, що сьогодинішній рівень духовності як в українському суспільстві в цілому, так і серед представників державно-управлінської еліти навряд чи можна оцінити як достатньо високий. І це має глибокі корені, пов'язані, зокрема, з тим, що проголошена свобода людини від усіляких вищих, містичних сил насправді стає жорстким примусом і кабальною залежністю від ідеологічного та науково-технічного прогресу, який змішує людське з нелюдським.

Наслідком цього, фатальним для нашої країни, є те, що матеріальні інтереси й запити розвиваються набагато швидше й сильніше, ніж духовні, що робить психологію та свідомість людей занадто матеріалізованою і досить часто бездуховною, оскільки в людській суті духовне постійно відводиться на другий план. Саме тому маємо значний розрив між інтересами можновладців та пересічних громадян і постійне зростання недовіри з боку останніх до владних та управлінських структур, що не може не позначатися негативно на якості й ефективності державного управління і аж ніяк не сприяє його демократизації. Водночас недостатній рівень моральності й духовності в українському суспільстві породжує такий небезпечний прецедент, як правовий нігілізм, неповажне ставлення до “його величності Закону”. І приклади цього дуже часто, на жаль, демонструють саме представники державно-управлінської еліти. Слід звернути увагу й на такий ціннісний показник демократичності в професійній державно-управлінській діяльності, як толерантність. Поважне ставлення до позицій і думок інших,

що сприяє запобіганню волонтаризму в процесі прийняття і реалізації державно-управлінських рішень, дає можливість більш ґрунтовно аналізувати і враховувати в разі потреби альтернативні підходи до розв'язання тих чи інших проблем.

Жодне тлумачення, жодний діапазон можливих дій не може бути прийнятий як єдино правильний та абсолютно беззаперечний. Толерантність – це моральний імператив, атрибут високоморального життя людства та відповідно своєрідний соціальний і моральний код, за допомогою якого вимірюється ефективність та якість державного управління. “Дійсним політичним даром, – зазначає з цього приводу відомий український філософ С.Кримський, – є мистецтво руху в коридорі різних голосів і думок, тобто стан толерантності, який Олдос Хаклі називав релігією нашого часу” [86].

Толерантність – це доброта, гуманність, повага до іншої людини, іншої країни, це живий і щирий інтерес до іншого (людини, країни, цивілізації), це – розширення власних інтелектуальних і моральних горизонтів, вихід за межі індивідуального й колективного еґоїзму та нарцисизму, це – накопичення й інтеграція усього найкращого з багатостолітнього досвіду людських інтерсуб'єктивних та інтернаціональних відносин. Це – взаємна повага й інтерес однієї цивілізації до іншої, а зовсім не “зіткнення” цивілізацій. Це – стан, коли кожна цивілізація “дивиться” як у дзеркало в іншу цивілізацію, для того, щоб краще роздивитися і зрозуміти саму себе, щоб збагатити себе знанням іншого, контактами з іншим, щоб бачити в іншій цивілізації не небезпеку, а нову можливість розширення співробітництва, взаємного розвитку, оскільки цивілізації не альтернативні, а скоріше взаємодоповнюючі. Натомість нетерпимість до іншого, прагнення зробити світ одноманітним, уніфікованим – це шлях до ентропії, до регресу. Відкидати інше – означає відмовитися від розвитку, від прогресу; і навпаки, співвіднести себе з іншим – означає відкрити собі шлях до вироблення нових, більш високих цінностей. Все це дозволяє стверджувати, що толерантне мислення є не тільки найкращим, але й найбільш відповідним сучасному етапу розвитку суспільства.

Толерантне мислення означає, що будь-яке тлумачення, будь-який діапазон можливих дій не може бути прийнятий як

єдино правильний і абсолютно беззаперечний. У сучасному світі толерантність виявляється вищою цінністю, вищою доброчинністю. Під таким мисленням розуміємо відмову від ксенофобії, автаркії, від підозрілості, недовіри до іншої позиції, іншої думки. Таким чином, толерантність можна охарактеризувати як моральний імператив, норматив духовного життя, як своєрідний моральний і соціальний код, як один із стрижнів культури сучасного суспільства. І не буде перебільшенням сказати, що за багатьма кризовими явищами, які ми весь час спостерігаємо сьогодні в житті українського суспільства, стоїть саме неповага до цієї важливої ціннісної ознаки демократичності політичної й управлінської діяльності. Отже, характеристика соціально-ціннісних ознак діяльності системи державного управління дає змогу стверджувати, що в умовах демократії діє цілий комплекс її професійних ознак, які водночас виступають як чинники і критерії вимірювання ступеня демократичності державно-управлінських відносин, їх якості та ефективності (табл. 6.4).

Таблиця 6.4

Зміст основних дефініцій категорії “професіоналізм державного управління”

Дефініція професіоналізму	Зміст
Інноваційність	Здатність системи вчасно адаптуватися до нових суспільних реалій, адекватно відповідати на виклики часу, впроваджувати нові підходи й технології (<i>протилежність консерватизму</i>)
Бюрократизм (раціональний)	Прихильність до чіткого нормування засобів і результатів управлінської діяльності
Соціальність	Соціальна орієнтованість управлінської діяльності, громадянська свідомість управління. Вміння адаптувати управлінські дії до вимог суспільної ситуації
Компетентність	Відповідність знань, умінь, навичок і здібностей управління його посадовим функціям (для органу державної влади – відповідність повноважень і доступних засобів їх реалізації)
Відчуття обов’язку	Усвідомлення стану відповідальності за свої дії та прагнення здійснювати їх з максимальною користю для суспільства
Толерантність	Взаємна повага між суб’єктами державно-управлінських відносин
Моральність	Стан саморегуляції професійної діяльності, який приводить її у відповідність з суспільно-значущими нормами етики і моралі, духовними настановами суспільства

Водночас наявний невисокий рівень довіри населення України до державно-управлінських структур саме і є свідченням недостатньої розвиненості цих ціннісних ознак у практичній діяльності органів державної влади й управління. Можна стверджувати про наявність певної системи цих ознак, за якої ігнорування або відкидання навіть якоїсь однієї з них матиме своїм наслідком негативний вплив на систему державно-управлінських відносин у цілому.

Усе викладене вище дає підстави стверджувати, що професіоналізм визначається як базовий соціально-ціннісний чинник діяльності органів державної влади й управління, оскільки його рівень безпосередньо впливає на якість державно-управлінських рішень, які ними приймаються, а також на швидкість, повноту та ефективність їх реалізації. Саме професіоналізм державного управління може забезпечити в умовах розвитку глобалізаційних процесів збереження національної ідентичності держави з одночасним умінням підлаштуватися під цивілізаційні стандарти суспільного розвитку таким чином, щоб мати можливість реалізувати насамперед власні національні інтереси, сповідувати свої державно-управлінські цінності, наслідувати свої звичаї та норми системи державного управління.

ВИСНОВКИ

1. Проблема цінностей, ціннісних орієнтацій суспільства є більш глибокою, ніж видається на перший погляд. Особливо це відчувається в суспільстві, що трансформується – перебуває на зламі історичних епох, на шляху від тоталітарного до демократичного, від централізованої до ринкової економіки, від частини імперії до самостійної держави, від домінуючого інтернаціоналізму до усвідомлення національного. Проблема переоцінки суспільних цінностей є глобальною, а сам процес – не тільки необхідним, а й болісним і досить тривалим. Політичні цінності держави й цінності державного управління формуються під впливом соціальної парадигми державно-організованого суспільства.

2. Двома системотворчими елементами, що репрезентують ціннісні настанови сучасного політичного поля, а також є активними гравцями процесу управління політичною сферою, виступають громадянське суспільство і політична еліта.

3. Громадянське суспільство можна розглядати як поняття для визначення історично-соціального феномену, що втілює у собі дві суперечливі тенденції: по-перше, формування політично-соціального механізму побудови правової держави; по-друге, соціально-правову взаємодію мережі громадських об'єднань, які активно впливають на процес державотворення, а отже, не дають йому набути сталих форм. Таке визначення свідчить про ціннісне навантаження зазначеного поняття. Аналіз генези ціннісних настанов громадянського суспільства фіксує такі ціннісні орієнтації його сучасного стану як солідарність, соціальна відповідальність, моральна автономія, толерантність.

4. Політична еліта репрезентована акторами влади середніх і вищих ешелонів на центральному та регіональному рівнях. Вона має містити професійні та морально-якісні основи, які представлені такими умовними характеристиками: професійно-ділові, адміністративно-організаторські, соціально-психологічні, морально-духовні.

5. Громадянське суспільство і політична еліта є самостійними акторами політичного поля, але самостійність ця відносна, оскільки політична еліта в демократичній державі є

рушійною силою, квінтесенцією громадянського суспільства. Та частина політичної еліти, яка найбільш адекватно виражає ціннісні настанови громадянського суспільства, стає адміністративно-політичною елітою країни. Отже, адекватність вираження і втілення соціально-ціннісних настанов громадянського суспільства є умовою перетворення політичної еліти на адміністративно-політичну.

6. Ефективність втілення державних стратегій адміністративно-політичної еліти передбачає підтримку цих розробок державними службовцями, вищі ешелони яких являють собою адміністративно-управлінську еліту, що має власні ціннісні орієнтації, зумовлені традиціями та функціями держави. Ціннісні настанови адміністративно-управлінської еліти також відносно вільні від соціально-ціннісних засад громадянського суспільства, оскільки зумовлені специфікою та складністю процесу управління. Отже, умовою успішного управління державою, де державна влада сама виступає ключовою цінністю, є ефективне поєднання ціннісних настанов громадянського суспільства та адміністративно-управлінської еліти. Політично-управлінська еліта виступає чинником їх взаємодії та інтегратором соціально-ціннісної ієрархії державного управління.

7. Крайнощами недовісти соціально-ціннісних засад в управлінні державою, з одного боку, є “тріумф гіпердемократії” (Х.Ортега-і-Гассет), тобто брак у громадян демократичного менталітету, а з другого, корумпованість адміністративно-політичної еліти та державного апарату в цілому. У таких випадках альтернативами демократії стають анархістський децентралізм або авторитарний централізм.

8. Механізмами досягнення адекватності управлінської діяльності в державі своїм соціально-ціннісним засадам і встановлення політично-управлінського порядку (як комплексу побудованих на принципі адміністративно-управлінської ієрархії державних, партійних, господарських, суспільних і професійних відносин та інститутів, де кожна ланка порівняно з нижчими має більше можливостей для того, щоб стимулювати останні до виконання прийнятих рішень) відповідно є зростання громадянської свідомості та міграція і ротація управлінських кадрів.

9. Нормативна політична теорія, яка сповідує утилітарний підхід, частково спроможна обґрунтувати й задовольнити ціннісні потреби організації сучасного державного управління завдяки максимізації ідеї суспільного блага як головної мети діяльності держави в суспільстві. Поряд із цим, навіть у сучасних утилітаристських школах нормативної політичної теорії відсутня єдина доведена думка про зміст ідеї суспільного блага і механізми її реалізації в процесі управління державою.

10. Водночас основи теорії утилітаризму суперечать сучасним уявленням демократії про місце і роль прав людини як окремо взятої особистості у формуванні основ політичної системи і ціннісних засад державного управління. Як доводить практика внутрішньої і зовнішньої політики країн, що культивують демократію, однак у своїй урядовій політиці часто вдаються до утилітаристських міркувань, зловживання ідеєю суспільного блага часто призводить до прямо протилежних наслідків. Подібний урок українській політичній еліті слід винести з досвіду інших країн.

11. На сучасному етапі розвитку системи державного управління в Україні недоліки утилітарного підходу, до якого держава просто змушена вдаватися через недорозвиненість ринкової економіки, частково усуваються за рахунок більш активного залучення громадськості до процесу прийняття управлінських рішень. У цьому разі виключно утилітаристські розрахунки доповнюються і коригуються шляхом урахування громадської думки з того чи іншого приводу, а цінності споживання співвідносяться з ідеальними цінностями суспільства.

12. Протягом останнього століття еволюція сучасної теорії менеджменту в розвинених демократичних країнах Заходу і Сходу пройшла складний шлях від теорії раціональної бюрократії (30-ті рр.) й постбюрократичних організацій (50-ті рр.) до організаційного гуманізму (70-80-ті рр.). Однак і досі в теорії менеджменту не існує єдиного універсального підходу до розуміння змісту й шляхів формування системи управлінських цінностей, в тому числі цінностей державного управління.

13. Ідея гуманізму в управлінні державою, починаючи свій розвиток від праць античних мислителів, зрештою, знаходить вияв в основоположних правових документах світового масш-

табу і починає домінувати в процесі формування ціннісної системи сучасного державного управління в країнах розвинутої демократії. В основу цієї ціннісної системи, на відміну від ідеї суспільного блага, яке в теорії утилітаризму розглядається виключно як добробут, покладено ідею домінування природних прав людини та їх забезпечення, як основного завдання держави в процесі управління суспільством.

14. Процес гуманізації державного управління в Україні передбачає реформування самої структури державного апарату з урахуванням соціально-ціннісних засад, орієнтирів та механізмів становлення демократичної системи професійних цінностей політичної та адміністративно-управлінської еліти.

15. Завдання підвищення якості державного управління в Україні передбачають дотримання низки ціннісних критеріїв, які водночас виступають як чинники і виміри ступеня демократичності державно-управлінських відносин. Досвід демократичних країн показує, що існує певна система ціннісних критеріїв, серед яких слід виділити такі, як професіоналізм, компетентність, соціальність, інноваційність, моральність, толерантність, взаємодію, відповідальність, що в комплексі визначають характер державного управління.

Дослідження цих ознак як у їх системному вимірі, так і окремо взятих залишається завданням надзвичайно актуальним, особливо в умовах України, де їм ще потрібно затвердитися з метою приведення системи державного управління у відповідність із демократичними нормами і процедурами. Вирішення цього завдання слід розглядати і в контексті євроінтеграційного курсу України як одну з передумов і чинників його успішної реалізації.

Недостатня увага до впровадження ціннісних критеріїв у практику вітчизняного державного управління спричинює невисокий рівень довіри населення до державно-управлінських структур. Тому інтереси розвитку українського суспільства, завдання прискорення демократичних процесів вимагають удосконалення системи державного управління в Україні на основі реалізації демократичних ціннісних критеріїв, що зумовлює необхідність їх ретельного теоретичного дослідження та аналізу практики їх впровадження в діяльність державно-управлінських структур розвинутих демократичних країн світу.

16. Єдність державної влади як функція управління має бути забезпечена єдністю її трьох структурних вимірів: правового, політичного й організаційного. Ціннісні орієнтири кожного з них можна розглядати як критерії якості державного управління. В Україні немає національної моделі взаємодії цих трьох сфер. Актуалізація найбільш ефективних показників кожної сфери державного управління може слугувати параметром адекватності національної моделі державного управління сучасної вітчизняної ситуації.

17. Одним з найважливіших ціннісних критеріїв державного управління у правовому вимірі є відповідальність, дефіцит якої – одна з суттєвих вад української політико-управлінської еліти. Діяльність органів влади та управління в політичних системах демократичного типу завжди обмежується принципом відповідальності, що закріплюється відповідними нормативно-правовими актами.

Відповідальність державної влади визначається відповідністю професійних, моральних, культурних якостей її суб'єктів, а також результатів їх діяльності умовам і завданням, які поставили перед країною та суспільством, і передбачає відповідальність за належне здійснення державного управління.

Безвідповідальність влади спричинює гіпертрофовану бюрократизацію управління. Чим нижчою є потреба суб'єктів владно-управлінської діяльності брати на себе відповідальність, тим менше в країні елементів громадянського суспільства і тим більшою є потреба в бюрократії.

Підвищення рівня політико-правової відповідальності вимагає створення ефективної системи звітування влади за свою діяльність. У правових державах розробляється комплекс політико-юридичних документів, у яких визначаються параметри відповідальності суб'єктів державно-управлінської діяльності. Розробка відповідних механізмів відповідальності органів державної влади потребує персоніфікації відповідальності, підвищення правової свідомості посадових осіб, широкого застосування принципів відкритості й прозорості в діяльності органів влади та управління. Розробка відповідної нормативно-правової бази відповідальності є умовою створення в Україні дійового механізму підвищення політико-правової відпо-

відальності посадових осіб держави та управлінців за свої рішення і дії. Реформа правової сфери державного управління має полягати в тому, щоб відповідальність державних управлінців регулювалася нормами адміністративного права, де акценти розуміння зміщувалися б з управлінської та юрисдикційної функції на правозабезпечувальну.

18. В українському суспільстві поки що не сформована достатня нормативно-правова база та процедурні правила, які визначають механізми взаємодії як у рамках системи державно-управлінських відносин, так і в рамках її стосунків з інститутами громадянського суспільства.

Насамперед це стосується проблеми взаємовідносин між різними гілками влади, оскільки відсутність належної взаємодії між ними, особливо між законодавчою і виконавчою структурами, до останнього часу породжувала конфліктність в українському суспільстві.

19. Вельми актуальним залишається питання налагодження взаємодії між органами державної влади та місцевим самоврядуванням. Демократизація суспільного життя вимагає перерозподілу повноважень між ними на основі принципів децентралізації і деконцентрації влади, враховуючи ту обставину, що інтереси держави мають виростати з інтересів громадянина. Лише за такої умови можна здійснити демократизацію державного управління по суті, а не за формою.

У процесі налагодження такої взаємодії не слід забувати, що місцеве самоврядування регулюється нормами, які є результатом діяльності держави в особі її органів. Воно є проявом не стільки внутрішнього саморегулювання, скільки зовнішнього регулювання, що накладає певні обмеження на діяльність органів місцевого самоврядування, яка не може йти врозріз із загальнодержавними інтересами. Зважаючи на це у процесі налагодження взаємодії між державними органами та місцевим самоврядуванням необхідно знайти такий баланс інтересів, який би відповідав сподіванням територіальних громад і водночас не суперечив національним інтересам.

20. Важливим аспектом взаємодії як визначального ціннісного критерію державного управління є проблема відносин органів державної влади і громадянського суспільства, ос-

кільки спрямованість на розбудову вільного, демократичного суспільства, в центрі якого перебуває людина з її потребами та інтересами, має передбачати особливу увагу до розвитку цього процесу, що виступає справжнім і актуальним джерелом формування цілей державного управління. Відсутність належної взаємодії між органами влади та інститутами громадянського суспільства призводить до того, що система державного управління в Україні досі не навчилася враховувати інтереси громадян і продовжує вважати себе єдиним джерелом вироблення рішень.

В основу налагодженої системи взаємодії між органами влади і громадянським суспільством має бути покладений розвиток системи зв'язків з громадськістю, які є однією з функцій управління, що сприяє встановленню та підтриманню спілкування для виявлення спільних інтересів та досягненню взаєморозуміння між владою і громадянами.

21. Налагодження системи взаємодії між органами влади і громадянським суспільством вимагає широкого застосування ціннісних критеріїв відкритості й прозорості, які забезпечують можливості вільного доступу громадян до здійснення управління державними справами шляхом безпосереднього волевиявлення, сприяють ліквідації перешкод для одержання правдивої інформації про діяльність державно-владних структур, її зрозумілості і таким чином дозволяє громадськості здійснювати контроль за владою.

22. Організаційними показниками якості управління державою при збереженні зв'язку з соціально-ціннісними засадами виступають професіоналізм, який має іманентно містити такі ціннісні ознаки, як компетентність, інноваційність, толерантність та прозорість.

23. Незалежно від політичного, правового або адміністративного змісту трьох різних сфер діяльності держави вони існують у формі організованої колективної роботи (операційної діяльності) – державного управління. Успішність адміністрування залежить головним чином від успіху у вирішенні агентської проблеми, що виникає щоразу, коли агент (у цьому випадку – держава) покликаний діяти якнайкраще в інтересах принципала (у цьому випадку – народу). В діяльності держави

органи державної влади й місцевого самоврядування (і їхніх службовців) є сенс розглядати саме як агентів громадян та об'єднань громадян, а також один одного.

24. Отже, єдність державної влади як одне з головних завдань державного управління легітимізується ціннісними засадами суспільства у трьох вимірах: правовому, політичному й організаційному. Загальною для всіх трьох підходів є проблема відповідності дій державних службовців сформульованим заздалегідь аксіологічним принципам як показникам якості управління:

- дотримання принципу відповідальності та підвищення правосвідомості (правовий підхід);

- забезпечення взаємодії всіх гілок влади, державного апарату та місцевої влади, зв'язку держави і громадськості в цілому (політичний підхід);

- досягнення професіоналізму та прозорості у державно-управлінській діяльності при збереженні таких ціннісних ознак, як моральність і толерантність (менеджеристський підхід).

СЛОВНИК ОСНОВНИХ ПОНЯТЬ ТА КАТЕГОРІЙ

Відповідальність – духовна, морально-психологічна якість вільної та зрілої особи, що визначає її життя, його зміст і напрям.

Відповідальність представників владно-управлінської еліти – відповідність їх професійних, моральних, культурних якостей і результатів діяльності умовам і завданням, які постали перед країною та суспільством (відповідь на виклики часу, на об'єктивні вимоги тощо).

Гуманізм – відрефлексований антропоцентризм, об'єктом якого є людина як вища цінність.

Державне управління – практичний, організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою упорядкування, збереження або перетворення останньої.

Державно-управлінські відносини – особливий вид суспільних відносин, які виникають у процесі державного управління, діяльності свідомо-вольового та організаційного характеру, встановлюються в ході взаємної діяльності і в яких їхні учасники відчують на собі державно-управлінську дію, що відповідає меті держави, визначається економічними та політичними основами суспільного устрою.

Державне регулювання (в умовах ринкової економіки) – вплив держави на економічну систему, спрямований на досягнення цілей її економічної політики.

Менеджмент (від англ. management – сукупність принципів, засобів і форм управління) – загальний принцип соціального управління, що ототожнює його з управлінням суспільством узагалі.

Культура – процес гуманістичного ставлення людей до природи та людини до людини, раціональної організації людської життєдіяльності, втілений у цивілізованих продуктах матеріального і духовного виробництва, соціальних і духовних цінностях.

Моральні норми – різновид соціальних норм, загальновизнані правила, регулятори поведінки людей, що орієнтовані на моральні цінності та вважаються обов’язковими для всіх членів суспільства.

Державна політика – напрям дій або утримання від них, обрані органами державної влади для вирішення певної проблеми або сукупності взаємопов’язаних проблем.

Соціально-ціннісні засади державного управління – процес досягнення національних цілей і завдань через державні організації.

Професіоналізм – глибоке та всебічне знання і володіння практичними навичками у певній галузі суспільно корисної діяльності.

Професіоналізм державних службовців – якісне виконання спеціальних завдань і функцій, що характерні для конкретного виду державної управлінської діяльності чи сфери управління.

Плюралізм (від лат. pluralis – численний, множинний) – принцип демократичної політичної системи суспільства, відповідно якого соціальні групи мають інституційну можливість для вираження своїх політичних інтересів.

Принцип відкритості в державному управлінні – обов’язок державної влади забезпечити можливість для громадян безпосередньо і опосередковано брати участь у державному управлінні шляхом прийняття або впливу на прийняття управлінських рішень.

Принцип прозорості в державному управлінні – спроможність адміністративних процедур забезпечити високий рівень обізнаності громадян та їх колективів щодо матеріальної і процесуальної сторони державно-управлінської діяльності, зрозумілості широкій громадськості де-термінованості, змісту і сенсу цієї діяльності.

Цінності – такі результати або продукти різноманітної діяльності людей, які задовольняють які-небудь матеріальні або духовні потреби людей різних соціальних груп.

Ціннісні орієнтації – комплекс духовних детермінант діяльності людей або окремої людини, а також соціально-психологічних утворень, що їм відповідають.

Ціннісні механізми демократизації політичної еліти – система методів, способів і засобів, що регулюють утворення й функціонування політичної еліти, викликають у ній демократичні за характером мотивації та цілепокладання й сприяють її самоорганізації на демократичній основі.

ТЕСТИ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ до курсу “Аксіологія державного управління”

Секція 1

Тестове завдання 1. Свобода є найвищою цінністю як стосовно людини, так і держави:

- так;
- ні.

Тестове завдання 2. Чи згодні Ви з Ф.Аквінським, який визначав, що головною цінністю державної влади, запорукою ефективного управління є християнська покора:

- так;
- ні.

Тестове завдання 3. Чи згодні Ви з твердженням, що цінності – це результати або продукти різноманітної діяльності людей:

- так;
- ні.

Тестове завдання 4. На Вашу думку, цінності – це такі результати або продукти різноманітної діяльності людей, які задовольняють які-небудь матеріальні або духовні потреби людей різних соціальних груп:

- так;
- ні.

Тестове завдання 5. Права людини є умовою знаходження громадської згоди:

- так;
- ні.

Тестове завдання 6. Як Ви гадаєте, терміни “політична еліта” та “адміністративно-політична еліта” це синоніми:

- так;
- ні.

Тестове завдання 7. Ключовою проблемою української політики є проблема безвідповідальності владно-управлінських органів перед народом за виконання функцій управління державою, за результати прийнятих рішень:

- так;
- ні.

Секція 2

Виберіть одну правильну відповідь.

Тестове завдання 1. Ф.Аквінський вважав, що головною цінністю державної влади, запорукою ефективного управління є:

- християнська покірність;
- справедливість;
- відповідальність.

Тестове завдання 2. Сукупність управлінських цінностей називається:

- владою;
- громадянським суспільством;
- партійними організаціями.

Тестове завдання 3. Цінності створюють структуру соціальної регуляції, яку М.Вебер називав:

- моральними відносинами;
- економічними відносинами;
- цілісними типовими переконаннями, що виражають потреби й інтереси;
- колективною свідомістю.

Тестове завдання 4. Цінності це:

- результати або продукти різноманітної діяльності людей, які задовольняють які-небудь матеріальні або духовні потреби людей різних соціальних груп;
- переконання людей, соціальних груп, суспільства, до яких вони повинні прагнути;
- розуміння цінності є факт свідомості.

Секція 3

Виберіть кілька правильних відповідей.

Тестове завдання 1. Невід’ємним елементом демократичної культури державного управління є наявність:

- відповідних державно-управлінських знань, умінь та навичок;
- розвинутої професійної свідомості;

– творчого та інноваційного підходів до здійснення державно-управлінських повноважень;

– сувора дисципліна;

– розвинутий бюрократизм управлінського апарату.

Тестове завдання 2. М.Вебер виокремлював якості політичного діяча, як:

– пристрасть;

– почуття відповідальності;

– залізну волю;

– сильну особистість.

Тестове завдання 3. Цінності, за Т.Гоббсом, це –

– природна рівність людей, що уособлюється в рівності перед законом;

– справедливість як критерій ефективності державного управління;

– взаємодія між гілками влади.

Тестове завдання 4. Гуманістичні цінності демократичної держави втілюються в системі її управління як:

– природні права людини;

– економічні права людини;

– моральні цінності;

– владні відносини.

Тестове завдання 5. Принципи прозорості розуміють як:

– спроможність адміністративних процедур забезпечити високий рівень обізнаності громадян та їх колективів щодо матеріальної і процесуальної сторони державно-управлінської діяльності;

– електоральну підтримку управлінських рішень;

– зрозумілість широкій громадськості детермінованості, змісту і сенсу управлінської діяльності.

Тестове завдання 6. Діалог між державою та громадянським суспільством ґрунтується на:

– об'єднанні;

– комунікації;

– взаєморозумінні;

– просвіті;

– незалежності один від одного.

Секція 4

Співвіднесіть категорію і визначення.

Тестове завдання 1. Співвіднесіть категорію і визначення:

Категорія	Визначення
1. Цінності	1. Результати або продукти різноманітної діяльності людей, які задовольняють які-небудь матеріальні або духовні потреби людей різних соціальних груп
2. Соціально-ціннісні засади державного управління	2. Процес досягнення національних цілей і завдань через державні організації
3. Гуманістична системологія цінностей державного управління	3. Загальний добробут не окремої соціальної групи, а всього суспільства і не усереднений, а найвищий, якого можна досягнути за наявних умов економічного розвитку і ресурсозабезпечення суспільства; щастя громадян як усвідомлений емоційний стан кожного, або принаймні переважної більшості членів суспільства

Тестове завдання 2. Співвіднесіть категорію і визначення:

Категорія	Визначення
1. Політична еліта	1. Бере участь у розробці політичних стратегій розвитку держави (такі стратегії мають бути легітимізовані ціннісними орієнтаціями виборців) і змаганні за підтримку цих політичних проєктів більшістю громадян
2. Адміністративно-політична еліта	2. Отримує ознаки державної влади і втілює запропоновані стратегії на рівні інституціональної, макроекономічної, бюджетно-податкової, кредитно-фінансової, інвестиційної, інвестиційної, регіональної, кадрової та інших вимірів державної політики

ТЕСТИ ДО КУРСУ “Аксіологія державного управління”

Секція 1

Дайте відповідь так чи ні.

Тестове завдання 1. Права людини є умовою знаходження громадянської згоди:

- так;
- ні.

Тестове завдання 2. Свобода є найвищою цінністю як стосовно людини, так і держави:

- так;
- ні.

Тестове завдання 3. Чи згодні Ви з Ф.Аквінським, який визначав, що головною цінністю державної влади, запорукою ефективного управління є християнська покірність:

- так;
- ні.

Тестове завдання 4. Чи згодні Ви із твердженням, що цінності – це результати або продукти різноманітної діяльності людей:

- так;
- ні.

Тестове завдання 5. На Вашу думку, цінності - це такі результати або продукти різноманітної діяльності людей, які задовольняють які-небудь матеріальні або духовні потреби людей різних соціальних груп:

- так;
- ні.

Тестове завдання 6. Пріоритетною проблемою сучасного стану державної служби виступає потреба впровадження в середовищі державних службовців державно-управлінських цінностей демократичного суспільства:

- так;
- ні.

Тестове завдання 7. Як Ви гадаєте, терміни “політична еліта” та “адміністративно-політична еліта” це синоніми:

- так;
- ні.

Тестове завдання 8. Політична еліта втілює запропоновані стратегії на рівні інституціональної, макроекономічної, бюджетно-податкової, кредитно-фінансової, інвестиційної, регіональної, кадрової та інших вимірів державної політики:

- так;
- ні.

Тестове завдання 9. Ключовою проблемою української політики є проблема безвідповідальності владно-управлінських органів перед народом за виконання функцій управління державою, за результати прийнятих рішень:

- так;
- ні.

Секція 2

Виберіть одну правильну відповідь.

Тестове завдання 1. Ф.Аквінський вважав, що головною цінністю державної влади, запорукою ефективного управління є:

- християнська покора;
- справедливість;
- відповідальність.

Тестове завдання 2. Цінності це:

- результати або продукти різноманітної діяльності людей, які задовольняють які-небудь матеріальні або духовні потреби різних соціальних груп;
- переконання людей, соціальних груп, суспільства, до яких вони повинні прагнути;
- розуміння цінності є фактом свідомості.

Тестове завдання 3. Сукупність управлінських цінностей називається:

- владою;
- громадянським суспільством;
- партійними організаціями.

Тестове завдання 4. Цінності створюють структуру соціальної регуляції, яку М.Вебер називав:

- моральними відносинами;
- економічними відносинами;
- цілісними типовими переконаннями, що виражають потреби й інтереси;
- колективною свідомістю.

Тестове завдання 5. Відповідальність суб'єктів державного управління це:

- відповідність їх якостей і діяльності умовам та завданням, що стоять перед країною і суспільством;
- здійснення контролю, відповідальність за суворе дотримання законів.

Секція 3

Виберіть кілька правильних відповідей.

Тестове завдання 1. Невід'ємним елементом демократичної культури державного управління є наявність:

- відповідних державно-управлінських знань, умінь та навичок;
- розвинутої професійної свідомості;
- творчого та інноваційного підходів до здійснення державно-управлінських повноважень;
- суворої дисципліни;
- розвинутий бюрократизм управлінського апарату.

Тестове завдання 2. Ціннісні принципи відповідальності включають:

- комплекс політико-юридичних норм, вимог, установок, які визначають відповідальність суб'єктів державного управління за якість політики, за рішення, що приймаються, дії та поведінку;
- державні й суспільно-громадські інститути, політичні партійні організації, які забезпечують функціонування владних структур;
- систему розвитку духовно-моральних мотивів, стимулів до сумлінного виконання обов'язку в суб'єктів державного управління.

Тестове завдання 3. М.Вебер виокремлював такі якості політичного діяча, як:

- пристрасть;
- почуття відповідальності;
- залізна воля;
- сильна особистість.

Тестове завдання 4. Цінності, за Т.Гоббсом, це:

- природна рівність людей, що уособлюється в рівності перед законом;
- справедливість як критерій ефективності державного управління;
- взаємодія між гілками влади.

Тестове завдання 5. Гуманістичні цінності демократичної держави втілюються в системі її управління як:

- природні права людини;
- економічні права людини;
- моральні цінності;
- владні відносини.

Тестове завдання 6. Універсальними цінностями адміністрування (за версією ООН) є:

- прозорість;
- підзвітність;
- поглиблення бюрократизації;
- компетентність.

Тестове завдання 7. Інституційні механізми демократизації правлячої еліти передбачають:

- формування демократичних інститутів державної влади;
- відкритість, відповідальність;
- кулуарне прийняття постанов та рішень.

Тестове завдання 8. Принципи прозорості розуміють як:

- спроможність адміністративних процедур забезпечити високий рівень обізнаності громадян та їх колективів щодо матеріальної і процесуальної сторони державно-управлінської діяльності;

- електоральну підтримку управлінських рішень;
- зрозумілість широкій громадськості детермінованості, змісту і сенсу управлінської діяльності.

Тестове завдання 9. Діалог між державою та громадянським суспільством ґрунтується на:

- об'єднанні;
- комунікації;
- взаєморозумінні;
- просвіті;
- незалежності один від одного.

Секція 4

Співвіднесіть категорію і визначення.

Тестове завдання 1. Співвіднесіть категорію і визначення:

Категорія	Визначення
1. Цінності	1. Результати або продукти різноманітної діяльності людей, які задовольняють які-небудь матеріальні або духовні потреби людей різних соціальних груп
2. Соціально-ціннісні засади державного управління	2. Процес досягнення національних цілей і завдань через державні організації
3. Гуманістична системологія цінностей державного управління	3. Загальний добробут не окремої соціальної групи, а всього суспільства; не усереднений, а найвищий, якого можна досягнути за наявних умов економічного розвитку і ресурсозабезпечення суспільства; щастя громадян як усвідомлений емоційний стан кожного, або принаймні переважної більшості членів суспільства

Тестове завдання 2. Співвіднесіть категорію і визначення:

Категорія	Визначення
1. Політична еліта	1. Бере участь у розробці політичних стратегій розвитку держави (такі стратегії мають бути легітимізовані ціннісними орієнтаціями виборців) і змаганні за підтримку цих політичних проєктів більшістю громадян
2. Адміністративно-політична еліта	2. Отримує ознаки державної влади і втілює запропоновані стратегії на рівні інституціональної, макроекономічної, бюджетно-податкової, кредитно-фінансової, інвестиційної, регіональної, кадрової та інших вимірів державної політики
3. Ціннісні механізми демократизації політичної еліти	3. Система методів, способів і засобів, що регулюють утворення й функціонування політичної еліти, викликають у ній демократичні за характером мотивації та цілепокладання й сприяють її самоорганізації на демократичній основі

Тестове завдання 3. Співвіднесіть категорію і визначення:

Категорія	Визначення
1. Відповідальність	1. Духовна, морально-психологічна якість вільної та зрілої особи (а також різних інституціональних суб'єктів), що визначає її життя, його зміст та напрям
2. Відповідальність представників владно-управлінської еліти	2. Відповідність їх професійних, моральних, культурних якостей і результатів діяльності умовам і завданням, які постали перед країною та суспільством (на виклики часу, відповідь на об'єктивні вимоги тощо)
3. Відповідальність еліти	3. Глибоке усвідомлення ними життєво важливих інтересів суспільства і країни, свого покликання самовіддано боротися за їх здійснення, здатність приймати найкращі рішення, здійснювати їх з максимальною користю заради загального блага

СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Актуальні аспекти державного управління: досвід країн Балтії та Канади / Л. Вілкончюс, П. Вілкс, Б. Генбері та ін. ; за заг. ред. І. В. Розпутенка, Б. Лессера ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; Ін-т підвищ. кваліфікації керів. кадрів. – К. : К.І.С., 2004. – 266 с.
2. Актуальні питання соціально значущої діяльності церков і релігійних організацій в Україні : зб. наук. і богослов. пр. / за ред. В. Бондаренка, А. Колодного, М. Новиченка, В. Любчика. – К. : К.І.С., 2004. – 237 с.
3. Гуманітарна політика в Україні : навч. посіб. / В. А. Скурятівський, В. П. Трощинський, С. А. Чукут. – К. : Вид-во УАДУ ; Міленіум, 2002. – 262 с.
4. *Гурне Б.* Державне управління / Б. Гурне ; пер. з фр. В. Шовкуна. – К. : Основи, 1993. – 165 с.
5. *Демидов А.* Ценностные измерения власти / А. Демидов // Полис. – 1996. – № 3. – С. 122–140.
6. 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 НАН України, 2001. – 347 с.
7. Держава і громадянське суспільство в Україні: проблеми взаємодії : монографія / І. О. Кресіна, О. В. Скрипнюк, А. А. Коваленко та ін. ; за ред. І. О. Кресіної. – К. : Логос, 2007. – 316 с.
8. Державна виконавча влада в Україні: формування та функціонування : зб. наук. пр. : у 2 ч. / кол. авт. : Н. Р. Нижник (наук. кер.) та ін. ; Центр дослідж. адмін. реформи. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 224 с.
9. Державна політика: аналіз та механізм її впровадження в Україні : навч. посіб. / кол. авт. : О. І. Валецький, В. А. Реб-

- кало, М. М. Логунова та ін. ; за заг. ред. В. А. Ребкала, В. В. Тертички. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 230 с.
10. Державне управління : навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Расіна, Л. Ю. Гордієнко ; за ред. А. Ф. Мельник. – К. : Знання, 2004. – 342 с.
 11. Державне управління : словник-довідник / уклад. : В. Д. Бакуменко та ін. ; за заг. ред. В. М. Князева. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.
 12. Державне управління: теорія і практика : монографія / кол. авт. : В. Б. Авер'янов, В. В. Цветков, В. М. Шаповал та ін. ; ред. В. Б. Авер'янов. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 431 с.
 13. Державне управління: філософські, світоглядні та методологічні проблеми : монографія / кол. авт. : В. М. Князев, І. Ф. Надольний, М. І. Мельник та ін. ; за ред. В. М. Князева. – К. : Вид-во НАДУ; Міленіум, 2003. – 320 с.
 14. Державний службовець в Україні (пошук моделі) / кол. авт. : Н. Р. Нижник, В. В. Цветков, Г. І. Леліков та ін. ; за заг. ред. Н. Р. Нижник. – К. : Ін-Юре, 1998. – 272 с.
 15. Духовність як основа консолідації суспільства. Уряду України. Президенту, законодавчій, виконавчій владі : аналіт. розробки, пропозиції наук. та практ. працівників / кол. авт. : А. І. Комарова (кер.) та ін. ; редкол. : А. І. Комарова, В. М. Князев, М. І. Пірен та ін. – К. : НДІ “Проблеми людини”, 1999.
 16. Етико-психологічні засади ділового спілкування : навч. посіб. / уклад. М. М. Логунова. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – 512 с.
 17. Етнодержавознавство: теоретико-методологічні засади : підручник / Ю. І. Римаренко, Л. Є. Шкляр, С. Ю. Римаренко. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – 264 с.
 18. Ефективність державного управління в контексті глобалізації та євроінтеграції : матеріали наук.-практ. конф. за

міжнар. участю, Київ, 29 трав. 2003 р. / за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. – К. : Вид-во НАДУ, 2003. – 672 с.

19. Європейський досвід державного управління : курс лекцій / уклад. : О. Ю. Оржель, О. М. Палій, І. В. Кравчук та ін. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – 76 с.
20. Європейські орієнтири адміністративного реформування в Україні : монографія / кол. авт : В. Д. Бакуменко (кер. авт. кол.), Л. М. Гогіна, І. В. Козюра та ін. ; за заг. ред. В. Д. Бакуменка, В. М. Князева. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – 172 с.
21. Історія державного управління України : збірник документів і матеріалів (друга половина XIX – початок XX ст.) : посіб. для практ. занять та навчання ; навч.-метод. вид. з курсу “Теорія та історія державного управління” / авт.-уклад. : С. М. Коник, Л. В. Покрова, Р. Б. Воробей, І. І. Тіщенко ; за заг. ред. Н. Р. Нижник ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К. : Вид-во НАДУ, 2004. – 80 с.
22. Історія державного управління України : зб. документів і матеріалів (XX ст.) : посіб. : навч.-метод. вид. з курсу “Теорія та історія державного управління” / авт.- уклад. : С. М. Коник, Л. В. Покрова, Р. Б. Воробей, І. І. Тіщенко ; за заг. ред. Н. Р. Нижник ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К. : Вид-во НАДУ, 2004. – 80 с.
23. Йонас Г. Принципи відповідальності. У пошуках етики для технологічної цивілізації : пер. з нім. / Г. Йонас. – К. : Лібра, 2001. – 400 с.
24. Козаков В. М. Соціально-ціннісні засади державного управління в Україні / В. М. Козаков. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – 284 с.
25. 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.
26. Курас І. Ф. Етнополітологія: Перші кроки становлення / І. Ф. Курас. – К. : Генеза, 2004. – 736 с.

27. *Михальченко М.* Політична система України: реальність, моделі трансформації / М. Михальченко // Сучасна українська політика : Політики і політологи про неї / редкол. : І. Ф. Курас, М. І. Михальченко, Ф. М. Рудич та ін. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2003. – С. 5–11.
28. *Оболенський О. Ю.* Державна служба : навч. посіб / О. Ю. Оболенський. – К. : КНЕУ, 2003. – 344 с.
29. Общество и власть: проблемы взаимодействия / отв. ред. В. Д. Виноградов. – СПб. : Изд-во С.-Петербур. ун-та, 2006. – 250 с.
30. Політичне управління : навч. посіб. / Б. А. Гаєвський, В. А. Ребкало, М. В. Туленков та ін. ; редкол. : В. М. Князєв, М. Ф. Головатий, Ф. М. Рудич та ін. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 160 с.
31. 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.
32. 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. Князєва, Ю. П. Сурміна, Л. Г. Штики ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; Ін-т пробл. держ. упр. та місц. самоврядування. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – 180 с.
33. Проблеми реформування державного управління : зб. наук. пр. / редкол. : В. І. Луговий (голова), В. М. Князєв (заст. голови), М. О. Скоромнюк та ін. ; за заг. ред. В. М. Князєва. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 220 с.
34. Проблеми та перспективи формування національної гуманітарно-технічної еліти : зб. наук. пр. / за ред. Л. Л. Товажнянського, О. Г. Романовського ; редкол. : В. Г. Кремень, Л. Л. Товажнянський, В. І. Луговий, В. М. Князєв та ін. ; М-во освіти і науки України ; Акад. пед. наук України. – Х. : НТУ “ХПІ”, 2004. – 4 (8). – 344 с.

35. Публичное пространство, гражданское общество и власть: опыт развития и взаимодействия / редкол. : А. Ю. Сунгуров (отв. ред.) и др. – М. : РАПН, 2008. – 422 с.
36. Суспільно-політичні реформи : навч. посіб. / Л. В. Гонюкова, М. М. Логунова, М. І. Пірен та ін. – К. : Центр навч. л-ри, 2004. – 199 с.
37. Сучасна економічна теорія і стабілізаційні моделі у відкритому суспільстві : навч. посіб. / О. П. Романюк, О. І. Кілієвич, В. В. Юрчишин та ін. – К. : Вид-во УАДУ, 1998. – 330 с.
38. Сучасна українська геополітика : навч. посіб. / за ред. В. В. Медиссона, В. А. Шахова. – К. : Либідь, 2003. – 175 с.
39. Сучасна управлінська еліта в Україні: якісні характеристики, шляхи та методи підготовки : монографія / кол. авт. : М. І. Пірен, В. А. Шахов, В. А. Ребкала та ін. ; за ред. М. І. Пірен, В. А. Ребкала. – К. : [б.в.], 2003. – 180 с.
40. *Телешун С. О.* Вступ до політичної аналітики / С. О. Телешун, О. Р. Титаренко, І. В. Рейтерович та ін. – К. : Вид-во НАДУ, 2006. – 220 с.
41. Теоретичні та організаційні засади державного управління : навч. посіб. / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній. – К. : Міленіум, 2003. – 256 с.
42. Теория управления: социально-технологический подход : энциклопед. слов. / под ред. В. Н. Иванова, В. И. Патрушева ; Акад. наук соц. технологий и мест. самоуправления. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Муницип. мир, 2004. – 672 с.
43. *Трощинський В. П.* Етнонаціональна структура українського суспільства / В. П. Трощинський, В. Б. Євтух, К. Ю. Галушко та ін. – К. : Наук. думка, 2004. – 343 с.
44. Україна: поступ у ХХІ століття: науково-методичні поради лектору : наук.-метод. зб. / редкол. : В. І. Луговий (голова), В. М. Князев, І. Ф. Надольний та ін. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 220 с.

45. Українська еліта та її роль у державотворенні : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф., м. Київ, 18-19 трав. 2000 р. / редкол. : В. М. Князєв, М. І. Пірен ; чл. редкол. : В. І. Луговий, В. М. Князєв, Б. О. Кравченко, В. Г. Кремень та ін. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 205 с.
46. Українська політична нація: генеза, стан, перспективи : монографія / за ред. В. С. Крисаченка, М. Т. Степика, О. С. Власюка та ін. – К. : НІСД, 2003. – 631 с.
47. Фукуяма Ф. Конец истории и последний человек / Ф. Фукуяма; пер. с англ. М. Б. Левина. – М. : ООО “Изд-во АСТ ; ЗАО НПП “Ермак”, 2004. – 588 с.

Нормативно-правова література

48. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. – К. : Преса України, 1997. – 80 с.
49. Закон України про розвиток і застосування мов (проект) // Освіта України. – 1999. – 17 лют. – № 7.
50. Закон України про об'єднання громадян // Відом. Верховної Ради України. – 1992. – № 34.
51. Закон України про боротьбу з корупцією // Голос України. – 1995. – 16 листоп.
52. Закон України про звернення громадян // Відом. Верховної Ради України. – 1996. – № 47.
53. Закон України про місцеве самоврядування в Україні : наук.-практ. комент. – К. : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 1999. – С. 123–128.
54. Закон України про державну службу // Закони України. – К. : [б.в.], 1996. – Т. 6. – С. 231–245.

55. Закон України про службу в органах місцевого самоврядування // Офіц. вісн. України. – 2001. – № 26.
56. Закон України про органи самоорганізації населення // Відом. Верховної Ради України. – 2001. – № 48.
57. Закон України про основи національної безпеки України // Уряд. кур'єр. – 2003. – 30 черв.
58. Закон України про державну службу // Відом. Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490–505.
59. Закон України про державний бюджет України на 2007 рік. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
60. Закон України про затвердження Національної стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2006–2015 роки. – Режим доступу : www.rada.gov.ua
61. Закон України про Кабінет Міністрів України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
62. Закон України про місцеве самоврядування в Україні (із змінами, внесеними згідно із Законом № 3266-IV від 22 груд. 2005 р.). – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
63. Законопроект про відкритість і прозорість діяльності органу виконавчої влади, органу місцевого самоврядування. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua>

Адреси сайтів

64. <http://www.zipsites.ru/books/politologiya>
65. [http://www.rada.gov.ua/LIBRARY/povni text/dershava](http://www.rada.gov.ua/LIBRARY/povni_text/dershava)

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Авер'янов В.* Академічні дослідження проблем державного управління та адміністративного права: результати і перспективи / В. Авер'янов, О. Андрійко, В. Полухович // Юрид. журн. – 2004. – № 5. – С. 34–48.
2. Государственное управление: основы теории и организации : учебник : в 2 т. / под ред. В. А. Козбаненко. – М. : Статут, 2002. – Т. 1. – 366 с.
3. *Наливайко Л.* Виконавча влада і державне управління в Україні: діалектика співвідношення / Л. Наливайко // Актуальні проблеми державного управління на новому етапі державотворення : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (31 трав. 2005 р., Київ). – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – Т. 1. – С. 265–267.
4. *Надолішній П. І.* Розбудова нової системи врядування в Україні: етнонаціональний аспект (теоретико-методологічний аналіз) : монографія / П. І. Надолішній. – К. ; Одеса : Вид-во УАДУ ; АстроПринт, 1999. – 304 с.
5. *Щокін Г. В.* Теорія соціального управління / Г. В. Щокін. – К. : МАУП, 1996. – 408 с.
6. Государственная политика и управление : учебник : в 2 ч. – ч. I. Концепции и проблемы государственной политики и управления / под ред. Л. В. Сморгунова. – М. : Рос. полит. энцикл. (РОССПЭН), 2006. – 384 с.
7. Державне управління : словник-довідник / уклад. : В. Д. Бакуменко та ін. ; за заг. ред. В. М. Князева. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.
8. *Кілієвич О.* Англо-український глосарій термінів і понять з аналізу державної політики та економіки / О. Кілієвич. – К. : Вид-во “Основи”, 2003. – 510 с.

9. *Тертичка В. В.* Державна політика: аналіз та здійснення в Україні / В. В. Тертичка. – К. : Вид-во “Основи”, 2002. – 750 с.
10. *Кальниш Ю. Г.* Політична аналітика в державному управлінні: теоретико-методологічні засади : монографія / Ю. Г. Кальниш. – К. : Вид-во НАДУ, 2006. – 272 с.
11. Державне управління : навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Расіна, Л. Ю. Гордієнко ; за ред. А. Ф. Мельник. – К. : Знання, 2004. – 342 с.
12. *Малиновський В. Я.* Словник термінів і понять з державного управління / В. Я. Малиновський. – К. : Центр сприяння інституц. розв. держ. служби. – 2005. – 196 с.
13. Конституція України : прийнята на п’ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. – К. : Преса України, 1997. – 80 с.
14. Конституційне право України : підручник / за ред. В. Ф. Погорілка. – К. : Наук. думка, 1999. – 254 с.
15. *Калашников С. В.* Функциональная теория социального государства / С. В. Калашников. – М. : ЗАО Изд-во “Экономика”, 2002. – 190 с.
16. Державно-адміністративна діяльність у другому десятилітті розвитку ООН. – К. : [б.в.], 1971. – С. 43.
17. *Барков В.* Формування громадянського суспільства в Україні / В. Барков, Т. Розова // Український соціум. – К. : Знання України, 2005. – С. 613–627.
18. Соціальний конфлікт: сучасні дослідження / Н. Л. Полякова, С. Р. Медведєва, Е. І. Степанов та ін. – М. : ІНІОН, 1991. – 114 с.
19. *Merton R. K.* Social theory and social structure / R. K. Merton. – N.Y. : Free Press, 1967. – 316 p.

20. *Констан Б.* О свободе воли у древних в ее сравнении с представлениями современных людей / Б. Констан. – М. : Наука, 1987. – 726 с.
21. *Шпенглер О.* Закат Европы / О. Шпенглер. – Ростов н/Д : Феникс, 1998. – 640 с.
22. *Платон.* Законы / Платон // Собр. соч. : в 4 т. – М. : Полития, 1994. – Т. 3. – С. 136, 330–359.
23. *Макіавеллі Н.* Державець / Н. Макіавеллі // Філософія політики : хрестоматія : у 4 т. / авт.-упоряд. В. П. Андрущенко та ін. – К. : Знання України, 2003. – Т. 1. – С. 259–265.
24. *Гаджиев К. С.* Концепция гражданского общества: идейные истоки и основные вехи формирования / К. С. Гаджиев // *Вопр. филос.* – 1991. – № 7. – С. 19–35.
25. *Дьюї Дж.* Свобода і культура часу. Читанка з історії філософії : у 6 кн. / Дж. Дьюї. – К. : Довіра, 1993. – Кн. 6 : Зарубіжна філософія ХХ століття. – С. 38–46.
26. *Гегель Г. В. Ф.* Философия права : пер. с нем. / Г. В. Ф. Гегель. – М. : Мысль, 1990. – 524 с.
27. *Маркс К.* Немецкая идеология / К. Маркс, Ф. Энгельс. – М. : Политиздат, 1989. – С. 74.
28. *Gunnell J.* Philosophy and Political Theory / J. Gunnell. – N.Y., 1987. – P. 208–215.
29. *Meehan E.* The Theory and Method of Political Analysis / E. Meehan. – N.Y., 1981. – P. 178.
30. *Singer D.* Contending Approaches to International Science / D. Singer, H. Knorr, J. Rosenau (eds.). – Princeton, 1969. – P. 64–65.
31. *Гурне Б.* Державне управління / Б. Гурне ; пер. з фр. В. Шовкуна. – К. : Основи, 1993. – 165 с.

32. *Бакуменко В. Д.* Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики : монографія / В. Д. Бакуменко ; редкол. : В. М. Князєв, П. І. Надолішній, М. І. Мельник та ін. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 328 с.
33. Державне управління: філософські, світоглядні та методологічні проблеми : монографія / кол. авт. : В. М. Князєв, І. Ф. Надольний, М. І. Мельник та ін. ; за ред. В. М. Князева. – К. : Вид-во НАДУ, Міленіум, 2003. – 320 с.
34. *Крисаченко В.* Український соціум: соціально-політичний аналіз / В. Крисаченко // Актуал. пробл. внутр. політики. – 2005. – № 1. – С. 21–29.
35. *Kluckholm K.* Universal Values and Anthropological Relativism / K. Kluckholm // Modern Education and Human Values. – Pittsburg, 1952. – V. 4. – P. 43.
36. *Duverger M.* Sociologie politique / M. Duverger. – Paris, 1970. – P. 103–104.
37. *Авер'янов В.* Академічні дослідження проблем державного управління та адміністративного права: результати і перспективи / В. Авер'янов, О. Андрійко, В. Полухович // Юрид. журн. – 2004. – № 5. – С. 34–48.
38. *Спиноза Б.* Политический трактат / Б. Спиноза // Собр. соч. : в 2 т. – М. : Изд-во “Наука”, 1989. – Т. 2. – С. 86.
39. *Себайн Д. Г.* Історія політичної думки : пер. з англ. / Д. Г. Себайн, Т. Л. Торсон. – К. : Основи, 1997. – 838 с.
40. *Казанцев Н.* Соціальна держава: влада і управління / Н. Казанцев // Пробл. теорії і практики упр. – 1992. – № 5. – С. 84.
41. *Вебер М.* Соціологія. Загальноісторичні аналізи. Політика / М. Вебер ; пер. з нім. О. Погорілий. – К. : Основи, 1998. – 534 с.

42. *Бакиров В. С.* Ценностное сознание и активизация человеческого фактора / В. С. Бакиров. – Х. : Вища шк., 1988. – 152 с.
43. *Граждан В. Д.* Деятельность и управление (социологический аспект) / В. Д. Граждан. – М. : НИИ труда, 1990. – 150 с.
44. *Ленин В. И.* Выступление на II Всероссийском съезде горнорабочих / В. И. Ленин // Полн. собр. соч. – Т. 42. – С. 260.
45. *Донцов Д.* Дух нашої давнини / Д. Донцов. – Дрогобич : Відродження, 1991. – 245 с.
46. *Липинський В.* Листи до братів-хліборобів / В. Липинський // Історія філософії України : хрестоматія. – К. : Либідь, 1993. – С. 456–465.
47. *Чижевський Д. І.* Початки і кінці нових ідеологій / Д. І. Чижевський // Історія філософії України : хрестоматія. – К. : Либідь, 1993. – С. 471–482.
48. *Huntington S.* Conservatism as an ideology / S. Huntington // American Science Review. – 1997. – Vol. 51. – N 2. – P. 454–473.
49. *Лисяк-Рудницький І.* Консерватизм / І. Лисяк-Рудницький // Історичні есе : пер. з англ. : у 2 т. – К. : Основи, 1994. – Т. 2. – С. 119–125.
50. *Касьянов Г.* Теорії нації та націоналізму / Г. Касьянов. – К. : Нов. час, 1999. – 350 с.
51. *Колодій А. Ф.* “Олігархи” й “олігархія”: зміст понять та українська політична дійсність / А. Ф. Колодій // Наука. Політичні науки. – 2001. – Вип. 19. – С. 31–35.
52. *Власть.* Очерки современной политической философии Запада / отв. ред. В. В. Мшвенцадзе. – М. : [б.и.], 1989. – С. 16.
53. *Громадянське суспільство: ідеологія і реальність.* – К. : Міленіум, 1997. – С. 6–7.
54. *Одинцова А. В.* Грандиозное общество: взгляд экономиста / А. В. Одинцова // Государство и о-во. – 1992. – № 8. – С. 104–105.

55. *Ющенко В. А.* Тези про майбутнє / В. А. Ющенко // Дзеркало тижня. – 2002. – 9 лют.
56. *Pareto V.* Traite de sociologie generale / V. Pareto // Oeuvres completes. – Geneve, 1968. – Т. XII. – Р. 26–43.
57. *Зелетдинова Э. А.* Определение и классификация механизмов демократизации властной элиты (теоретико-методологические основы) / Э. А. Зелетдинова // Власть. – 2002. – № 9. – С. 42.
58. *Dahl R. A.* Modern Political Analysis / R. A. Dahl. – New Jersey: Prentice Hall Inc. USA, 1963 (1970; 1983; 2003). – 372 p.
59. Закон України про державну службу // Відом. Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – С. 490–505, 491.
60. *Ясперс К.* Смысл и назначение истории / К. Ясперс. – М. : Изд-во полит. лит., 1991. – 527 с.
61. *Бакуменко В. Д.* Проблемні аспекти становлення адміністративної культури в органах державної влади в Україні (за матеріалами експертного дослідження) / В. Д. Бакуменко, Ю. Г. Кальниш, О. П. Губа // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2004. – № 3 (19). – С. 4–12.
62. Європейський досвід державного управління : курс лекцій / уклад. : О. Ю. Оржель, О. М. Палій, І. В. Кравчук та ін. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – 76 с.
63. *Рой О. М.* Исследование социально-экономических и политических процессов / О. М. Рой. – СПб. : Питер, 2004. – 320 с.
64. *Мельниченко В.* Політична відповідальність у державному управлінні / В. Мельниченко // Віче. – 2003. – № 1. – С. 19–20.
65. *Соловьев А. И.* Культура власти российских элит: искушение конституционализмом? / А. И. Соловьев // Полис. – 1999. – № 2. – С. 66–72.

66. *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1997. – 400 с.
67. *Ильин И.* О сущности правосознания / И. Ильин. – М. : Изд-во “Гардарики”, 1993. – 286 с.
68. *Поппер К.* Открытое общество и его враги : в 2 т., пер. с англ. / К. Поппер. – К. : Ника-Центр, 2005. – Т. 1. – 800 с.
69. *Самуйлик Н. Н.* Політична відповідальність: специфіка, структура, функціонування : автореф. дис. ... канд. політ. наук / Самуйлик Н. Н. – Одеса, 1997. – С. 18.
70. *Шабо Ж.-Л.* Государственная власть: конституционные пределы и порядок осуществления / Ж.-Л. Шабо // ПОЛИС. – 1993. – № 3. – С. 157–169.
71. *Білодід Ю.* Духовність: сутність, структура, функції : монографія / Ю. Білодід. – Житомир : Ред.-видавн. від. ПІСТ, 2003. – С. 183.
72. Звернення Президента України В.А.Ющенка до українського народу 23 січня 2005 р. – Режим доступу : <http://www.yushenko.com.ua>
73. *Белов А.* Политическая система / А. Белов // Кентавр. – 1995. – № 2. – С. 17–20.
74. *Афанасьев В.* Системность и общество / В. Афанасьев. – М. : Политиздат, 1980. – 235 с.
75. *Рябов С. Г.* Державна влада: проблеми авторитету й легітимності : монографія / С. Г. Рябов. – К. : НІСД, 1996. – 117 с.
76. *Пинзеник В.* Зміна без змін / В. Пинзеник // Дзеркало тижня. – 2006. – 13 трав. – № 18. – С. 12–13.
77. *Мартиненко В.* Державне управління: шлях до нової парадигми (теорія та методологія) : монографія / В. Мартиненко. – Х. : ХарРІДУ НАДУ, 2003. – 278 с.

78. *Новак В.* Проблеми формування державно-громадської взаємодії / В. Новак // Актуальні проблеми державного управління на новому етапі державотворення : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (31 трав. 2005 р., Київ). – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – Т. 1. – С. 119.
79. *Нижник Н.* Управлінська культура: теоретичне поняття чи управлінська поведінка? / Н. Нижник, Л. Пашко // Політ. менеджмент. – 2005. – № 5. – С. 105–111.
80. *American Public Administration: Past, Present, Future* / Ed, by F.C. Mosher. – The Univ. of Alabama Press, 1975. – 570 p.
81. *Скуратівський В.* Гуманітарні, соціальні та економічні пріоритети інноваційного розвитку України / В. Скуратівський // Вісн. УАДУ. – 2003. – № 2. – С. 378.
82. *Сахань І.* Соціальні послуги: як догодити клієнтові / І. Сахань // Уряд. кур'єр. – 2006. – 17 черв.
83. *Даль Р.* Проблемы гражданской компетентности / Р. Даль // Век XX и мир. – 1994. – № 7–8. – С. 152–170.
84. *Сучасна управлінська еліта в Україні: якісні характеристики, шляхи та методи підготовки : монографія* / кол. авт. : М. І. Пірен, В. А. Шахов, В. А. Ребкало та ін. ; за ред. М. І. Пірен, В. А. Ребкала. – К., 2003. – 180 с.
85. *Пірен М. І.* Етнополітичні процеси в сучасній Україні : навч. посіб. / М. І. Пірен. – К. : Вид-во УАДУ, 1999. – 208 с.
86. *Кримський С. Б.* CNB! Фронезис / С. Б. Кримський // День. – 2006. – 14 листоп. – С. 2.
87. *Мороз О.* На захист прав людини (За стенограмою засідання) / О. Мороз // Політика і час. – 2001. – № 5. – С. 44–56.
88. *Серебрянников В.* Ответственность как принцип власти / В. Серебрянников // Социс. – 1999. – № 3. – С. 17.

Навчальне видання

Козаков Володимир Миколайович

АКСІОЛОГІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Підручник

Київ, НАДУ

Відповідальний за випуск *В. А. Дон*

Редактор *В. А. Дон*

Коректор *С. Г. Крушельницька*

Технічний редактор *Ю. О. Куценко*

Підп. до друку 15.09.2010.

Формат 60×84/16. Обл.-вид. арк. 12,49. Ум. друк. арк. 14,65.

Тираж 300 пр.

Одеський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління
при Президентіві України

Видавець : Національна академія державного управління
при Президентіві України

03057, м. Київ-57, вул. Ежена Потьє, 20, тел. 456-67-93.

E-mail: vydav@academy.gov.ua

Свідоцтво серії ДК № 1561 від 06.11.2003.