

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ

# **МОДЕРНІЗАЦІЯ ГАЛУЗІ НАУКИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ СУСПІЛЬНИХ РЕФОРМ В УКРАЇНІ**

**МОНОГРАФІЯ**

За загальною редакцією  
О. М. Петроє, Л. І. Федулової

Київ  
2020

*Схвалено Вченою радою Національної академії  
державного управління при Президентові України  
(протокол № 276/11-4 від 28 листопада 2019 р.)*

**Авторський колектив:**

**О. М. Петроє** (передмова, 1.4, 3.2, 3.4, 3.5, 6.4, післямова); **Л. І. Федулова** (3.4, 3.5, 4.1–4.4, 6.3, 6.4); **О. В. Антонова** (5.2); **Л. О. Воронько** (3.6); **С. В. Гераськов** (1.3, 1.5); **Н. Т. Гончарук** (5.3); **В. О. Гусєв** (2.3, 3.1, 3.6, 6.1); **С. В. Загороднюк** (5.5); **Ю. Г. Кальниш** (1.1, 1.2, 2.1); **Н. Г. Клименко** (3.2, 3.4, 6.2); **І. В. Криворучко** (1.6); **Н. А. Липовська** (5.4); **Т. О. Мельник** (3.2, 3.5); **Г. В. Муравицька** (2.2, 3.3); **Л. В. Пізнюк** (2.4); **Л. В. Прудіус** (5.3); **С. М. Серьогін** (5.4); **С. Г. Соловійов** (2.5); **І. Г. Сурай** (5.1); **О. І. Ушакова** (1.6, 3.5); **С. К. Хаджирадєва** (5.5); **О. Б. Шмаглій** (4.2).

**Рецензенти:**

**І. О. Дегтярьова**, доктор наук з державного управління, доцент, директор Інституту публічного управління та адміністрування Національної академії державного управління при Президентові України;

**Р. І. Науменко**, доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри публічного управління та адміністрування Київського національного торговельно-економічного університету;

**Н. А. Супрун**, доктор економічних наук, професор, головний науковий співробітник відділу економічної історії державної установи «Інститут економіки та прогнозування НАН України».

**М74 Модернізація галузі науки державного управління в умовах суспільних реформ в Україні: монографія / О. М. Петроє та ін.; за заг. ред. О. М. Петроє, Л. І. Федулової. Київ : НАДУ, 2020. 552 с. ISBN 978-966-619-423-0.**

У монографії досліджено передумови зародження й детермінанти функціонування науки державного управління; з'ясовано місце галузі науки «Державне управління» в системі вітчизняної і світової науки та визначено її вплив на процеси формування системи державного управління, місцевого самоврядування, професіоналізацію наукових і державно-управлінських кадрів, реформування суспільних відносин у цілому. Обґрунтовано роль Національної академії державного управління при Президентові України як центру компетенцій і системоформуючого чинника галузі науки «Державне управління» та галузі знань «Публічне управління та адміністрування»; окреслено ключові орієнтири розвитку науки державного управління.

Для науковців, експертів, докторантів, аспірантів, студентів та слухачів закладів вищої освіти галузі знань «Публічне управління та адміністрування», державних службовців, представників органів місцевого самоврядування та інших заінтересованих осіб.

**УДК 35-027.21:001.891:005.591.6](477)**

*За повного або часткового відтворення матеріалів цієї публікації  
посилаання на видання обов'язкове.*

ISBN 978-966-619-423-0

© Національна академія  
державного управління  
при Президентові України, 2020

*Approved by the Decision of Academic Council of the National Academy  
for Public Administration under the President of Ukraine  
(protocol N 276/11-4, November 28, 2019)*

### **Authors' team:**

**O. M. Petroye** (Introduction, 1.4, 3.2, 3.4, 3.5, 6.4, Conclusion); **L. I. Fedulova** (3.4, 3.5, 4.1–4.4, 6.3, 6.4); **O. V. Antonova** (5.2); **L. O. Voronko** (3.6); **S. V. Geraskov** (1.3, 1.5); **N. T. Honcharuk** (5.3); **V. O. Husiev** (2.3, 3.1, 3.6, 6.1); **S. V. Zahorodniuk** (5.5); **Yu. H. Kalnysh** (1.1, 1.2, 2.1); **N. H. Klymenko** (3.2, 3.4, 6.2); **I. V. Kryvoruchko** (1.6); **N. A. Lypovska** (5.4); **T. O. Melnyk** (3.2, 3.5); **H. V. Muravytska** (2.2, 3.3); **L. V. Pizniuk** (2.4); **L. V. Prudyus** (5.3); **S. M. Serohin** (5.4); **S. H. Soloviov** (2.5); **I. H. Surai** (5.1); **O. I. Ushakova** (1.6, 3.5); **S. K. Khadzhryadieva** (5.5); **O. B. Shmahlii** (4.2).

### **Reviewers:**

**I. O. Dehtiarova**, Dr. Sc. (Public Administration), Associate Professor, Director of Institute of Public Administration and Management of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine;

**R. I. Naumenko**, Dr. Sc. (Public Administration), Professor, Professor of Department of Public Administration and Management of Kyiv National University of Trade and Economics;

**N. A. Suprun**, Dr. Sc. (Economics), Professor, Principal Research Fellow of Department of Economic History of State Institution «NASU Institute for Economics and Forecasting».

**Modernization** of field of science «Public Administration» in the context of social reforms in Ukraine: monograph / O. M. Petroye et al.; in general edition by O. M. Petroye, L. I. Fedulova. Kyiv : NAPA, 2020. 552 p. ISBN 978-966-619-423-0.

In the monograph prerequisites of origin and determinants of functioning of science of public administration are investigated; a place of field of science «Public administration» in system of the national and world science is found out; its influence on processes of developing a system of public administration, local self-government, professionalization of academic and state managerial personnel, and reform of social relations in whole is determined. The role of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine as a center of competence and keystone for the field of science «Public Administration» and field of study «Public Administration and Management» is substantiated.; milestones for the development of public administration science are outlined.

The monograph is addressed to researchers, experts, doctorates, post-graduates, and students of higher education institutions on field of study «Public Administration and Management», civil servants, local self-government officials and all those interested.

**UDK 35-027.21:001.891:005.591.6](477)**

*For full or partial reproduction of the materials in this paper  
the reference to the paper is obligatory.*

## З М І С Т

<b>ПЕРЕДМОВА.....</b>	<b>10</b>
<b>РОЗДІЛ 1. Розвиток теорії й методології державного та публічного управління .....</b>	<b>17</b>
1.1. Системно-історичний підхід у концептуалізації еволюції теорії державного управління.....	17
1.2. Філософсько-політична генеза науки про управління народом і державою .....	24
1.3. Державне управління в суспільствознавчих теоріях XIX–XX ст.....	45
1.4. Класичні і сучасні моделі державного управління .....	52
1.5. Концептуалізація теоретико-методологічних засад публічного управління у контексті розвитку науки та практики державного управління .....	71
1.6. Принципи державного управління: еволюція становлення, класифікація, європейський вимір.....	85
<i>Висновки до першого розділу .....</i>	<i>100</i>
<b>РОЗДІЛ 2. Галузь науки «Державне управління» в науково-освітньому просторі України .....</b>	<b>106</b>
2.1. Особливості співвідношення категоріального апарату науки державного управління і сучасної концепції публічного управління .....	106
2.2. Аналіз дослідницько-концептуальних напрямів розвитку галузі науки «Державне управління» в Україні.....	122
2.3. Державне управління як вид соціально-економічної та професійної діяльності, галузь освіти і науки.....	141
2.4. Сучасні вітчизняні наукові школи в галузі науки «Державне управління» .....	153
2.5. Формування нових горизонтів науки публічного управління на межі галузей знань.....	164
<i>Висновки до другого розділу .....</i>	<i>171</i>
<b>РОЗДІЛ 3. Національна академія державного управління при Президентові України як центр компетенцій у розвитку галузі науки «Державне управління» .....</b>	<b>175</b>
3.1. Національна академія державного управління при Президентові України як системоформуючий чинник галузі освіти і науки «Державне управління» .....	175

3.2. Підходи до організації наукової діяльності за умов демократизації українського суспільства .....	193
3.3. Інформаційно-аналітичний ресурс забезпечення розвитку галузі науки «Державне управління» .....	205
3.4. Проблеми розвитку галузі науки «Державне управління» .....	220
3.5. Наукова результативність та практична значимість комплексного наукового проекту «Державне управління та місцеве самоврядування» .....	232
3.6. Оцінювання якості наукових статей із державного управління .....	251
<i>Висновки до третього розділу</i> .....	263

<b>РОЗДІЛ 4. Глобальні тренди розвитку цивілізації: виклики для галузі науки «Державне управління» і практики публічного управління</b> .....	267
4.1. Цивілізаційний підхід до розвитку суспільства в сучасних умовах .....	267
4.2. Характеристика ключових глобальних трендів (мегатрендів) та їх вплив на зміни розвитку економіки і суспільства .....	280
4.3. Внутрішні виклики перед системою державного управління в Україні .....	303
4.4. Реалізація можливостей галузі науки «Державне управління» в процесах подолання зовнішніх і внутрішніх викликів, зумовлених глобальними зрушеннями .....	318
<i>Висновки до четвертого розділу</i> .....	329

<b>РОЗДІЛ 5. Наукові аспекти формування публічної служби в Україні</b> .....	333
5.1. Генеза та еволюція сутності поняття «публічна служба» ....	333
5.2. Сучасний стан наукового дослідження публічної служби в Україні .....	354
5.3. Модернізація публічної служби в умовах зміни парадигми державного управління: науково-правовий аспект .....	369

5.4. Проблемні питання та першочергові наукові завдання сучасної публічної служби в Україні .....	387
5.5. Професійний розвиток публічних службовців в умовах суспільних реформ: парадигмальна модель за професіологічним підходом .....	408
<i>Висновки до п'ятого розділу</i> .....	427

## **РОЗДІЛ 6. Дорожня карта розвитку науки**

### **«Державне управління» в контексті формування новітньої моделі публічного управління в Україні .....**

6.1. Державне управління суспільними реформами в контексті парадигми сталого інноваційного розвитку і стратегічного курсу України на вступ до Євросоюзу .....	435
6.2. Наукове забезпечення державного регулювання діяльності недержавних інституцій у контексті забезпечення національної безпеки України .....	450
6.3. Інноваційні аспекти державно-управлінських реформ і завдання щодо їх теоретико-методологічного обґрунтування .....	467
6.4. Методологічні підходи та пріоритетні напрями розвитку науки державного управління в контексті реалізації модернізаційних реформ .....	486
<i>Висновки до шостого розділу</i> .....	502

## **ПІСЛЯМОВА .....**

## **ДОДАТКИ .....**

Додаток А .....	513
Додаток Б .....	524
Додаток Г .....	531
Додаток Д .....	533
Додаток Ж .....	539

## **АВТОРСЬКИЙ КОЛЕКТИВ .....**

## C O N T E N T

<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>10</b>
<b>CHAPTER 1. Developing theory and methodology of state and Public Administration.....</b>	<b>17</b>
1.1. System-historical approach to conceptualizing the evolution of public administration theory.....	17
1.2. Philosophical and political genesis of science of managing people and state .....	24
1.3. Public administration in social theories of XIX–XX centuries....	45
1.4. Classical and modern models of public administration .....	52
1.5. Conceptualization of theoretical and methodological foundations of public administration in the context of development of state administration science and practice.....	71
1.6. Principles of public administration evolution, classification, European dimension.....	85
<i>Conclusion to chapter 1</i> .....	100
<b>CHAPTER 2. Field of science «public administration» in scientific and educational space of Ukraine.....</b>	<b>106</b>
2.1. Features of correlation of categorial apparatus of science of public administration and modern concept of public administration .....	106
2.2. Analysis of research and conceptual directions of development of field of science «Public Administration» in Ukraine .....	122
2.3. Public administration as a type of socio-economic and professional activity, and area of education and science .....	141
2.4. Modern national scientific schools in field of science «Public Administration» .....	153
2.5. Broadening horizons of science of public administration on the frontier of fields of study .....	164
<i>Conclusion to chapter 2</i> .....	171
<b>CHAPTER 3. National Academy for Public Administration under the President of Ukraine as centre of competence in development of science «Public Administration».....</b>	<b>175</b>
3.1. National Academy for Public Administration under the President of Ukraine as a keystone for the field	

of education and science «Public Administration».....	175
3.2. Approaches to administration of scientific activity in the process of democratization of Ukrainian society .....	193
3.3. Information and analytical resource for development of field of science «Public Administration» .....	205
3.4. Problems of development of field of science «Public Administration» .....	220
3.5. Scientific efficiency and practical significance of complex scientific project «Public Administration and Local Self-Government» .....	232
3.6. Quality assessment of academic articles on public administration.....	251
<i>Conclusion to chapter 3</i> .....	263

**CHAPTER 4. Global trends in the development of civilization:  
challenges for science and practice of public  
administration.....** 267

4.1. Civilization approach to development of society in modern conditions .....	267
4.2. Characterization of key global trends (megatrends) and their impact on changes in economic and social development .....	280
4.3. Internal challenges to the system of public administration in Ukraine .....	303
4.4. Realization of opportunities of field of science «Public Administration» in processes of overcoming external and internal challenges caused by global shifts.....	318
<i>Conclusion to chapter 4</i> .....	329

**CHAPTER 5. Scientific aspects of developing public service  
in Ukraine.....** 333

5.1. Genesis and evolution of the essence of concept of «public service».....	333
5.2. Current state of public service research in Ukraine .....	354
5.3. Modernization of public service in the context of a paradigm shift in public administration: a legal and scientific aspect.....	369



---

5.4. Problematic issues and priority scientific tasks for modern public service in Ukraine .....	387
5.5. Professional development of public servants in the context of social reforms: professional approach to a paradigm model .....	408
<i>Conclusion to chapter 5</i> .....	427
<b>CHAPTER 6. Road map for «public administration» science in the context of developing the latest model of public administration in Ukraine</b> .....	435
6.1. Public administration of social reforms in the context of paradigm of sustainable innovative development and strategic course of Ukraine for joining the European Union .....	435
6.2. Scientific support of state regulation of non-governmental institutions in the context of ensuring the national security of Ukraine .....	450
6.3. Innovative aspects of public administration reforms and tasks on their theoretical and methodological substantiation .....	467
6.4. Methodological approaches and priority directions of development of science of public administration in the context of implementation of modernization reforms ....	486
<i>Conclusion to chapter 6</i> .....	502
<b>CONCLUSION</b> .....	505
<b>ANNEXES</b> .....	513
Annex А.....	513
Annex Б.....	524
Annex Г.....	531
Annex Д.....	533
Annex Ж.....	539
<b>AUTHORS' TEAM</b> .....	548

## ПЕРЕДМОВА

Масштабні та глибинні суспільно-політичні й економічні зміни, що постійно відбуваються в державах на переломних етапах їх розвитку та пов'язані з прагненням досягти прогресу в якісному зростанні, стосуються процесу, який в науковому дискурсі називають «модернізація». Слово «modern» у звичайному розумінні означає «сучасний» у сенсі «передовий, що відповідає вимогам свого часу», а в теорії модернізації його сутність полягає в тому, щоб підкреслити відповідність Новому часу. Цей термін також використовується з метою виокремити ті суспільства, які пройшли успішну модернізацію й стали «суспільствами модерну», або «сучасними суспільствами», на відміну від «традиційних суспільств», які не пройшли модернізацію чи перебувають на шляху до неї.

У практичному плані методологічна функція теорії модернізації полягає насамперед у тому, що вона пропонує країнам певну стратегію розвитку, що дає їм змогу здолати соціально-економічне і технологічне відставання від розвинених країн і посісти гідне місце в сучасному світі. При цьому здебільшого на основі цієї теорії пропонуються дві альтернативні стратегії розвитку: а) або відтворювати цінності західного суспільства; б) або виробити свою оригінальну парадигму суспільного розвитку, що сьогодні має відношення до процесу інноваційного саморозвитку, який передбачає співвідношення традиційних ціннісних елементів та інноваційних структур, їх взаємодію, послідовність накопичення нових якостей, що дає можливість в остаточному підсумку досягти сталості соціальних змін, не втративши при цьому системної якості.

У цьому контексті соціально-економічна модернізація є комплексом взаємопов'язаних напрямів, що охоплюють промислово-політику, розвиток науково-технологічного та інноваційного потенціалу, удосконалення соціальної інфраструктури й переслідують такі цілі, як оновлення і вдосконалення економіки на основі впровадження новітніх науково-технічних досягнень і прогресивних технологій; здійснення прогресивних структурних зрушень і інституційних перетворень, спрямованих на підвищення ефективності економіки і забезпечення її конку-

рентоспроможності в міжрегіональному і міжнародному розподілі праці. Слід зазначити, що прихильники політологічного тлумачення модернізації розглядають її як частину загального процесу модернізації, коли перетворення відбуваються в усіх основних складових соціальної системи (економічній, правовій, політичній, культурній тощо), але вибір модернізаційного розвитку починається і здійснюється саме у сфері політики, з прояву політичної волі до змін.

Україна також постійно виражає бажання модернізувати суспільство за прикладом інших держав, що пов'язано, насамперед, із перманентним «перезавантаженням» влади: кожна нова влада бажає модернізувати економіку, суспільство, управління тощо, однак, як свідчить майже тридцятирічний досвід незалежності нашої держави, далеко не всі подібні спроби можна вважати успішними. Проте від модернізаційного шляху ніхто не відмовляється.

Сьогодні Україна продовжує рухатися по траєкторії сталого економічного зростання. Визначено й пріоритетні напрями державної політики на середньострокову перспективу, серед яких ефективна інтеграція у світову економіку як основа якісного прориву в економічному розвитку країни; подальша модернізація й диверсифікація економіки України як фундамент сталого економічного зростання; сучасна соціальна політика, спрямована на захист найуразливіших верств населення і стимулююча продуктивний розвиток економіки; розвиток сучасної системи науки та освіти, духовного потенціалу народу, процвітання культури; перехід на сучасні принципи і стандарти в організації сфери охорони здоров'я; територіальний розвиток, відповідний потребам збалансованого розвитку економіки.

Усі зміни, що відбуваються в результаті зазначених пріоритетів в економічній і політичній системах, у суспільних відносинах тісно пов'язані з модернізацією державного управління на всіх рівнях: державному, регіональному, місцевому. Більше того, від успішності модернізації системи державного управління економічними і соціальними об'єктами, процесами, відносинами визначальним чином залежить результативність модернізації всієї сутності життєдіяльності економіки і суспільства.

Модернізація державного управління в сучасній Україні, як свідчить накопичений досвід реформування, здійснюється за кількома суттєвими напрямками і пов'язана з цілою низкою нововведень. Зокрема, під час проведення адміністративної реформи, реформи державної служби, бюджетного процесу, державних і регіональних відносин та інших реформ особливе значення відводилося таким аспектам діяльності органів влади, як: оптимізація масштабів і характеру державного управління; стандартизація і регламентація управлінської діяльності; поліпшення взаємодії виконавчої влади і суспільства; формування «електронного уряду»; інформаційне забезпечення, удосконалення державної служби та ін. Сьогодні до цих напрямів додається цифровізація, що включає, передусім, здійснення цифрової трансформації всього управлінського процесу та формування цифрових компетенцій. Крім того, актуалізуються заходи щодо модернізації системи державного управління в частині вдосконалення взаємовідносин між центральними, регіональними і місцевими органами управління на основі посилення децентралізації управлінських функцій.

Водночас в усіх модернізаційних процесах постійно присутньою є умова щодо національно-державного відродження України. Сутність цієї умови полягає в тому, що відродження України, укорінення в ньому демократичних цінностей та самоідентифікація нації відбуваються в досить складних і суперечливих обставинах, зумовлених неусталеністю багатьох суспільно-політичних і соціально-економічних процесів, започаткованих у 1990-х рр. та посилених новітньою історією, зумовленою насамперед Революцією гідності. На жаль, і до цього часу до кінця незрозумілими залишаються світоглядні, ціннісні координати-регулятори людської поведінки і навіть взаємовідносини між людьми, що впливає на соціокультурну ситуацію в Україні. Адже масштабні зміни в соціумі, якщо вони є системними і пов'язані з розбудовою нового суспільного ладу, завжди впроваджуються разом із трансформаціями культурними. Однак культурний імператив для української влади й до цього часу не став об'єктом постійної уваги.

Зміни, що відбуваються в сучасній Україні впродовж останніх шести років, можуть бути розглянуті як чергова модернізація,

що здійснюється в принципово іншій історичній ситуації, як постіндустріальне або інформаційне суспільство. А сам процес модернізації, що відбувається, можна в цілому віднести до ендогенно-екзогенного типу (запозичення деяких елементів цивілізації західного типу, а характерною особливістю є поєднання різних власних і запозичених інститутів, а також традицій (часткова модернізація) з імітацією результатів. Наскільки гнучким і продуктивним може бути подальший етап модернізації залежить від того, наскільки він сформований на основі критичного ставлення до досвіду інших країн і здатності запропонувати свою національно орієнтовану модель, ураховуючи зовнішні фактори самого процесу модернізації, серед яких найбільш актуальними можна виділити геополітичні, економічні, безпекові, культурні, що суттєво впливають на цивілізаційний вибір та на формування відповідного цивілізаційного механізму.

Становлення демократичної, правової, соціальної держави, розвиток громадянського та інформаційного суспільства, європейська інтеграція України, проведення політичної, адміністративної та інших реформ вимагають високого рівня компетентності, професіоналізму, творчості та управлінської культури в державних службовців органів державної влади та посадових осіб органів місцевого самоврядування. Тому ефективне забезпечення соціально-економічних реформ державного управління значною мірою залежить від кадрів, підготовлених до активної професійної, компетентної та інноваційної роботи в нових умовах: демократії, економічної та політичної конкуренції, глобалізації, цифровізації.

Звичайно, що всі процеси модернізації державного управління повинні започатковуватись й обґрунтовуватись на наукових засадах. Тому всі ці роки в Україні відбувається динамічний процес становлення галузі науки «Державне управління», зумовлений логікою розвитку наукового знання і потребами соціальної практики. Відбувається це на тлі парадигмальних змін у зарубіжній науці публічного управління (адміністрування), викликаних явищем, що дістало назву глобальної революції в державному секторі. Відтак постають гострі питання щодо об'єктивної оцінки тенденцій становлення та розвитку галузі

науки «Державне управління» в Україні. Відомо, що предметом науки державного управління є закономірності функціонування системи державного управління, у тому числі суспільних процесів як об'єктів державно-управлінського впливу, принципів і технологій управлінської діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування і т. ін. Останніми роками цей предмет був підданий серйозним змінам, що вимагає системного дослідження як у взаємозв'язку з практикою державного управління, так і, особливо, у контексті прогнозування майбутнього результативного процесу формування адекватних викликам як глобальних мегатрендів, так і внутрішнім проблемам системи державного управління, спрямованої на забезпечення економічного зростання й надання якісних та всеосяжних послуг населенню.

Теоретико-методологічним підґрунтям цієї монографії є наукові дослідження з актуальних проблем становлення галузі науки «Державне управління», галузі знань «Публічне управління та адміністрування», досвід становлення та розвитку публічного управління в Україні та зарубіжних країнах. Серед фундаментальних праць із цих напрямів необхідно виокремити роботи В. Авер'янова, Г. Атаманчука, В. Бакуменка, М. Білинської, В. Бодрова, В. Вакулєнка, К. Ващенка, В. Голубь, Л. Гонюкової, В. Гошовської, І. Грицяка, Н. Грицяк, І. Дегтярьової, І. Дробота, О. Ігнатенка, С. Калашнікової, Д. Карамишева, О. Карпенка, В. Князева, Т. Колодій, М. Кравченко, В. Куйбіди, Ю. Лебединського, Е. Лібанової, І. Лопушинського, В. Лугового, В. Малиновського, В. Мамонової, О. Мордвінова, П. Надолішнього, І. Надольного, Н. Нижник, М. Орлатого, М. Пірен, Г. Райта, В. Ребкала, І. Розпутенка, В. Скуратівського, Ю. Сурміна, О. Телешуна, В. Тертички, В. Трошинського, В. Удовиченка та ін. Високо оцінюючи внесок вітчизняних учених у розробку проблем становлення галузі науки «Державне управління», необхідно зазначити дискусійність і нерозробленість багатьох теоретико-методологічних положень, а також їх практичне значення, що й зумовили вибір теми дослідження, результати якого викладені в цій праці.

Фундаментальна науково-дослідна робота «Стан та перспективи розвитку науки державного управління», виконання якої ста-

ло основою монографії, є логічним продовженням і черговим етапом фундаментальних розробок Національної академії державного управління при Президентові України, спрямованих на розвиток методології науки державного управління.

Підґрунтям проведення цього дослідження є положення Конституції України, закони України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про вищу освіту», «Про інноваційну діяльність», «Про наукову і науково-технічну діяльність», «Про формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів»; Указ Президента України «Про деякі питання Національної академії державного управління при Президентові України» від 31 серпня 2016 р. № 375/2016; Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020», затверджена Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015, зокрема розділ 3 «Дорожня карта та першочергові пріоритети реалізації Стратегії», у якому однією з першочергових реформ визначено реформу державного управління, що має на меті побудову прозорої системи державного управління, створення професійного інституту державної служби, забезпечення її ефективності; Стратегія реформування державного управління України на 2016–2020 роки, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р; Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами – з іншої сторони; Стратегічний документ «Трансформація нашого світу: порядок денний для сталого розвитку на період до 2030 року», який було затверджено на засіданні 70-ї сесії Генеральної Асамблеї ООН у вересні 2015 р. тощо.

Серед завдань для досягнення мети дослідження виконувалися такі: виявлення теоретико-методологічних підходів до вивчення історичних, політичних, соціально-економічних, інших детермінант та інституціональних (нормативно-правових, організаційно-функціональних, фінансово-економічних та інших) засад виникнення й функціонування галузі науки державного управ-

ління в Україні; визначення місця науки державного управління в системі вітчизняної та світової науки; науково-аналітичне обґрунтування ролі науки «Державне управління» в процесах формування та розвитку системи державного управління, місцевого самоврядування, реформування суспільних відносин; характеристика особливостей функціонування та проблем розвитку науки державного управління на сучасному етапі внутрішніх і зовнішніх суспільних викликів і перетворень та ін.

Проведення цієї науково-дослідної роботи здійснювалося на основі комплексного використання загальнонаукової (історичний, логічний, системний, синергетичний та інші підходи) методології та конкретних наукових методів державного управління до дослідження стану нормативно-правового, організаційно-функціонального, фінансово-економічного забезпечення процесів формування та розвитку галузі науки «Державне управління», використання методів еволюційної теорії, проблемно-логічного і компаративного аналізу, інституційно-еволюційного підходу та ін.

Результати дослідження, що відображаються в цій монографії, включають: розроблені теоретичні інтерпретації та ідентифікацію визначення ключових понять термінологічної системи за темою дослідження в умовах функціонування галузі науки «Державне управління» та галузі знань «Публічне управління та адміністрування»; визначені передумови виникнення та детермінанти розвитку галузі науки «Державне управління» в Україні; компаративний аналіз методології галузі науки «Державне управління» та галузі знань «Публічне управління та адміністрування» й визначення структури наукового знання про державне управління; обґрунтування пріоритетних напрямів розвитку галузі науки державне управління з метою забезпечення належного наукового та експертно-аналітичного супроводу процесів реформування державного управління, розбудови державності України та сталого розвитку українського суспільства; запропоновані шляхи вдосконалення механізмів підвищення ефективності та результативності галузі науки «Державне управління» та інші аспекти.



# **Розділ 1**

## **РОЗВИТОК ТЕОРІЇ Й МЕТОДОЛОГІЇ ДЕРЖАВНОГО ТА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ**

### **1.1. Системно-історичний підхід у концептуалізації еволюції теорії державного управління**

З погляду успішності дослідження того чи іншого феномену суспільного буття цілком виправдав себе історико-порівняльний підхід, що дає можливість водночас прослідкувати еволюцію досліджуваного об'єкта, яким у нашому випадку є наука про державне управління, та відповідно до заданих параметрів виявити особливості його розвитку в певні історичні епохи. Це, у свою чергу, створює надійне підґрунтя для подальшого дослідження сучасних наукових джерел, теоретико-методологічних засад науки державного управління, виявлення малодосліджених аспектів цього явища та проблемних питань його сучасного стану.

Проведене дослідження дає змогу стверджувати, що державне управління виявилось одним із найдавніших видів професійної діяльності, пов'язаних із виникненням та розвитком людської цивілізації. Від найдавніших часів до початку XIX ст., коли розпочався бурхливий розвиток сучасної демократії, державне управління застосовувалося, насамперед, як інструмент цивілізаційного розвитку, покликаний сприяти збереженню та примноженню державної влади. У процесі своєї еволюції державне управління набуває ознак міждисциплінарного знання та виокремлюється як галузь теоретичної та прикладної діяльності. Значення науки державного управління в усьому багатоманітті її форм і методів, спрямованих на проблему вдосконалення засад сучасної демократії, важко переоцінити. Нами не ставилося завдання проаналізувати весь комплекс еволюції науки державного управління, охопити якомога більше коло авторів. Основною метою нашого дослідження було виявлення характерних ознак розвитку науки державного управління на підставі аналізу конкретних наукових джерел, характерних для того чи іншого її періоду.

Перш ніж розпочати виклад історії науки державного управління, видається необхідним сформулювати кілька загальних по-

передніх умов дослідження, насамперед щодо способу викладу матеріалу.

Свого часу К. Манхейм, один із засновників соціології знання, зазначив, що існують два основних способи викладу історії ідей. Перший спосіб – «оповідний», на основі якого показується «перехід» ідей від одного мислителя до іншого й ведеться епічна розповідь про історію їх розвитку. Другий спосіб розглядає історію думки через аналіз різних стилів мислення; ключем до розуміння змін думки слугує мінливе «суспільне тло», насамперед стан класів і суспільних груп<sup>1</sup>. У цьому зв'язку звертає на себе увагу та обставина, що назва відомої двотомної праці Б. Рассела, перекладена українською як «Історія західної філософії», в англійському оригіналі має продовження: «та її зв'язок з політичними й соціальними умовами з найдавніших часів до сьогодення»<sup>2</sup>. І дійсно, історію філософських ідей і вчень Заходу Б. Рассел розглядає в тісному взаємозв'язку їх із політичними й соціальними умовами різних історичних епох. Так, розгляд грецької філософії він починає з виникнення грецької цивілізації взагалі.

Такий спосіб викладу тим більше необхідний під час дослідження історії політичних ідей і вчень, оскільки останні значно більшою мірою, ніж власне філософські, пов'язані з політичними й соціальними умовами свого часу, з долями держав, класів і суспільних груп. Отже, періодизацію історії політичних вчень не можна розглядати у відриві від періодизації історії взагалі. Існує кілька підходів до періодизації історії людства.

Перший підхід був запропонований французькими істориками XVII–XVIII ст. Відповідно до цього підходу історія поділялася на такі епохи: Стародавній світ – від моменту виникнення людської цивілізації до падіння Риму під ударами варварів; Середньовіччя – з V по XV ст.; Відродження – XV–XVI ст.; Новий час – XVII–XIX ст.; і, відповідно, Новітній час – від початку XX ст.

Другий підхід був запропонований марксизмом у середині XIX ст. В основу марксової періодизації історії покладено класовий критерій, зумовлений характером економічних відносин і формою

<sup>1</sup> Манхейм К. Диагноз нашего времени. М.: Паллада, 1994. 572 с.

<sup>2</sup> Рассел Б. История западной философии / пер. с англ. Ю. Лисняка. К.: Основи, 1995. Т. 1. 759 с. Т. 2. 415 с.

власності. К. Маркс розглядав історію як природничо-історичний процес переходу від нижчої суспільно-економічної формації до більш високої – від первіснообщинної (докласової) формації до рабовласницької, від неї – до феодалізму, від нього – до капіталістичного виробництва, або буржуазної формації, й від буржуазної формації до безкласової комуністичної формації, першою фазою якої є соціалізм. На переконання К. Маркса, докорінний злам в історії людства відбудеться при переході від останньої антагоністичної формації – буржуазної – до комуністичної. Образно він цю думку виражав як перехід від передісторії людства до його справжньої історії<sup>3</sup>.

Третій підхід пропонує більш укрупнену періодизацію історії, де основним критерієм виступає феномен індустріального виробництва, що виник саме в XVII–XVIII ст. Відповідно до цього підходу в історії можна розрізнити три епохи, отже, і три суспільства – доіндустріальне, індустріальне та постіндустріальне (інформаційне), перший етап якого почався в останній чверті XX ст.

Однак історія розвитку будь-яких ідей і вчень, у тому числі політичних, не є рівномірним прямолінійним процесом поступового нагромадження знань. Тут, як і в історії взагалі, бувають свої вибухові, революційні епохи та тимчасові сповільнення.

У своїй роботі «Зміст і призначення історії» К. Ясперс виділяє два «осьових часи», дві «осьові епохи» у розвитку ідей і вчень<sup>4</sup>. Перша «осьова епоха» – це період приблизно між 800 і 200 рр. до н. е. Саме тоді майже одночасно й незалежно один від одного (на Сході – у Китаї, Індії, Персії, Палестині, і на Заході – у Греції) утворилися досить екзистенційно споріднені між собою духовні центри. У Китаї тоді творили мислителі Конфуцій, Лао-цзи, Мо-цзи та інші філософи. В Індії виникли Упанішади й Веди. В Ірані пророк Заратустра говорив про світ, у якому йде боротьба добра зі злом. У Давній Греції – це час епічного поета Гомера, автора «Іліади» й «Одіссеї», великих філософів Геракліта, Демокріта, Сократа, Платона, Арістотеля й багатьох інших, історика Фукідіда й механіка Архімеда. Вони не тільки здійснили прорив міфологічного світогляду, вони зробили щось незрівнянно

<sup>3</sup> Маркс К. Экономическо-философские рукописи 1844 года и другие ранние философские работы / пер.-сост. И. Гобзов. М.: Академ. проект, 2019. 784 с.

<sup>4</sup> Ясперс К. Смысл и назначение истории. М.: Наука, 1991. С. 32–33, 96–97.

більше. У результаті їхньої діяльності з'явилася людина раціонально мисляча, здатна до самосвідомості, тобто до процесу, коли свідомість (мислення людини) робить предметом дослідження саму свідомість, саме мислення. В епоху першого «осьового часу» було започатковано усвідомлення основних філософських і політичних категорій, якими користуються люди XXI ст.

Друга «осьова епоха» – XV–XVIII ст. – мала місце в основному в Європі. Сходу вона торкнулася менше, хоча ще в XIV ст. життя Європи, Індії й Китаю було приблизно на одному рівні цивілізації. Але в Європі зародився й отримав розвиток капіталізм, відбулися промислові, наукові, політичні, релігійні революції. Усе це викликало новий могутній зліт людської думки. Перевагу другої «осьової епохи» К. Ясперс бачив у тому, що вона, піднімаючись над тим, що вже було створено в період першої «осьової епохи», мала більший обрій і досягала більшої широти й глибини.

Однак остаточні кроки, що відокремлюють все історичне минуле від ще схованого від нас майбутнього, були зроблені вже в перші століття нашої ери. Тому принцип історичності й послідовності дослідження спонукав нас доповнити класифікацію К. Ясперса ще однією, проміжною «осьовою епохою» тривалістю принаймні тисячу років – I–X ст. Історіографічна цінність цієї епохи полягає насамперед у тому, що саме в цей період як на Заході (християнство), так і на Сході (іслам) виникли нові світоглядні вчення, які детермінували політичне буття й осмислення світу аж дотепер, і, безсумнівно, ще тривалий час будуть визначати зміст політичної історії людства.

Нарешті, основну увагу в дослідженні має бути приділено історії політичних вчень і розвиткові знань про державне управління новітнього періоду історії й сьогодення. У цей період формується сучасна політологія, державне управління набуває нового змісту й розпочинається дійсно системна взаємодія теорії та практики цих та інших гуманітарних наукових галузей у процесі вироблення й реалізації політики національного і світового масштабів.

Таким чином, ми визначили чотири історичних періоди, за якими доцільно здійснити історіографічний огляд еволюції знань про державне управління, а саме: 1) давня історія, період орієнтовно від VIII до I ст. до н. е.; 2) історія пізньої античності й раннього середньовіччя, період від I до XIV ст.; 3) історія епохи Відродження й Про-

світництва, період XV–XVIII ст.; сучасна історія, період від XIX ст. дотепер.

Проте наш огляд не був би системним, і, певно, не задовольнив мету дослідження, якби в ньому не було встановлено параметрів аналізу історико-цивілізаційної еволюції науки про державне управління. У контексті дослідження процесів, виявлення тенденцій і закономірностей формування теоретико-методологічних засад науки про державне управління дослідника насамперед мають цікавити гносеологічний і технолого-методологічний аспекти розвитку об'єкта, яким у дослідженні приділено найбільшу увагу. Але при цьому не можна було залишити поза увагою й інші аспекти, принаймні професіоналізаційний, інституційний, організаційний. До того ж у нашому дослідженні важливе значення має географічна, точніше – геополітична компонента, яка значною мірою детермінувала особливості тієї чи іншої політичної доктрини й методики її публічної легітимації. При цьому маємо на увазі, що політичні ідеї та вчення довгий час розвивалися в лоні філософії, яка містила в собі знання й міркування людей про навколишній світ і про самих себе. Фактично аж до епохи Відродження й початку Нового часу, тобто до XV–XVII ст., політична думка розвивалася головним чином завдяки зусиллям філософів.

Навіть коли політична наука набула самостійного статусу, її зв'язки з філософією, насамперед політичною філософією, збереглися. Тим більше, що зв'язок минулого й сьогодення лишився настільки великим, що й нині, на початку XXI ст., політологи продовжують аналізувати тексти творів видатних мислителів минулого, навіть ведуть з ними полеміку як із сучасниками. Свідченням тому може слугувати книга одного з видатних західних філософів XX ст. К. Поппера «Відкрите суспільство та його вороги», перший том якої – «У полоні платонових чарів» – цілком присвячений критичному аналізу «політичної програми» Платона. Автор підкреслює, що коли він звертається до минулого, проблеми, розглянуті ним, є проблемами сучасності<sup>5</sup>.

Буває й так, що ідеї, висловлені мислителями, значно випереджають свою епоху, тому не зустрічають особливого розуміння сучасників. І тільки через століття до нових поколінь людей приходять

---

<sup>5</sup> Поппер К. Відкрите суспільство та його вороги: у 2 т. / пер. з англ. О. Коваленка. Київ: Основи, 1994. 938 с.

усвідомлення того, що ці ідеї не просто з розряду великих, а дійсно є доленосними. Досі існують соціально-політичні проблеми, які люди намагалися розв'язати ще тисячоліття тому, але ефективні шляхи їх вирішення людство шукає й дотепер.

Нерідко старі поняття політичної теорії та практики наповнюються новим змістом, що відповідає умовам громадського життя, які змінилися. Так, ще Арістотель висловив ідею, відповідно до якої всі люди від природи рівні. Ця ідея значно випереджала свій час і не знайшла підтримки у рабовласницьких Афінах. Тільки у XVIII ст. ідею загальної правової рівності людей було покладено в основу розуміння прав і свобод людини. Насамперед основний зміст історичної еволюції політичних вчень варто бачити в зростанні гуманістичних основ у самій ідеології та, особливо, у практиці державного управління. Крім того, під час ознайомлення з творами давніх мислителів не лише загальнофілософського, а й практичного змісту, ми бачимо, що вони часто нагадують розробки сучасних науковців у тій частині, де йдеться про їхні висновки, поради й рекомендації щодо реалізації державцями свого «мистецтва управління державою». Подібні спостереження навели нас спочатку на гіпотезу, а надалі й на висновок про те, що з давніх часів значна частина політичних творів не просто містили в собі ознаки застосування наукових методів, а й мали практичне призначення саме для потреб державного управління.

Із давніх часів ключовим поняттям суспільних відносин стає поняття «ідея». Головною причиною виникнення та розвитку політичних ідей виявилось соціальне різноманіття, у тому числі різноманіття суспільних відносин, пов'язане з поділом праці, розвитком виробництва і соціальним розшаруванням.

Політична боротьба породжувала наукові дискусії, під час яких вироблялися політичні концепції. Вони стикалися між собою, суперничали, підтримувалися чи відкидалися суспільством. Тому вчені дійшли висновку, що оцінка політичної доктрини потребує не лише визначення інтересів соціальної групи, яка цю доктрину підтримує, та інтересів опозиційних соціальних груп, а й аналізу впливу тієї чи іншої політичної доктрини на суспільні відносини загалом чи в окремій їх галузі, тобто політичного аналізу.

Дослідження доктрин державного управління показує, що практично всі вони мають у своїй структурі три основні компоненти:

- теоретичну основу, методологію, через яку відбувається ідейно-понятійний зв'язок із найбільш впливовим світоглядом епохи, усім суспільством;

- змістову спробу теоретичного вирішення питань про походження, сутність, закономірності розвитку, устрій, соціальне призначення держави, про права та обов'язки громадян, їхні відносини зі структурами держави;

- програмні положення, політичні й правові ідеали, проєкти, що безпосередньо виражають інтереси певних соціальних груп, сполучають окремі погляди, судження, оцінки в цілісну політичну систему.

Наявність цих компонент, насамперед теоретичного змісту, відрізняє доктрину від політичної думки чи погляду, від пропаганди, що містить політичні гасла, оформлені в дусі існуючого світогляду.

Найперші в історії людства спроби усвідомити суспільно-політичні проблеми дійшли до нас у релігійних міфах і легендах. Про політичне вирішення тих чи інших соціальних проблем розповідають міфи про Утнапіштіма і Ноя, яким, можливо, більше п'яти тисяч років. Питання влади, власності, інших суспільних відносин відображені в міфах Давньої Греції тощо.

Системний підхід до розгляду багатьох питань державності, права, суспільної поведінки міститься в документах світових релігій: буддизму, християнства, ісламу. Релігії висвітлювали існуючий суспільний устрій, посилаючись на незаперечний авторитет вищих сил – ієрархії богів чи єдиного бога. На основі релігійних уявлень і сьогодні складаються деякі оригінальні політичні концепції. Світське осмислення політичних проблем суспільства було започатковано мислителями Китаю, Індії, Стародавньої Греції і Риму. Ця епоха охоплює VI–II ст. до н. е. Наукові погляди про державне управління цього періоду виражаються переважно у викладі й тлумаченні релігійних міфів, законів або етичних норм, традицій життя того чи іншого суспільства, рідше – у формі філософських трактатів.

## 1.2. Філософсько-політична генеза науки про управління народом і державою

Політична думка з'являється разом із виникненням людської цивілізації. Перші вогнища цивілізації виникли на Сході – в Єгипті й Месопотамії, в Індії й Китаї – приблизно у IV–III тис. до н. е. Саме тут з'являються перші поселення, писемність, початкові знання про навколишній світ. Розвиваються торгівля й ремесла, росте майнова нерівність між людьми й групами людей. Далі цивілізація припускає здатність людини жити спільно не тільки в рамках родини, родової громади, а й у рамках держави, тобто в умовах соціально-економічної й класової нерівності, панування та підкорення. Усе це відображається в перших політичних міркуваннях людей.

В Єгипті й дотепер спостерігаємо символи величі місцевих державців найдавніших часів, фараонів – піраміди-усипальниці. Фараон поєднував в одній особі й верховну політичну владу правителя, і духовну владу головного жерця, він очолював стану соціальну «піраміду» і вважався не лише посередником між богами і людьми, а й власне живим богом. Чимало давньоєгипетських текстів, розшифрованих нині, оповідають про політичне життя тогочасного суспільства. Однак ці тексти мають переважно історіографічний характер – вони лише констатують, а не коментують події. Тим часом відомі й тексти, які свідчать про застосування авторами наукових засобів. Так, в одному з найдавніших політичних документів Давнього Єгипту, що дійшов до наших часів, – «Повчанні Птахотепа» (XVIII ст. до н. е.) йдеться про безумовну й абсолютну покору всіх єгиптян фараонові; обґрунтовується, звичайно, із релігійних міркувань, необхідність і доцільність суспільної нерівності; даються поради щодо правил спілкування можновладців із «нижчими» людьми<sup>6</sup>.

У Месопотамії важливими політичними пам'ятками стали закони Вавилонії, Ассирії й Хетського царства. Вони виходять з міркувань про божественне походження царської влади, а царів зображують як богоподібних істот, які правлять за допомогою своїх вельмож.

<sup>6</sup> Поучение Птахотепа. Антология мировой философии: в 4 т. М.: Мысль, 1970. Т. 1. С. 14–16.



Так, у відомих Законах Хамурапі, царя Вавилону (XVIII ст. до н. е.), правитель зображується суворим, але справедливим «батьком» своїх підданих, який піклується про те, щоб «сильний не кривдив слабого, щоб сироті й удові виявлялася справедливість»<sup>7</sup>. У Стародавній Індії головним джерелом політико-правових ідей слугували священні тексти й писання Веди (із санскриту – знання). Найбільший інтерес щодо цього являє «Ригведа» – збірник гімнів. Звідси бере початок концепція всемогутнього космічного або божественного закону – Рити – як порядку, встановленого споконвічно на землі й на небесах вищою силою, що вимагає від людини повної покори<sup>8</sup>.

Вплив священних писань явно позначається на «Законах Ману», що являють собою сукупність релігійно-філософських, політичних, моральних і правових настанов, які визначають доброчесне життя людей<sup>9</sup>.

На перший погляд може здатися, що вищезгадані історичні пам'ятки політичної теорії не є науковими, оскільки їх обґрунтування базуються на недоведених релігійних постулатах. Однак вже сам метод обґрунтування, навіть якщо він міфологічний і не піддається вимірам сучасної логіки, та упорядкованість викладу текстів; їх зміст, який переважно зводиться до конкретних порад, як управляти державою – підкорювати й підкорятися, свідчать про застосування, нехай, можливо, несвідомо, аналітичних підходів, і насамперед, до вирішення питань державного управління.

Ми й надалі тривалий історичний період будемо спостерігати, що тексти політичного змісту не дають правителю порад, як отримати державну владу – вона вже йому належить. Натомість, ознайомлення із змістом цих текстів давало можливість правителям зберегти свою владу й упорядкувати державні справи.

Найвідомішим і змістовим суто політичним трактатом Давньої Індії є «Артхашастра, або Наука політики» (IV–III ст. до н. е.). Його автором вважається брахман Каутілья. У цьому трактаті дійсно аналізується весь спектр найважливіших державно-політичних і госпо-

<sup>7</sup> Закони Хамурапі, царя Вавилону. Філософія політики: хрестоматія: у 4 т. / авт.-упоряд. В. П. Андрущенко та ін. Київ: Знання України, 2003. Т. 1. С. 9–17.

<sup>8</sup> Ригведа. Мандалы I–IV / пер. Т. Я. Елизаренковой. М.: Наука, 1989. 768 с.

<sup>9</sup> Ману-самхита: законы человечества. М.: Философ. кн., 2017. 384 с.

дарських питань того часу й містяться практичні поради, як управляти державою<sup>10</sup>. Так, у розділі, присвяченому основам держави, сказано: «Основними елементами держави є: цар, міністри, сільська місцевість, укріплені міста, скарбниця, військо й союзники». Дуже докладно характеризується «ідеал державця». У розділі міститься попередження: «Цар, що не має позитивних якостей, гине від своїх підданих або ворогів».

Важливе значення надається нарадам, які проводить цар. Нарада повинна бути закритою, «з якої не линуть розмови, куди не можуть заглянути й птахи». Перераховуються такі п'ять елементів наради: спосіб приступу до справ, наявність достатнього числа людей і матеріалів, визначення часу й місця, протидія невдачам, щасливе завершення справи.

Для дослідника теорії науки державного управління становить інтерес розділ «Спостереження у своїй країні за партіями людей відданих і людей по-зрадницькому настроєних». Тут із витонченістю, достойною сучасних політичних технологій, розписується техніка тотального стеження й провокацій. Стежити рекомендується за всіма — і за головними посадовими особами, і за простими городянами, і за сільськими мешканцями. Шпигунам радять з'являтися в місця масових зібрань людей — у залах зборів і навіть місцях священних омивань: «Нехай шпигуни, переодягнені пустельниками, голеними або із заплетеною косою, довідаються про достаток і невдоволення людей... Задоволених нехай цар шанує матеріальними дарунками й знаками уваги, незадоволених піддає покаранню».

У зовнішній політиці держави, як підкреслюється в «Артхашастрі», варто застосовувати шість методів: мир, який припускає укладання договору, що зв'яже ворогуючі сторони; війну, як заподіяння шкоди супротивникові; вичікування, ніби перебування в байдужому стані до зручного моменту; інтриги, тобто вживання заходів до нападу на супротивника; пошуки союзу з кимсь на стороні, з іншою державою; подвійну політику, як використання то війни, то миру. Рефреном у трактаті проходить думка про те, що владу й багатство варто здобувати, відстоювати й збільшувати всіма способами (як гарними,

<sup>10</sup> Артхашастра Каутильї: книги I–II. М.: Ин-т востоковедения РАН, 2009. 392 с.

так і дурними, коли останні виявляються більш надійними або єдино можливими). В Європі через два тисячоліття це повторить флорентієць Ніколо Макіавеллі.

У Стародавньому Китаї процес народження політичної думки та її характер мали істотну специфіку. Китайців не задовольняли лише священні писання, як в Індії, хоча, зрозуміло, «воля Неба» й надалі сприймається як вище, визначальне начало – Дао (з давньокитайськ. – шлях, закон). У центрі уваги китайських мислителів перебували проблеми організації держави, управління нею, відносин людини й суспільства. Це виразно виявляється у Конфуція (кит. Кун Фу-цзи – «учитель Кун». 551–479 рр. до н. е.) – без перебільшення, великого китайського філософа, творця етико-політичної доктрини, через кілька століть зведеної в ранг офіційної державної ідеології. Його вчення, що дістало назву конфуціанства, відіграло в історії Китаю роль специфічного еквівалента релігії. Головні праці Конфуція – «Лунь-юй» («Бесіди й судження») та «Про Дао і Де» («Про небо і долю»)<sup>11</sup>.

За життя Конфуція Китай являв собою строкату мозаїку постійно ворогуючих між собою царств і кланів. Тому все вчення Конфуція пронизано спогадами про «золоті давні часи», коли державець-правитель вшановувався народом як найбільш добродісна й мудра людина та мав звичай обирати собі спадкоємцем найдобродіснішого й наймудрішого зі своїх підлеглих. Усе, про що писав і чого навчав Конфуцій, спиралося на мудрість давніх китайських звичаїв. Але Конфуцій аналізував та інтерпретував норми давнини творчо, досить продумано, з урахуванням реальності, у якій він жив. Визнаючи божественну й природну сторони походження влади, Конфуцій свій головний інтерес бачив у тому, як облаштувати життя людей, забезпечити мудрий і справедливий порядок у державі. Цей порядок, за Конфуцієм, передбачає п'ять різномірних відносин: володаря й підлеглих, чоловіка й дружини, батька й сина, старшого й молодшого братів, друзів. У перших чотирьох має бути веління, з одного боку, і повне підкорення – з другого. Панувати треба справедливо й з благоволінням, підкорятися ж правдиво й щиро. У дружбі ж керівним принципом має бути обопільна чеснота.

<sup>11</sup> Конфуцій. Про небо і долю. *Філософія політики* ... С. 27–29.

На перший погляд, твори Конфуція, більшість з яких написано у формі діалогу, можуть здатися еклектичними, однак, даючи різні відповіді на однакові запитання, він спонукає своїх учнів до аналізу й урахування обставин конкретної ситуації, показує складності в управлінні державою й підкреслює відповідальність того, хто нею управляє. На думку Конфуція, досягти справедливого державного устрою можна лише дотримуючись певних правил («чи») і норм («сяо»), які стосуються всіх людей і насамперед тих, хто управляє. «Чи» – це правила поведінки людей в ієрархічній системі управління, правила, які охороняють від догідництва одних, від сваволі інших, даючи змогу кожному зберегти достоїнство. Правитель зобов'язаний використовувати чиновників відповідно до «чи», але й чиновник повинен суворо дотримуватися «чи». Без неухильного дотримання «чи» вся структура державного управління стає негідною й зрештою розпадається. Норми «сяо» за своїм характером і призначенням значно ширше. Ними регулювалася вся сукупність відносин у суспільстві. Якщо придивитись уважно, саме ці норми, сформульовані в такий спосіб Конфуцієм, через тисячоліття знайшли відображення у веберівській теорії «раціональної бюрократії».

Таким чином, східний напрям в історії розвитку політичних ідей бере свій початок від визначних пам'яток: давньоєгипетської культури – «Повчання Птахотепа», культури Близького Сходу – «Законів Хамурапі», давньоіндійської культури – «Вед», «Артхашастри», «Законів Ману», які містили політичні думки; та від праць Конфуція, Лао-цзи<sup>12</sup>, Мо-цзи<sup>13</sup>, Сюнь-цзи й деяких інших давньокитайських мислителів. Тут політичні ідеї досить тривалий час були «сховані» у філософських вченнях, фольклорі, міфах, релігії. Їх виділення в самостійний науковий напрям відбувається протягом багатьох віків. Однак уже у цих найдавніших пам'ятках світової науки ми спостерігаємо ознаки аналітичного осмислення політичної реальності з метою задоволення потреб державного управління. Крім того, у цих творах

<sup>12</sup> Лао-цзи. Етичні та соціально-політичні роздуми. *Філософія політики ...*. С. 25–26.

<sup>13</sup> Мо-цзи. Книга родовой знаті та конфуціанства. *Філософія політики ...*. С. 30–36.

містяться філософські витоки тих політичних ідей, які з успіхом були реалізовані пізнішою політичною наукою.

Ми бачимо також, як у цей час формуються гносеологічні за-  
сади науково-аналітичної методології. Наука про державне управ-  
ління починається з того, що мислителі вже не розглядають державу  
як щось монолітно ціле, один раз і назавжди дане. Першим науково-  
аналітичним засобом у працях найдавніших політичних мислителів  
стає типологізація (грец. *τυπος* – форма, зразок) держави – її форм і  
складових. Далі застосовується критеріалізація (грец. *κριτηριον* – засіб  
судження, мірило) – установлення певних вимог, характерних ознак  
для оцінювання державної політики в цілому та окремих її складових.  
Там, де застосовується типологізація і критеріалізація, виникає потре-  
ба в порівняннях: ідеального й реального, бажаного й дійсного, різних  
феноменів одного роду або феноменів різного роду між собою тощо.

Першим засобом порівняння виявилася звичайна дихотомія –  
зіставлення двох протилежних типів («добро» і «зло», «благо» і «не  
благо», «минуле» і «сьогодення», «ми» і «вони» тощо) за однаковими  
критеріями. Далі застосовуються більш складні порівняння з кілько-  
ма типами та критеріями водночас і таким чином відтворюється ці-  
лісна картина політичного процесу в стародавній державі. Уперше за-  
стосовані кілька тисячоліть тому ці методи актуальні й досі та є базою  
сучасної науки. Але в письмових творах тих часів ми ще не знаходимо  
систематизованого викладу власне науково-аналітичної методології.

Давній грецький світ з моменту свого виникнення охоплював  
азіатське та європейське узбережжя Егейського моря, причому про-  
тягом кількох століть азіатська Греція за рівнем цивілізації набагато  
випереджала європейську. Протягом короткого часу – VIII–V ст. до  
н. е. – у Греції відбувається «культурна революція», у наступне столі-  
ття спостерігається небачений доти розквіт філософської думки. У  
результаті в науці, філософії, літературі, образотворчому мистецтві  
Греція перевершила давньосхідні цивілізації, хоча ті зародилися й  
розпочали свій розвиток набагато раніше. Можна виділити принай-  
мні дві головні причини цього всесвітньо-історичного феномену.

Перша причина полягала в тому, що, на відміну від держав Ста-  
родавнього Сходу, де суспільну свідомість (політичні, правові, етичні  
та інші погляди людей) було пронизано пануючим релігійним світо-  
глядом і у зв'язку з цим державна влада розглядалася як така, що має

божественне походження; у Греції у людей і богів склалися особливі відносини. У давньогрецькій релігії не було нічого, що нагадувало б жорстку віросповідну доктрину. Не було й інституціалізованого особливо впливового жрецького стану. Таке вільне ставлення до релігії приводить до того, що з VIII–V ст. до н. е. в Греції почався процес виокремлення філософської (а разом з нею й політичної) думки.

Друга причина полягала в тому, що свобода філософського мислення підкріплювалася особистою свободою людей – громадян демократичного поліса-держави. Хоча при цьому, зрозуміло, завжди необхідно враховувати те, що устрій будь-якого «демократичного» грецького поліса значною мірою базувався на використанні праці рабів.

Однак вільнодумство індивіда й демократичний устрій громадського життя в грецькому суспільстві мали важливе яскраво виражене обмеження. Ні перше, ні друге не могло бути використане на шкоду державі. Держава, її інтереси розглядалися як щось таке, що перевищувало всі групові й тим більше індивідуальні інтереси. У Платона, Арістотеля (і пізніше Цицерона) держава визнається необхідною формою співжиття людей, яка поглинає окрему людину. Такі політичні погляди й вчення називаються етатистськими (від фр. *etat* – держава)<sup>14</sup>.

Платон (Арістокл, 427–347 до н. е.), учень Сократа й перший із відомих нам грецьких політичних мислителів, письмові твори якого («Держава», «Політик», «Закони» та ін.) збереглися в значному обсязі, походив з аристократичної родини. Провідним методологічним прийомом його власних творів був уже відомий нам із прикладів Стародавнього Китаю діалог. Як філософ, Платон вважається родоначальником, творцем системи об'єктивного ідеалізму. Як політолог, він намагався побудувати раціональну модель ідеальної держави. Перші його методологічні внески в політичну аналітику – порівняльний аналіз та ідеальне моделювання. Уже в Новий час проєкт ідеальної держави, відомий як «Нова Атлантида»<sup>15</sup>, запропонує Ф. Бекон. В одному з діалогів Платона<sup>16</sup> було розказано про найдосконалішу й найсправедливішу державу, що існувала задовго до тих часів, коли

<sup>14</sup> Чанышев А. Н. Курс лекций по древней и средневековой философии. М.: Прогресс, 1991. С. 42.

<sup>15</sup> Бекон Ф. Сочинения: в 2 т. М.: Наука, 1977. Т. 1. С. 401.

<sup>16</sup> Платон. Государство. *Собр. соч.*: в 4 т. М.: Полития, 1994. Т. 3. С. 136, 330–359.

жив Платон, і називалася Атлантида. Звідси й назва утопії Ф. Бекона. Також нам добре відома спроба Т. Мора зобразити ідеальну державу із назвою «Утопія»<sup>17</sup>.

Спроби розробити ідеальні варіанти суспільного устрою були дуже популярні в минулому й надзвичайно непопулярні сьогодні, оскільки з усією очевидністю з'ясувалося, що будівництво «раю на землі» сполучено з колосальним насильством і призводить до інших результатів, ніж ті, що планувалися його «архітекторами» в ідеальних проєктах.

У своїй політичній аналітиці Платон застосував метод аналогій виходячи з тези, що ідеальна держава повинна відповідати природі людини. Платон будує теоретичну схему такої природи, яка складається з трьох частин: розумної, лютої й голодної. У своєму ідеальному варіанті, як кращий прояв, кожна частина виступає як чеснота: розумна частина – як мудрість, люта – як мужність, голодна – як помірність. В ідеальній державі, що відповідає структурі душі, розумній частині відповідає стан правителів, лютій – стан воїнів, голодній – стан селян і ремісників. Кожен стан відповідно до його природи зайнятий своєю справою: правителі управляють державою, воїни її захищають, а селяни й ремісники зайняті виробництвом матеріальних благ. Причому стан правителів складається із філософів, людей науки, які завдяки своєму знанню щирого блага розробляють закони, виховують помічників і управляють всіма справами в державі.

На думку К. Поппера, Платон відкрив важливий закон політичного життя, коли ототожнив долю держави з долею правлячого класу й указав на роз'єднаність правлячого класу як на головну причину всіх соціальних змін<sup>18</sup>. Подібне припущення й досі використовується як один із дієвих методів науки про державне управління. Платон створив не тільки вчення про ідеальну державу, але міркував і про інші форми державного устрою, зокрема він зазначив, що найбільш близькою до ідеальної форми державного устрою є аристократична республіка, у якій на основі законності й розумності правлять кращі з громадян. Але поряд з головним принципом розумності, на якому

<sup>17</sup> Мор Т. Утопія. *Філософія політики* ... . С. 280–292.

<sup>18</sup> Поппер К. Відкрите суспільство та його вороги: у 2 т. / пер. з англ. О. Коваленка. Київ: Основи, 1994. 938 с.



побудована справедлива держава, у людській душі є й інші сили, які можуть бути в основі помилкових, перекручених форм державного устрою<sup>19</sup>. І знову-таки, цим несправедливим, помилковим формам державного ладу будуть відповідати типи індивідуальних характерів. Поряд із розумом і мудрістю для людей характерні властолюбство, честолюбство, жадібність, егоїзм, які можуть призвести до переродження аристократичного устрою суспільства. Платон наводить й інші ідеальні, але не кращі, на його думку, форми державного устрою, і не лише порівнює їх, а й показує, як одна форма може переходити в іншу.

Учень і наступник Платона Арістотель (384–322 рр. до н. е.) – автор понад двадцяти політико-філософських робіт, серед яких «Політика», «Афінська політія», «Етика» та ін. Методологічною основою політичних міркувань Арістотеля виступають логічні прийоми, розроблені ним же й описані в «Аналітиках» та «Герменевтиці». Слідом за Платоном Арістотель стверджував, що основою держави є розумна природа людини. Головне в державі – влада, яка не дозволяє їй розпастися на окремі родини. У державі, як і в родині, хтось повинен управляти, а хтось підкорятися. Одна держава відрізняється від іншої формою організації влади. Арістотель проаналізував відомі йому види державного устрою і на такій великій емпіричній основі розробив типологію форм державного устрою. В основу типології він поклав три критерії. Перший – кількісний. Відповідно до цього критерію всі держави розрізняються залежно від кількості осіб, що здійснюють державну владу: одна особа, меншість або більшість. Якісний критерій задає параметри інтересів осіб і суспільних груп у державі. Тут можливі два варіанти: в інтересах всіх громадян держави (у спільних інтересах) або в інтересах самих правителів (у приватних інтересах). Третій, майновий критерій, – правлять багаті чи бідні – збігається з кількісним критерієм правління меншості (багаті) або більшості (бідні) і, таким чином, не відіграє самостійної ролі в типології форм державного устрою<sup>20</sup>.

Розглядаючи власне зміст питання про багатство й бідність у державі, Арістотель солідарний із Платоном у тому, що стабільна держава повинна врівноважувати бідність і багатство, дотримуючись

<sup>19</sup> Платон. Государство. *Собр. соч.*: в 4 т. М.: Полития, 1994. Т. 3. С. 330–359.

<sup>20</sup> Аристотель. Политика. *Собр. соч.*: в 4 т. М.: Мысль, 1984. Т. 4. С. 570.



«золотої середини». Цікаво відзначити, що сьогодні в кожній країні такий показник вимірюється: зіставляються доходи 10 відсотків найбагатших громадян і 10 відсотків найбідніших, і за цим показником роблять висновки про соціальну напруженість у країні. Арістотель досить детально описує не лише особливості державного управління у визначених ним формах правління, а й характеризує можливості, наводить ознаки перетворень однієї форми правління на іншу. Таким чином він формує першу універсальну технологію політичного аналізу, яка дає змогу спостерігати динаміку державного будівництва та здійснювати прогнози щодо його результатів.

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, виявлялося свідоме начало. Однак слід мати на увазі: якщо в політичній думці стародавніх греків переважав соціально-політичний аспект, то у римлян – правовий. У греків проблемами держави й права займалися філософи, у римлян – юристи, які мали в цій галузі безсумнівні заслуги.

Історія політичних вчень Давнього Риму пов'язана насамперед з іменами Цицерона (106–43 рр. до н. е.) і представників шкіл римських юристів (Ульпіана, Модестіна та ін.). Але свій значний внесок у розвиток теорії науки державного управління зробили й власне практикуючі римські політики. В їх числі варто назвати Гая Юлія Цезаря, Луція Аннея Сенеку та Марка Аврелія.

Марк Тулій Цицерон – відомий оратор і державний діяч Стародавнього Риму. Його політичні погляди викладені в трьох основних творах – «Про державу», «Про закони», «Про обов'язки». Зокрема, він був першим, хто ввів у науковий обіг поняття громадянина як суб'єкта права й держави. При цьому, на відміну від Платона й Арістотеля, 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<sup>21</sup>.

<sup>21</sup> Марк Тулій Цицерон. Про державу. Про закони. *Філософія політики* ... . С. 59–73.

Аналізуючи три прості форми правління – царську владу, владу оптиматів (аристократів) і народну владу (демократію), Цицерон бачив у кожній з них свої плюси й мінуси та виступав за змішану форму держави як найрозумнішу.

У заслугу пізнім римським юристам можна віднести їхні спроби в процесі обґрунтування доцільності імператорської влади провести порівняльно-правовий аналіз політичної ситуації (Ульпіан), дати класифікацію й розподіл юридичних норм (Модестін), установити розбіжності понять суб'єктивного й об'єктивного права.

Гай Юлій Цезар (100–44 рр. до н. е.), державний і військовий діяч, диктатор, без перебільшення, найвидатніша постать Стародавнього Риму. За часів свого врядування він провів низку реформ, спрямованих на зміцнення централізованої держави. Його широковідомі твори «Записки про Галльську війну, про Громадянську війну, про Олександрійську війну, про Африканську війну»<sup>22</sup> являють собою зразок не лише військової, а й політичної історіографії та аналітики. Цезар порівнює державні й народні звичаї місцевостей, у яких він воював і правив, робить відповідні управлінські висновки, надає рекомендації наступникам. Хоча ці твори не є політичними трактатами й не містять чітких викладів філософської або політичної доктрини, вони, однак, побудовані за науково-аналітичними принципами.

Марк Аврелій (121–180) – римський імператор і філософ-стоїк, відомий своїм твором «Роздуми», у політичних поглядах віддає перевагу: «поліції, у якій існує один і той самий закон для всіх, поліції, керованій, зважаючи на рівні права й рівну свободу слова; й самодержавному правлінню, яке над усе шанувало б свободу підданих»<sup>23</sup>. Це ідеал, який не міг бути послідовно здійснений у Римській імперії навіть імператором, але він вплинув на законодавство часів М. Аврелія, зокрема в поліпшенні становища жінок і рабів.

Античний період чимало збагатив не тільки світову політичну думку, а й методологію науки державного управління. Саме тут ми зустрічаємо складне багатоманіття діалектичних міркувань із за-

<sup>22</sup> Записки Юлия Цезаря и его продолжателей о Галльской войне, Гражданской войне, об Александрийской войне, об Африканской войне: в 4 т. М.; Л.: Совгиз, 1948. 320 с.

<sup>23</sup> Марк Аврелий. Думы. М.: Лит. альманах, 1987. 97 с.

стосуванням багаторівневої типологізації, різних критеріїв, спеціальних порівняльних методів (історичних, культурологічних, правових тощо). З'являється ідеальне моделювання. Ідеальна модель державного управління вже не розглядається як результат «божественного одкровення», вона є продуктом людського розуму й має авторство.

Головний принцип середньовічної політичної думки – теократизм, тобто перевага ідеї божественного та ідеї церкви над індивідом і державою. Теократична ідея отримала розвиток у зв'язку зі становленням і зміцненням церковної організації. Вона цілком оформилася в XIII ст. Однак тут слід звернути увагу на зміщення акцентів – якщо політична думка Стародавнього Сходу практично не відділялася від релігійної доктрини, то в середньовіччі вона фактично протиставляється світській. Спершу християнські мислителі використали філософсько-політичний ідеал для критики пізньоантичного державного устрою, потім саму філософсько-богословську доктрину християнства було піддано критиці світських мислителів.

У перші століття нашої ери християнство зазнало гонінь, тому основним мотивом творів християнських мислителів стає захист християнського віровчення, зокрема за допомогою критики державного устрою й звичаїв, у тому числі політичних, пізньої Римської імперії. Саме аналітична критика стає основним засобом політичної боротьби апологетів християнства (Оріген, Тертуліан та інші) цього періоду. Але вже на початку IV ст. християнство було визнано державною релігією Римської імперії. У цей час церква залучила до служіння великих мислителів Василя Великого, Григорія Нисського, Григорія Богослова, Іоанна Златоуста та ін. Але найважливішу політичну сентенцію християнства сформулював у своєму «Посланні до римлян» св. Павло: «Всяка душа нехай підкоряється вишій владі; бо нема влади не від Бога, існуюча ж влада від Бога встановлена. Тому той, хто спротив владі чинить, чинить спротив Божій установі і сам накликає на себе осуд. Бо начальствуючі страшні не для добрих справ, але злих. Якщо хочеш не боятися влади – роби добро, й отримаєш похвалу від неї. Бо начальник є Божий слуга... Тому треба підкорятися не лише з остраху покарання, але по совісті...»<sup>24</sup>.

<sup>24</sup> Павло Св. Апостол. Послання до римлян. *Новий заповіт*. Київ: Укр. бібл. т-во, 1999. С. 143.

Із цих причин християнство порушило питання, незнане в античному світі, – про принципово новий рівень відносин церкви з державою – і започаткувало різні форми релігійної лояльності. Справа в тому, що виникла потреба не в офіційній релігії, що сприймалася б лише як придаток держави, а релігії з явною автономною еkleзіастичною організацією, яка б ставала рівноправним партнером держави, а її специфічні інтереси не заступали б державних інтересів.

Третій за історіографічною періодизацією (після апостольського і апологетичного) період християнської філософії для теорії науки державного управління цінний тим, що «отці церкви» спільними зусиллями створили універсальну модель для порівняльного політичного аналізу. Такою моделлю стала церковна доктрина «граду Божого», яка, на відміну від ідеальних політичних утопій античності й епохи Відродження, у той час була єдино визнаним взірцем для державного будівництва. На основі порівняння чинних політичних систем із цією універсальною моделлю здійснювалася критика та вироблялися практичні рекомендації щодо організації системи державного управління, провідну роль в якій, відповідно, мала відігравати християнська церква.

Трактат «Про град Божий»<sup>25</sup> виходить з-під пера Блаженного Августина, єпископа Гіппонського (413–426). Головна ідея трактату полягає в заміні єдності Римської всесвітньої імперії (державної влади) на єдність всесвітньої католицької (грец. *καθολικός* – загальний, вселенський, всеохоплюючий) церкви.

Розглядаючи особливості теоретичного осмислення проблем управління державою в середньовічній науці, зауважимо, що значне поширення в період раннього середньовіччя отримав ще один образ, відомий як теорія «двох мечів» (меч був символом влади). Теорія двох мечів відома в різних інтерпретаціях залежно від того, чия сторона в суперечці духовної й світської влади брала гору. В інтерпретації церкви Христос віддає духовному (церковному) владі два мечі як символи духовної й світської влади. І вже сам духовний владика, у свою чергу, вручає один меч світському государеві й тому має першість над ним.

<sup>25</sup> Блаженный Августин. О граде Божьем. СПб.: Синод. изд., 1901. 178 с.

Політичні погляди найяскравішого представника західного християнства (католицизму) Томи Аквінського (1226–1274) викладені в роботі «Про правління державців» та в його коментарях до «Політики» й «Етики» Арістотеля. У своїй політичній аналітиці Тома радив розрізняти сутність, форму й використання влади. Установлена 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, у якій світська влада порушує закони Бога, піддані мають право чинити їй опір.

У політичному вченні Томи 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»<sup>26</sup>.

Натомість відомий англійський філософ Вільям Оккам (1300–1350) був прихильником самостійності світської влади. Його політичні погляди багато в чому випередили ідеї Реформації й ті ключові ідеї, які будуть панувати в політичній думці три-чотири століття потім. Так, наприклад, В. Оккам писав, що в природному стані всі люди жили без власності й влади, що забезпечувало їхню рівність. Держава має бути заснована за допомогою суспільного договору. Метою держави є загальне добро, на варті якого стоять закони<sup>27</sup>.

<sup>26</sup> Тома Аквінський. Коментарі до Арістотелевої «Політики» / пер. Олександр Кислюк. Київ: Основи, 2003. С. 437.

<sup>27</sup> Оккам У. Избранное. М.: Ленанд, 2015. 232 с.

Яскравим взірцем східнохристиянської традиції державного управління, яка відзначалася цезарепапізмом (визнанням влади імператора над церквою), були праці візантійського політика Прокопія Кесарійського<sup>28</sup> (середина VI ст.) і трактат візантійського імператора Костянтина Багрянородного (908–959) «Про управління імперією»<sup>29</sup>. На відміну від широковідомих творів західних філософів-політологів, ці праці створювалися у формі конфіденційних довідників-порадників з державного управління для «службового користування» імператорів. Зокрема, праця Костянтина Багрянородного (908–959) не була адресована навіть освіченій еліті візантійського суспільства – надто багато міститься в книзі довірчих порад і рекомендацій у сфері дипломатії та внутрішньої політики, щоб їх можна було піддати широкому розголосу.

Таким чином, ці твори являли собою кращі зразки політико-аналітичного інформаційного продукту саме в галузі державного управління. У своєму змістовому політичному аналізі Костянтин Багрянородний застосовує низку порівняльних методів (порівняльно-історичний, порівняльно-правовий, порівняльно-етногеографічний тощо). Його дослідження базується на методах дедукції, індукції, абдукції, логічного синтезу, рефлексії, з якими освічений візантійський монарх, певно, був добре ознайомлений.

Дещо схожим до твору імператора Костянтина за стилем і практичним спрямуванням є трактат його арабського сучасника Ахмеда Ібн-Фадлана (перша половина X ст.) «Подорож до Волги». Автор не лише описує, порівнює, аналізує, коментує звичаї народів Поволжя та Приуралля, а й дає практичні поради щодо зовнішньої політики Халіфату в спілкуванні з цими народами. Значно пізніше (XIV ст.) цю традицію продовжує арабський історик і державний діяч Абдурахман Абу-Зейд Ібн-Хальдун (1332–1406). У своїй «Книзі прикладів з історії арабів, персів, берберів і народів, що живуть з ними на землі» він дотримується аналітичної методології згаданих вище авторів. Вступ і перша книга цього твору містять виклад власної аналітичної методо-

<sup>28</sup> Прокопий Кесарийский. Война с персами. Война с вандалами. Тайная история. М.: Алетея, 2013. 544 с.

<sup>29</sup> Константин Багрянородный. Об управлении империей. М.: Наука, 1991. 496 с.

логії автора, загальні висновки щодо громадського життя, державної влади й управління та причини всього цього<sup>30</sup>. Та, власне, і його спрямування подібне – це практичний посібник з внутрішньої та зовнішньої політики для «свідомих знавців».

Одним із перших на Близькому Сході популяризаторів ідей античних мислителів вважається Абу-Наср Мухамед Аль-Фарабі (близько 870–950). У своїх творах, зокрема «Про спільність поглядів двох філософів – божественного Платона й Арістотеля», він розвиває не лише політичні погляди попередників, а й їхню аналітичну методологію. В іншому творі – «Метафізика чи "божественна наука"» – Аль-Фарабі більш чітко розрізняє поняття «догматичне богослів'я» і «громадська наука»<sup>31</sup>.

Середньовічна політична аналітика хоч і не була такою багатою на нову методологію, як її попередниця, однак демонструє нам твори, за стилем значною мірою схожі на сучасні аналітичні матеріали з проблем державного управління та формування зовнішньої політики.

В епоху Відродження (XV–XVII ст.), натхненна античними ідеалами, відродилася віра в людський розум, нове звучання отримала ідея гідності людської особистості, її індивідуальності й незалежності від церкви. Епоха Реформації (XVI ст.) – час перегляду фундаментальних догматів католицизму, виникнення протестантського напрямку в християнстві, – також стала відправною точкою у формуванні світогляду, що відповідав потребам розвитку буржуазних відносин. Саме в цей період, на думку Б. Рассела, «вага практичної науки незмінно зростала, аж поки вона цілком витиснула теоретичну науку з людського мислення»<sup>32</sup>.

Власне, приклад практичної науки про державне управління епохи Відродження, звільненої не тільки від релігійних міркувань, але й від самого релігійного духу, ми знаходимо в Ніколо Макіавеллі (1469–1527). У своїй політичній науці Н. Макіавеллі, подібно до

<sup>30</sup> Ибн-Хальдун. Книга примеров из истории арабов, персов, берберов и народов, живущих с ними на земле. Введение. *Філософія політики* ... . С. 212–235.

<sup>31</sup> Аль-Фараби. Метафизика или «божественная наука». *Філософія політики* ... . С. 179.

<sup>32</sup> Рассел Б. История западной философии / пер. с англ. Ю. Лисняка. Київ: Основи, 1995. С. 536.

Костянтина Багрянородного, користувався емпіричними методами дослідження. Поряд із низкою логічних підходів, за допомогою яких формулюється нормативно-ціннісна теорія, він використав абдуктивний метод – спостереження за реальними політичними відносинами. Саме використання емпіричних методів аналізу політичної дійсності дає змогу вважати Н. Макіавеллі предтечею сучасної науки державного управління. Теоретико-філософські підходи Н. Макіавеллі реалізував у своїй праці «Міркування на першу декаду Тіта Лівія», а емпіричні – у роботі «Державець», дуже популярній і в наші дні. Відомо, що обидві роботи Н. Макіавеллі писав майже одночасно, але його політичні ідеали, розглянуті в 10-й главі «Міркувань...», де йдеться про перевагу республіки над монархією, відомі не всім, тоді як положення «Державця» користуються широкою популярністю. Більше того, саме ім'я письменника дало назву поняттю «макіавеллізм», що відбиває характер ідей «Державця». Виходячи з твердження, що державець повинен добре вивчити природу людини й використовувати це знання в державних інтересах, Н. Макіавеллі практично започаткував основи політичної психології. «У всіх державах і в усіх народів, – стверджував Н. Макіавеллі, – існували й існують ті самі прагнення й пристрасті: люди властолюбні, корисливі, непостійні, невдячні, боягузливі, ледачі й лицемірні, вони заздрі й сповнені ненависті один до одного. При обмежених здатностях вони мають непомірні бажання, пороки переймають скоріше, ніж чесноти. Знаючи ці властивості людей і підкоряючи моральні міркування цілям політики, державець зможе вирішити свої завдання»<sup>33</sup>.

Істотної еволюції в цей період зазнають і політичні погляди релігійних мислителів Західної Європи.

Ідея Мартіна Лютера (1483–1546) про безпосереднє спілкування людини й Бога, про порятунок єдино вірою, а отже, про непотрібність духівництва й церкви як посередника, зруйнувала ідеологію середньовічної політики. Тоді як у католицизмі символом служіння Богові був відхід від мирських справ, у протестантизмі взагалі, у тому числі й у М. Лютера, все мирське життя розглядалося як богослужіння. Замість теократичної доктрини католицизму, що підкоряє

<sup>33</sup> Макіавеллі Н. Державець. *Філософія політики* ... . С. 259–265.



державну владу Богові й церкві, М. Лютер повернув ідеї світської державної влади. У творі «Про світську владу»<sup>34</sup> він писав, що якби весь світ складався зі щирих християн, не було б потреби у світській владі. Але дійсних християн у світі мало, злих завжди набагато більше, тому світське правління, що стримує злих, змушує їх зберігати мир і спокій, також необхідне. Таким чином М. Лютер запровадив важливий методологічний прийом науки державного управління світського типу, який є неодмінною її складовою й досі, – зіставлення управлінських дій держави із соціальною парадигмою, прийнятою в суспільстві. Щоправда, для М. Лютера такою соціальною парадигмою й надалі залишаються моральні настанови християнства (протестантизму). Такий підхід до політичного аналізу він обґрунтовував висловлюванням Христа: «Віддавайте кесарево кесареві, а Боже Богові» (Мф. 22).

Політична творчість Жана Кальвіна (1509–1564) – «Настанови в християнській вірі»<sup>35</sup> (1536), як і його політична діяльність, мала велике доктринальне значення для утвердження ідей реформації. Найважливішим догматом кальвіністського вчення є ідея про вибраність до порятунку, або про приречення. Для масових релігійних рухів, яким став і кальвінізм, питання про те, як упевнитися у своєму порятунку, було визначальним. Віруючому пропонувалися два засоби для знаходження внутрішньої впевненості в порятунку: прямий обов'язок уважати себе з Богом і проганяти сумнів як диявольську спокусу (систематичний самоконтроль) та невтомна діяльність у рамках обраної професії. Прагнення кальвіністів до успіху в професійній діяльності разом із проповіддю мирського аскетизму означало установку на буржуазне підприємництво в економіці й започатковувало утилітарний підхід до державного управління. Практично саме політичні ідеї Ж. Кальвіна в подальшому стали підґрунтям для формування такого важливого критерію науки державного управління, як ефективність державного управління.

<sup>34</sup> Лютер М. О светской власти. В какой мере ей следует повиноваться. *Філософія політики ...* . С. 269–276.

<sup>35</sup> Кальвин Ж. Наставление в христианской вере: в 3 т. М.: Изд-во Рос. гуманитар. ун-та, 1997. 1920 с.

Багато в чому наслідуючи аналітику Платона, метод ідеального політичного моделювання тією чи іншою мірою розвивали провідні мислителі епохи Відродження й Нового часу<sup>36</sup>: Томазо Кампанелла (1568–1639) – «Місто Сонця», Томас Мор (1478–1535) – «Утопія», Френсіс Бекон (1561–1626) – «Нова Атлантида», Томас Гоббс (1588–1679) – «Левіафан»<sup>37</sup>.

Утім, останній із названих творів – модель не зовсім абстрактно-ідеальна. В аналітиці Т. Гоббса відчувається значний вплив точних наук того часу (математики й механіки). У своїх міркуваннях він використовує скоріше не метод ідеального моделювання, а метод аналогій. Сам Левіафан (міфічна біблійна істота) у Т. Гоббса – найбільша аналогія, з якою він ототожнює часом державу, а часом інші суспільні утворення чи окрему людину. Своєрідно інтерпретуючи ідеї мислителів античності й християнства щодо права народу на повстання проти несправедливої влади, він першим започатковує ідею, яка пізніше знайде свій вираз у теорії політичного біхевіоризму – державі й суспільству, як і всякому живому організму, притаманні дві основні функції – самозбереження та примноження.

Важливим аналітичним доробком Френсіса Бекона (1561–1626) стало впровадження, на противагу середньовічній дедуктивній схоластиці, індуктивного методу, заснованого на емпіричному досвіді. У контексті науки державного управління особливої уваги заслуговують його твори «Нова Атлантида», про який ішлося вище, і «Досвід та настанови моральні й політичні»<sup>38</sup>. В останньому, зокрема в розділі «Про мистецтво володарювати», Ф. Бекон фактично встановлює основні складові науки державного управління свого часу. В їх числі він називає й загально характеризує такі: монархи, уряди, прелати церкви, вище дворянство, дворяни другого рангу, купецтво, простий народ (який є небезпечним лише у двох випадках – коли має могутнього провідника і коли зачеплені його вірування, звичаї та засоби існування) та військо.

<sup>36</sup> Мор Т., Кампанелла Т., Бекон Ф. Утопия. Город Солнца. Новая Атлантида. М.: Азбука, 2017. 320 с.

<sup>37</sup> Гоббс Т. Левіафан. *Філософія політики* ... . С. 320–324.

<sup>38</sup> Бекон Ф. Опыты и наставления нравственные и политические. *Філософія політики* ... . С. 309–319.

Основними політичними творами Бенедикта Спінози (1634–1677) вважають «Богословсько-політичний трактат»<sup>39</sup> і «Політичний трактат»<sup>40</sup>, перший з яких будується на критиці політичної доктрини християнства, другий – містить виклад власної політичної теорії автора. Незгода Б. Спінози з Т. Гоббсом виражається переважно в тому, що «найприроднішою» формою державного правління він вважає демократію. Поряд з тим спінозівський світоглядний фаталізм вказує на один важливий методологічний прийом – виявлення закономірностей і детермінант розвитку ситуації на основі вивчення попереднього досвіду, яким оперує автор у своїй політичній теорії.

Джон Локк (1632–1704) – автор низки політичних творів, найвідоміший з яких – «Два трактати про правління»<sup>41</sup>. В організації державного управління він обстоює принципи поділу влади та стримування і противаг.

Вагомий внесок у розвиток теорії державного управління зробив Шарль Луї де Монтеск'є (1689–1755). Він розробив теорію факторів, які визначають політику, або точніше – політичну поведінку людей; визначив критерії геополітичного аналізу: клімат, релігія, закони, принципи правління, приклади минулого, звичаї і – як результат переліченого – «загальний дух народу»<sup>42</sup>.

Видатними теоретиками американського республіканізму були Олександр Гамільтон (1755–1804), Джеймс Медісон (1751–1836), Джон Джей (1745–1829). Зокрема, вони доводили, що народ є єдиним джерелом політичної влади<sup>43</sup>.

Однак привабливі ідеї лібералізму в XIX ст. зазнають істотних змін у напрямі побудови нової соціальної концепції політики. У цій концепції змінюються акценти: відправною точкою політики є вже не особистість, а соціальна група (нація, клас, населення країни); у

<sup>39</sup> Спиноза Б. Богословско-политический трактат / пер. С. Роговин. М.: Академ. Проект, 2015. 486 с.

<sup>40</sup> Спиноза Б. Политический трактат. М.: Антология мысли, 2016. 157 с.

<sup>41</sup> Локк Дж. Два трактата про правління. *Філософія політики* ... . С. 325–330.

<sup>42</sup> Монтеск'є Ш. Л. О духе законов / сост., пер. и коммент. А. В. Матешук. М.: Мысль, 1999. 672 с.

<sup>43</sup> Федералист. Политические эссе Александра Гамильтона, Джеймса Медисона и Джона Джея / пер. М. Шерешевская, Э. Осипова. М.: Весь мир, 2000. 590 с.

з'ясуванні характеру держави основна увага приділяється вже не закону, а історії – держава розглядається з точки зору розвитку; зростає увага до економічних проблем життя, до яких причетна держава. Першим таку позицію висловив Жан-Жак Руссо (1712–1778). Вихідним моментом його аналізу стало відкриття подвійного стану громадянина в державі. Певним чином індивіди створюють державу, з іншого боку – самі стають її продуктом, оскільки їхнє буття й мораль співвіднесені з їхнім громадянством<sup>44</sup>.

Георг Вільгельм Фрідріх Гегель (1770–1831) розглядається нами не лише з погляду його науково-політичної творчості як представник німецької школи політичної філософії початку XIX ст., а як наукова величина світового масштабу. Його фундаментальні філософсько-політичні праці «Філософія права»<sup>45</sup> і «Громадянське суспільство»<sup>46</sup> заклали теоретико-методологічні засади багатьох наступних політичних теорій. По-перше, діалектика Гегеля претендує на те, щоб її визначали за новий аналітичний метод, який виявляє залежності й співвідношення в суспільстві й історії. По-друге, політична філософія Гегеля стала класичним утвердженням націоналізму в такій його формі, що відкидала індивідуалізм і загальнолюдський характер прав людини<sup>47</sup>.

Гегелівська теорія держави засновувалася на особливій природі відносин, що існують, як він гадав, між державою та громадянським суспільством. На його думку, держава – це ніяк не утилітаристська інституція, зайнята буденною справою надання громадських послуг, утілення в життя закону, виконання правоохоронних обов'язків та погодження економічних інтересів – усі ці функції належать громадянському суспільству. Держава й справді може спрямовувати й регулювати ці функції мірою виникнення в цьому потреби, але сама їх не виконує. Коли розглядати громадянське суспільство та політичну

<sup>44</sup> Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре. Трактаты. М.: Канон-Пресс-Ц, 1998. 248 с.

<sup>45</sup> Гегель Г. Философия права. *Собр. соч.*: в 4 т. М.: Наука, 1984. Т. 3. С. 37–284.

<sup>46</sup> Гегель Г. Гражданское общество. *Собр. соч.* С. 285–420.

<sup>47</sup> Себайн Д. Г., Торсон Т. Л. Історія політичної думки / пер. з англ. Київ: Основи, 1997. С. 558.

систему, яку воно створює по суті, то вони функціонують самі по собі виходячи із взаємодії інтересів великого числа індивідів. Однак і держава залежить від громадянського суспільства у засобах здійснення власних завдань. Отже, ці інституції стоять на відмінно діалектичних рівнях. На думку Г. Гегеля, держава – це не засіб, а мета. Вона представляє раціональну ідею розвитку й істинно духовний складник у цивілізації. Вона ж як така формує громадянське суспільство для досягнення своїх цілей – погляд цілком притаманний європейській політичній думці, що формувалася еволюційним шляхом разом із розвитком держави від деспотії до демократії. У цьому контексті важко переоцінити значення гегелівської теорії для науки державного управління.

Оригінальний підхід до політичного аналізу демократії запропонував Алексіс де Токвіль (1805–1858). Він досліджував демократію з точки зору небезпеки її небажаних наслідків. Він убачав їх у тому, що «демократія не дає народу найкращого уряду»<sup>48</sup>, і в тому, що формується політична тиранія більшості. А. Токвіль вбачав шляхи подолання негативних наслідків демократії в культивуванні широкої добровільної політики й соціальної кооперації, створенні вільних установ місцевого самоврядування, добровільних політичних і громадських асоціацій. Саме з їх допомогою широкі кола громадськості можуть брати участь у політиці, запобігаючи виникненню деспотизму<sup>49</sup>.

### **1.3. Державне управління в суспільствознавчих теоріях XIX–XX ст.**

Ідеї управління розглядалися соціологами не тільки на теоретичному, але й на емпіричному рівні. Адже ще в XVII–XVIII ст. найперші дослідження емпіричного характеру, що зумовили виникнення цілого напрямку соціологічної науки, з'явилися як відповідь на потребу суспільства в отриманні інформації про населення і матеріальні

<sup>48</sup> Токвіль Алексис де. Демократия в Америке. М.: Прогресс–Литера, 1994. 254 с.

<sup>49</sup> Токвіль Алексис де. Старый порядок и революция / пер. с фр. М. Федоровой. М.: Моск. филос. фонд, 1997. С. 10–24.

ресурси для більш ефективного соціального управління. Проводилися переписи населення, урядові обстеження, збиралися дані про народжуваність і смертність, зростання народонаселення, розвиток сімей, добробут, багатство і бідність.

Аналізуючи ідеї про управління суспільством і державою в класичний період розвитку соціології (XIX – початок XX ст.), відзначимо значний внесок насамперед французької школи соціології, у якій найбільш яскравим представником вважається Огюст Конт (1798–1857).

Фундатор соціології О. Конт був також автором концепції позитивної політики, у якій містилось його бачення управління суспільством в умовах капіталізму. Згідно з цією концепцією соціальне управління має базуватися на такому суспільному устрої, яким передбачена гармонія всіх класів на основі збереження приватної власності й досягнення консенсусу між ними. Метою соціального управління, на думку О. Конта, є «позитивне узгодження порядку і прогресу». В основу управління необхідно поставити дотримання моральних принципів. Оскільки перетворення суспільства повинно здійснюватися шляхом етичного і духовного оновлення кожного його члена, державі потрібно прагнути до реалізації саме цього завдання<sup>50</sup>.

У соціальній структурі суспільства О. Конт особливо виділяв сім'ю, державу і релігію як ті фактори, що відіграють найважливішу роль у забезпеченні органічної єдності соціуму. Він вважав, що політична влада або держава є органами збереження соціальної солідарності й порядку. Політичне управління не було завданням народу в повсякденному житті: «... будь-яка пряма участь народу в політичному управлінні (для проведення важливих соціальних заходів в сучасній державі) доречна тільки в період революції». В інший час управління суспільством повинні здійснювати люди, що професійно займаються цією справою. Однак «переважання центральної влади над місцевою, яке ... необхідне для громадського порядку, може бути досягнуто лише за сприяння народу»<sup>51</sup>. Сформована О. Контом соціологія була орієнтована на істотне підвищення ефективності соціального управління, що стабілізує соціальні процеси й оптимізує

<sup>50</sup> Конт О. Общий обзор позитивизма / пер. с фр. И. А. Шапиро. М.: Книж. дом «ЛИБРОКОМ», 2012. С. 102–104.

<sup>51</sup> Там само. С. 59.

організацію нового індустріального порядку. Головна мета соціології розумілася ним як опис взаємодії законів функціонування та розвитку суспільства, а також вироблення оптимальної з цієї точки зору політики.

В основі соціологічних поглядів Герберта Спенсера (1820–1903) було розуміння суспільства як соціального організму, подібного біологічному, що підкоряється тим самим законам організації, функціонування та розвитку. Суспільство (ціле) існує для потреб індивідів (частини). У цьому контексті Г. Спенсером було розроблено ліберальну тріаду «вільні індивіди – держава – ринок», де пануюча меншість (керівники) організували працю і життя більшості (народу). На думку Г. Спенсера, основою права була користь, що розумілася як пристосування внутрішніх умов організму до зовнішніх факторів існування. Мета права як такого полягає у створенні й підтримці оптимальних умов для вільного провадження діяльності індивідів, тоді як мета правової норми – індивідуальна свобода. Право, таким чином, постає як сукупність етичних норм, що примусово встановлюються суспільством і державою для захисту свободи індивідів<sup>52</sup>. Зазначимо, що більшість положень та прогнозів Г. Спенсера із часом знайшла підтвердження.

Італійська теорія державного управління зароджувалася в межах політичних і юридичних наук, а інтерес до політики, що дуже широко виявився в XVI ст. у творчості Нікколо Макіавеллі, став характерним для більшості соціологів і соціальних мислителів Італії як у XIX, так і XX ст.<sup>53</sup> Вільфредо Парето (1848–1923) і Гаetano Моска (1858–1941) основну увагу приділили дослідженню політичної організації суспільства. Їхні погляди прийнято відносити до «класичної школи еліт».

В. Парето вважав, що індивіди є нерівними між собою у фізичному, інтелектуальному та етичному відношеннях. Тому і соціальна нерівність уявлялася йому цілком природним, очевидним і реальним фактом. Люди, які володіють найвищими показниками в тій чи іншій

<sup>52</sup> Спенсер Г. Личность и государство: пер. с англ. Челябинск: Социум, 2007. С. 59.

<sup>53</sup> Зотов А. А. Социологи и социология в Италии: заметки очевидца. *Социол. исслед.* 1994. № 2. С. 43–53.

сфері діяльності, власне й утворюють еліту. У кожній сфері діяльності існує своя еліта. В. Парето розрізняв два види еліт: правлячу, тобто ту, що бере участь у здійсненні політичної влади, і неправлячу. У цілому соціальну стратифікацію в його теорії зображено у вигляді піраміди, що складається з двох шарів: її вершину утворює нечисленна еліта («вищий шар»), а іншу частину – основна маса населення («нижчий шар»). Еліти існують у всіх суспільствах, незалежно від форми правління. Згідно з теорією В. Парето політичні революції відбуваються внаслідок того, що елементи низької якості накопичуються у вищих шарах. Революція виступає як свого роду альтернатива, компенсація і доповнення циркуляції еліт. У відомому вузькому значенні сутність революції і полягає в насильницькій зміні складу правлячої еліти.

Важливе значення мала концепція держави Г. Моски, яка відрізнялася від всіх попередніх спроб розглядати державу окремо від суспільства, або розглядати державу і суспільство як антагоністів. Ця концепція розкривалася в двох аспектах: юридичному і політичному. З юридичної точки зору, державу відрізняють такі ознаки, як «чітка організація, що має права юридичної особи... здатна здійснювати юридичні дії... представляти інтереси суспільства... опікуватися суспільним майном... вступати в конфлікт інтересів з приватними особами та іншими юридичними особами». Г. Моска писав, що розглядаючи політичну сторону, треба відмітити: «державна є не що інше, як організація всіх політично значущих соціальних сил... комплекс всіх тих елементів, які здатні до політичних функцій... тобто вона підсумок їх координації і дисципліни»<sup>54</sup>.

Дослідники італійської соціології зазначають, що концепцію еліт детальніше розробив В. Парето, причому з акцентом на економічних явищах, тоді як Г. Моска основну увагу приділив структурі політичного механізму<sup>55</sup>.

Марксистська школа політичної соціології спиралась на кращі досягнення французької соціологічної думки, англійську політекономію та утопічний соціалізм. Карл Маркс (1818–1883) запропонував

<sup>54</sup> Моска Г. Элементы политической науки / пер. с итал. А. А. Зотова. Социал. исслед. 1995. № 5. С. 134–143.

<sup>55</sup> Володин К. С. Газетано Моска и Вильфредо Парето: обзор теории. *Pro nunc: современные политические процессы*. 2012. № 1 (11). С. 35–41.



свій ліворадикальний проєкт перебудови суспільства і необхідність створення нового комуністичного суспільства, не маючи при цьому емпірично доведеного діючого прикладу такого суспільства за всю історію існування людства.

Класовий підхід, фундамент якого було закладено К. Марксом, дисонував з підходом елітистів. Як пише Е. Гіденс, «плутанина між поняттями класової та елітарної теорій посилилась, коли було введено такі терміни, як «керуюча еліта», «управлінська еліта» тощо, без чіткого позначення того, яким чином вони співвідносяться з більш традиційною класовою концепцією»<sup>56</sup>. Теорія К. Маркса, безперечно, посідає центральне місце серед класових теорій, хоча, як це не дивно, К. Маркс не присвятив класовій теорії жодної спеціальної праці й не надав чіткого визначення класу. Концепція Маркса не виключала використання поняття «еліта», яке цілком могло вживатися щодо правлячої групи панівного класу. Це не залишилось поза увагою деяких дослідників, які намагалися знайти компроміс між марксизмом і елітизмом, інкорпорувати еліти до макета суспільства, запропонованого К. Марксом. Насамперед це був Чарлз Райт Міллз (1926–1962) зі своєю працею «Владна еліта» (1956)<sup>57</sup>. Владна еліта, як її розумів Ч. Міллз, охоплює осіб, що обіймали високі посади у «великій трійці» – державних структурах, великих корпораціях та армії. Владна еліта виявляє високий ступінь горизонтальної мобільності – одні й ті самі люди протягом своєї кар’єри часто переходять з провідних посад в одній з цих структур на провідні посади в іншій чи суміщають ці посади. Самі ці люди утворюють замкнену соціальну групу, яку пронизують неформальні патрон-клієнтські відносини, і в якій виявляються так звані «три С», винайдені Джеймсом Мейселом: *conscience, cohesion, conspiracy*<sup>58</sup>. Владна еліта в США, як зазначив Ч. Міллз, являє собою панівний суспільний клас, що має свої інтереси і здатний нав’язувати свою волю масам.

<sup>56</sup> Giddens A. Preface. *Elites and Power in British Society* / Ed. by P. Stanworth and A. Giddens. London: Cambridge University Press, 1976. P. 9.

<sup>57</sup> Mills C. W. *The Power Elite*. New York: Oxford University Press, 1959. 448 p.

<sup>58</sup> Meisel J. H. *The Myth of the Ruling Class*. Ann Arbor. University of Michigan Press, 1958. P. 4.

Іншу спробу синтезувати підходи К. Маркса і В. Парето зробив Раймон Арон (1905–1983). Він звів протистояння між «соціологією класів» і «соціологією еліт» до принципового питання: «Що являють собою взаємовідносини між соціальною диференціацією і політичною ієрархією в сучасному суспільстві?»<sup>59</sup>. Р. Арон мав на увазі під елітою «меншість, яка у будь-якому суспільстві виконує функції управління суспільством»<sup>60</sup>. З точки зору Р. Арона, жодної «влади пролетаріату», про яку писав К. Маркс, не може бути взагалі, це не більше ніж «метафора чи символ». Він вважав, що в суспільстві можуть бути зміни двох типів: перший тип впливає на устрій еліти, а другий – на її рекрутацію. Р. Арон виділив п'ять субелітних груп: політичні лідери, урядові адміністратори, економічні директори, лідери мас і воєначальники.

У рамках німецької школи соціології найбільш рушійні ідеї були згенеровані її яскравим представником Максом Вебером (1864–1920). Зокрема, він став автором найбільш повного і всебічного соціологічного дослідження феномену бюрократії<sup>61</sup>. На думку М. Вебера, жорстко формалізований характер бюрократичних відносин, чіткість розподілу рольових функцій, особиста зацікавленість бюрократів у досягненні цілей організації зумовлюють прийняття своєчасних і кваліфікованих рішень, що ґрунтуються на ретельно відібраній і перевіреній інформації<sup>62</sup>.

Завдяки зусиллям М. Вебера, Ф. Тейлора та А. Файоля було закладено фундамент «класичної теорії організації», вихідна ідея якої полягала в тому, що ефективна організація – це система, що спирається на суто формальні принципи. Апологети цієї теорії прагнули конструювати організацію так само ретельно, як інженер конструює складний механізм. Основні принципи управління в класичній теорії

<sup>59</sup> Aron R. Social Structure and Ruling Class. *British Journal of Sociology*. Vol. I. N 1. March 1950. P. 2.

<sup>60</sup> Ibid. P. 9.

<sup>61</sup> Вебер М. Хозяйство и общество: очерки понимающей социологии: в 4 т. / [пер. с нем.], сост., общ. ред. и пред. Л. Г. Ионина. М.: Изд. дом Высш. шк. экономики, 2016. Т. I: Социология.

<sup>62</sup> Там само. С. 127.

організації<sup>63</sup>: координація; скалярність; функціональність; порядок; єдиноначальність; департаменталізація; відповідальність; діапазон контролю.

У 30-ті рр. ХХ ст. поступово набрала сили, а потім перетворилася на потужний напрям у політичній та соціологічній думці теорія «людських відносин», або «гуманістичного виклику». Сама назва свідчила, що вона репрезентувала альтернативу «класичній теорії». Ключовий внесок у розвиток цього напрямку зробили Е. Мейо, Д. Макгрегор, А. Маслоу та ін. Фундатором цього напрямку вважається Елтон Мейо (1880–1949).

Робота Е. Мейо «Демократія і свобода» (1919) була присвячена політичним проблемам індустріального суспільства. У ній автор піддав критиці сучасну систему представницької демократії, засновану на партійному принципі. На думку Е. Мейо, партійна політика із властивим їй штучним стимулюванням конфліктів неминуче призводить до посилення соціального розшарування й не може сприяти ні встановленню соціальної гармонії, ні досягненню індивідуальної автономії. Для того щоб демократія була конструктивною, а не деструктивною, необхідним є певне політичне виховання і розумне управління, завдяки яким ірраціоналізм і упередження поступатимуться раціональній думці й усвідомленню реального стану справ<sup>64</sup>. Е. Мейо відзначав, що стрімка урбанізація та індустріалізація призвели до занепаду спільнот, соціальних зв'язків, унаслідок чого почали зростати правопорушення і злочинність. Зокрема, він писав, що «ми є свідками аномії та невідповідності життя, які зараз є характерними як для окремих людей, так і для цілих спільнот...»<sup>65</sup>. Розглядаючи шляхи подолання негативних наслідків індустріального розвитку, Е. Мейо писав, що як демократична держава, так і профспілки чи «виробнича демократія» неспроможні розв'язати проблеми дезадаптації та дезорганізації працівників. Розвинувши ці ідеї в роботі «Соціаль-

<sup>63</sup> Тейлор Ф. У. Принципы научного менеджмента / пер. с англ. А. И. Зак. М.: Контроллинг, 1991. 104 с.

<sup>64</sup> Шелдрейк Дж. Теория менеджмента: от тейлоризма до японизации / пер. с англ.; под ред. В. А. Спивака. СПб.: Питер, 2002. С. 175–177.

<sup>65</sup> Mayo E. The Human Problems of an Industrial Civilization. New York: Routledge, 2003. P. 124–125.

ні проблеми індустріальної цивілізації», Е. Мейо підкреслював, що реальною загрозою для цивілізації була не атомна бомба, а ті лідери й політики, які не мали необхідних навичок управління людськими відносинами<sup>66</sup>.

Отже, представники «класичної теорії» вважали, що ефективність управління визначається формальною структурою управління, координацією і деталізованим контролем, суворим дотриманням дисципліни, розміром індивідуальної винагороди, вузькою спеціалізацією завдань, єдиноначальністю, авторитарними методами управління, належним підбором кадрів і знарядь праці, відповідністю людей структурі. Їх опоненти доводили зворотнє: ефективність управління визначається неформальною структурою і насамперед малою групою, взаємодією людей і загальним контролем, самодисципліною й можливостями творчого зростання, колективною винагородою, відмовою від вузької спеціалізації та єдиноначальності, демократичним стилем управління, відповідністю структури людям, а не навпаки.

#### **1.4. Класичні і сучасні моделі державного управління**

Сьогодні сфера державного управління включає широкий спектр, з одного боку, сформованих у рамках різних наукових шкіл спеціальних управлінських теорій, та, з другого – випробуваних у процесі проведення численних адміністративних реформ практичних управлінських моделей.

Як відомо, класична модель державного управління базується на теоретичних засадах В. Вілсона, М. Вебера, а також Ф. Тейлора, А. Файоля, у працях яких обґрунтовано моделі бюрократичного державного управління (public administration), заснованого на ієрархічній системі, раціонально-правових повноваженнях, функціональній спеціалізації бюрократії, управлінській ефективності тощо. Класичний підхід формулює основні адміністративні принципи, на яких будується загальна ідеальна модель державного управління.

---

<sup>66</sup> Mayo E. The social problems of an industrial civilization / foreword by J. H. Smith. London: Routledge & Kegan Paul, 1975. P. 68.

Теоретичним підґрунтям цієї моделі стала стаття В. Вілсона (W. Wilson «The Study of Administration», 1886), у якій автором обґрунтована потреба впровадження адміністративних методів управління у відповідь на зростаючу складність суспільних відносин та викликані ними нові завдання публічної політики. Актуальність питань адміністрації він вважав важливішими для американського уряду, ніж навіть конституційних, оскільки «виконати конституцію стає важче, ніж складати її». Адже якщо колись «влада могла слідувати примхам суду, тепер вона повинна слідувати думкам нації»<sup>67</sup>.

Значний вплив на формування більшості західних адміністративних систем того часу мала теорія ідеального типу бюрократії<sup>68</sup> М. Вебера (Veber M. «The theory of social and economic organization», 1947), у рамках якої сформульовано такі основні адміністративні принципи ідеальної моделі державного управління, як: чітко фіксована ієрархія залежно від посад або авторитету з інстанційним порядком; чіткий розподіл компетенцій та роботи; зв'язок правил і норм у діяльності та поведінці, пошук рішень у дусі формальної безособовості; повний відрив членів організації від матеріальних засобів управління та коштів на їх придбання; принциповий розподіл між посадою та особистістю; особливий наголос на письмовій формі комунікації (документальне підтвердження адміністрування); затвердження на посаду після перевірки наявної та підтвердженої дипломом фахової кваліфікації; кар'єра, тобто залежне від рішення начальства службове зростання відповідно до віку та/або результативності роботи; грошова винагорода, яка в принципі залежить не від результативності роботи, а від «посади», функціональних обов'язків та вислуги років; раціональна дисципліна, тобто робота за принципом, коли всі отримані доручення мають бути беззастережно виконані без урахування власної думки<sup>69</sup>. Ці принципи визначають структуру державного управління, мотивацію працівників державних установ та суспільний інтерес.

<sup>67</sup> The Study of Administration Woodrow Wilson. November 1, 1886. URL: <https://teachingamericanhistory.org/library/document/the-study-of-administration/>

<sup>68</sup> Термін «бюрократія» був уведений в 1745 р. де Гурне і означає владу чиновників.

<sup>69</sup> Трошинський В., Петроє О., Горгес І. Соціальний розвиток. Київ: НАДУ, 2008. 192 с.; Veber, M. (1947). The theory of social and economic organization. New York: Free Press. URL: <https://archive.org/details/in.ernet.dli.2015.276724/page/n3>

Для М. Вебера бюрократична організація є сильнішою за всі колегіальні та додаткові форми управління: 1) чисто бюрократичне (бюрократично-монархічне документальне управління згідно з будь-яким досвідом є раціональною формою прояву влади, пов'язаною з такими поняттями, як точність, стабільність, дисципліна, суворість); 2) надійність (з прогнозованістю як для керівника, так і для виконавців, інтенсивністю та екстенсивністю роботи, формальною універсальністю використання для виконання всіх завдань, яка чисто в технічному сенсі примушує якнайдовше виконувати ці завдання)<sup>70</sup>.

Основна місія традиційної моделі державного управління полягала у служінні державним інтересам та передбачала чітко визначене розмежування між державними організаціями, приватними фірмами та дотриманні спеціальної адміністративно-професійної етики. Однак, ґрунтуючись на єдиній традиційній бюрократичній моделі, різні адміністративні системи, методи та стилі традиційного державного управління видозмінювалися як під впливом різних умов та особливостей суспільного розвитку країн, зовнішніх викликів, так і результатів споріднених наук, передусім таких як економіка, політологія та соціологія. Зокрема, американська версія традиційного державного управління приділяла особливу увагу управлінським аспектам, поклавши в основу адміністративних функцій ефективну реалізацію публічної політики, ефективність надання послуг, організаційну ефективність, ієрархічний контроль, професіоналізм, раціональність, нейтралітет та демократичну підзвітність. Бюрократії Північної та Центральної Європи дотримувалися відповідних зразків демократичних режимів добробуту та «органічних» концепцій потужних і суверенних держав. Південно-європейські адміністративні системи були натхнені наполеонівською традицією та французькою публічною службою, орієнтуючись на соціальні та політичні цінності адміністрації, такі як справедливість, солідарність, універсальність, нейтралітет та легітимність<sup>71</sup>.

<sup>70</sup> Veber, M. (1947). *The theory of social and economic organization*. New York: Free Press. URL: <https://archive.org/details/in.ernet.dli.2015.276724/page/n3>

<sup>71</sup> Lampropoulou, M., Oikonomou, G. Theoretical models of public administration and patterns of state reform in Greece. *International Review of Administrative Sciences*. URL: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0020852315611219>

Обґрунтовуючи ключові положення бюрократичного управління М. Вебер виходив із того, що у зв'язку зі своєю унікальною здатністю забезпечувати результативність діяльності, воно являє собою найефективнішу форму прояву влади, зокрема як усередині організації, так і в її комунікації із зовнішніми суб'єктами. Однак реальність виявила відхилення між теорією та практикою, що ставило під сумнів і поступово руйнувало довіру до традиційних бюрократій. Прискоренням темпів втрати популярності бюрократичних методів державного управління ознаменувався початок 70-х рр. XX ст. Ці моделі піддавалися критиці через низьку гнучкість і неспроможність відповідати мінливим вимогам суспільного розвитку та ефективно реагувати на зростаючі економічні потреби, низьку їх ефективність, закритість, обмежену участь громадян та ін.<sup>72</sup>

Кризу традиційної моделі державного управління пов'язують також із економічним спадом в усіх країнах Заходу, позаяк державні структури, працюючи за бюрократичними методами, не змогли запобігти кризі, а відтак забезпечити активізацію ділової активності, відновити економічне зростання в промислово розвинених країнах, що призвело до значної інфляції. Серед основних причин модернізації державного управління були: бюджетний дефіцит; зростання тиску на державні витрати; збільшення чисельності пенсіонерів; зниження економічно активного населення; зростання безробіття; неспроможність задовольнити всезростаючі потреби й очікування населення до загальних стандартів життя та стандартів публічних послуг<sup>73</sup>.

Отже, заснована на жорсткій ієрархічній структурі бюрократична модель державного управління виявилася неспроможною до ефективного функціонування в мінливому середовищі. Нові реалії потребували реформування державного управління для підвищення результативності діяльності державних установ: модернізації організаційних структур і процедур, запровадження ринкового стилю управління, децентралізації влади, демократизації управління, зміни процесного підходу на цільовий (результатний), максимального спро-

<sup>72</sup> Lampropoulou, M., Oikonomou, G. Op. cit.

<sup>73</sup> Солових В. П. Новий публічний менеджмент як одна із моделей організації системи державного управління. URL: <http://kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2009-2/doc/1/05.pdf>

щення відносин між органами влади та їх клієнтами, забезпечення належної якості публічних послуг та ін. Це ключові чинники, що вплинули на зміну моделей управління в державному секторі у світі, а еволюція наукової думки привела до появи багатьох концепцій, що використовувалися урядами в реформах з модернізації державного сектору. У результаті трансформаційних процесів жорстка, ієрархічна, бюрократична форма державного управління, що переважала більшу частину XX ст., повинна була перетворитися на гнучку, ринкову форму державного управління. Питання стояло не просто у зміні реформи чи незначній зміні стилю управління, а в зміні ролі влади в суспільстві та режиму взаємозв'язку між владою та громадянином. Класичне державне управління було дискредитоване теоретично і практично, а прийняття нового державного управління означало появу нової парадигми в державному секторі<sup>74</sup>.

У 1980-х рр. провідною тенденцією у зміні парадигми державного управління став перехід публічної бюрократії на методи приватного сектору з акцентом на економічних та управлінських підходах. На окрему увагу в цьому контексті заслуговує *модель «нового державного управління»*. Поява цієї моделі стала результатом активного впровадження в діяльність органів державного управління та органів місцевого самоврядування підходів, що були раніше впроваджені у приватних управлінських системах. Це дало підстави для означення такої моделі, як модель «винахідливого» або «підприємливого уряду», адже замість розробки нових спеціальних моделей у системі державного управління впроваджувалися ідеї, запозичені з практики приватного сектору<sup>75</sup>.

Відстежуючи розвиток моделі нового державного управління, дослідники виокремлюють багато її різновидів. Окреме місце в цьому контексті займає запропонована П. Патхаком їх видова класифікаційна структура, що включає три види моделей нового державного управління<sup>76</sup>. Так, до розробників *першого виду моделі нового держав-*

<sup>74</sup> E. Owen Hughes. Public Management and Administration. URL: <https://link.springer.com/book/10.1007/978-1-349-26896-2>

<sup>75</sup> Management models in the public administration. URL: [https://is.mendelu.cz/eknihovna/opory/zobraz\\_cast.pl?cast=60987;close\\_menu=1;quick=1](https://is.mendelu.cz/eknihovna/opory/zobraz_cast.pl?cast=60987;close_menu=1;quick=1)

<sup>76</sup> Pathak, P. Successful Models of Public Administration and Management. URL: [https://www.academia.edu/10345841/Successful\\_Models\\_of\\_Public\\_Administration\\_and\\_Management](https://www.academia.edu/10345841/Successful_Models_of_Public_Administration_and_Management)



ного управління (1960–1970) автор відносить Г. Саймона, Д. Валдо, Ф. Маріні, П. Апплебі, які висунули заперечення догмам бюрократичної управлінської ефективності та обґрунтували капіталістичний підхід у реформуванні державного управління. Характерними ознаками цієї моделі є креативність та розсудливість у прийнятті рішень, орієнтація на більш широку соціальну та морально-політичну ефективність<sup>77</sup>.

Для *другого виду моделі нового державного управління* (1968–1980 рр.) характерним є те, що особлива увага зосереджується на послабленні ієрархічності, на людиноцентризмі, спроможності державної служби, ефективності у досягненні цілей уряду, спроможності всіх державних установ, політичній, громадській, інституційній та глобальній ефективності. Сформульовані в рамках цієї моделі ідеї стали результатом тісної колективної співпраці теоретиків і практиків державного управління, оскільки поштовхом для них слугували такі дві події, як звіт Комітету Фултона (у якому були вказані критичні зауваження щодо існуючої на той час організації і структури державної служби)<sup>78</sup> та результати першої Мінноубрукської конференції 1968 р., що проводилися під патронатом Д. Уолдо. У Конференції взяли участь молоді вчені, які досліджували проблеми державного управління, які й поклали початок *«нового державного адміністрування»*<sup>79</sup>. Ця модель помітно відрізнялася від існуючого сприйняття державного управління. У ній увага зосереджувалася на нормативному підході та чотирьох ключових завданнях: дебюрократизації, демократизації, делегуванні та децентралізації. Прикметно, що винахід нового публічного адміністрування припав на кінець 1960-х – початок 1970-х рр., коли західні суспільства, особливо США, стикнулися з багатьма соціальними проблемами: збурення, нестабільність, розгубленість тощо, а звичайна державна адміністрація зі своїми опорами – економічністю та ефективністю – не змогла дати належної відповіді на ці наростаючі потрясіння та труднощі.

<sup>77</sup> Pathak, P. Successful Models of Public Administration and Management. URL: [https://www.academia.edu/10345841/Successful\\_Models\\_of\\_Public\\_Administration\\_and\\_Management](https://www.academia.edu/10345841/Successful_Models_of_Public_Administration_and_Management)

<sup>78</sup> Civil Service (Fulton Committee's Report). URL: <https://www.theyworkforyou.com/debates/?id=1968-06-26a.454.0>

<sup>79</sup> Minnowbrook I–III. URL: <https://www.perspectivespa.eu/en/governance/predecessors/minnowbrook-i-iii.html>

З 80-х рр. XX ст. погляд на державне управління в цілому змінився, а елементи управління та організацій почали набувати все більшого значення для досліджень, головним чином через необхідність посилення результативності та ефективності діяльності державних установ. Варто зауважити, що пошук та впровадження нових елементів, покликаних удосконалити управлінські практики, не в останню чергу здійснювалися, щоб подолати численні недоліки існуючих на той час моделей нового державного управління. Адже впровадження їх супроводжувалося кардинальними змінами в адміністративних системах і, природно, збурювало критику, наприклад, що «ринкова модель» управління прагне перетворити уряд на приватний сектор та «спустошити» державу. Підґрунтям цього слугували такі слабкі сторони цієї моделі, як орієнтація на короткострокову перспективу, зменшення бюджету на шкоду стандартам якості та ін. Відтак, найбільше вади нового державного управління відчувалися в галузях політик, що справляють довгостроковий вплив на суспільство, передусім освіта, здоров'я та довкілля. Висловлювалось також занепокоєння щодо демократичної підзвітності, корупції, конфлікту інтересів і ризику розмивання етики та згуртованості державного сектору<sup>80</sup>.

За оцінками К. Монґкола, автора доповіді Комітету публічно-го управління ОБСЄ у 1995 р., найважливішим рушієм подальших реформ державного управління упродовж останніх 10–15 років був комплекс проблем, серед яких: рівень оподаткування, дефіцит бюджету та/або державний борг був занадто високим, і загрожував стати ще гіршим, якщо не вживати заходів; урядові програми досить часто не досягали своїх цілей та/або не були рентабельними у співвідношенні ціни та якості; адміністративна система недостатньо відповідала потребам клієнтів, включаючи самих управлінців; частиною проблеми був сам уряд, який став «занадто великим і дуже настирливим»<sup>81</sup>.

У 1980-х та 1990-х рр. як відповідь на недоліки традиційної моделі, неспроможність існуючих моделей нового державного управління та спричинені трансформацією в управлінні державним сектором передових країн з'являються нові управлінські підходи,

<sup>80</sup> Lampropoulou, M., Oikonomou, G. Op. cit.

<sup>81</sup> Keating, M. Public Management Reform and Economic and Social Development By Michael Keating. URL: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/43515306.pdf>

які відносять до *третього виду моделі нового державного управління*, що найбільш яскраво представлена такими альтернативними теоріями, як «менеджеризм» (managerism)<sup>82</sup>, «новий державний менеджмент» (new public management)<sup>83</sup>, «підприємливе врядування» (entrepreneurial form of government)<sup>84</sup>, «стратегічне управління» (strategic management)<sup>85</sup> та ін.

Менеджеризм – це сучасна теорія управління, яка проголошує зосередження організаційно-технічних та ідеологічних функцій у руках менеджерів. Обґрунтовуючи визначення «менеджеризму», його автор К. Поллітт розуміє під цим поняттям «сукупність переконань та практик, в основі яких лежить припущення, що краще управління виявиться ефективним розв’язком для широкого кола економічних та соціальних негараздів»<sup>86</sup>.

У 90-х рр. XX ст. реформа системи державного управління охопила широке коло тем, зорієнтованих на вдосконалення менеджменту в державному секторі, що сприяло появі *моделі нового державного менеджменту* (new public management). Доктринальний зміст основоположних ідей моделі нового державного менеджменту був викладений у праці К. Гуда (С. Hood «A public management for all seasons?», 1991) щодо його призначення сприяти вирішенню таких ключових завдань формування влади ефективної і чуйної до вимог громадян; дезагрегація (створення деконцентрованої або децентралізованої державної служби) великих бюрократичних організацій на менші компактні організації; зосередження на результатах; цінність грошей платників податків; акцент на обслуговуванні: доступність, гнучкість, якість послуг для клієнтів; конкурентна державна служба; посилення підзвітності та прозорості діяльності державних установ

<sup>82</sup> Pollitt, C. (1990). Managerialism and the Public Services: The Anglo-American Experience: Oxford: Basil Blackwell. 214 p. URL: <https://trove.nla.gov.au/work/17457402?q&versionId=20471176>

<sup>83</sup> Hood, C. (1991). A public management for all seasons? URL: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299tb00779.x>

<sup>84</sup> Osborne, D., Gaebler, T. (1992). Reinventing Government. New York: Penguin Press. 427 p.

<sup>85</sup> Nutt, P. C. & Backoff, R. W. (1992). Strategic management of public and third sector organisations. San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers. 486 p.

<sup>86</sup> Pollitt, C. Op. cit.

і державних службовців<sup>87</sup>. Сутність цих змін полягала в зміні парадигми адміністрування на парадигму менеджменту, а їх цінність розкривалася в тому, що «по суті, адміністрація означає дотримання інструкцій, а менеджмент – досягнення результатів»<sup>88</sup>. Д. Осборн і Т. Геблер вважають, що впровадження менеджеризму у діяльність державних установ передбачає дотримання п'яти типів підконтрольності для забезпечення відповідальності чиновників: правовий контроль; фінансовий контроль; вимірюваність та результативність політики; громадський контроль; етичний контроль<sup>89</sup>.

Появі та поширенню концептуальних основ нового державного менеджменту сприяло практичне визнання Комітетом публічного управління ОЕСР заходів з удосконалення управління в самих державних установах у досягненні таких суспільно значущих цілей: результативність і підвищення співвідношення між ціною та якістю; підвищена гнучкість; посилення підзвітності та контролю; орієнтація на клієнта та обслуговування; посилення потенціалу для розробки стратегії та політики; впровадження конкуренції та інших ринкових елементів; зміни у відносинах з іншими рівнями влади<sup>90</sup>.

Ще чіткіші ідентифікаційні ознаки нового державного менеджменту в 1995 р. окреслив К. Поллітт, які складаються з восьми основних елементів: зниження витрат; обмеження бюджетів та більша прозорість виділення ресурсів; роз'єднання традиційних бюрократичних організацій на окремі відомства; децентралізоване управління в державних установах; розмежування функції надання державних послуг від їх придбання; установлення ринкових та квазіринкових механізмів; підкреслення цілей управління, показників та результатів управління цілями; введення строкових контрактів, визначення

<sup>87</sup> Hood, C. Op. cit.

<sup>88</sup> Hughes, O. E. (1998). Public Management and Administration. P. 52–53. URL: [https://link.springer.com/chapter/10.1007%2F978-1-349-26896-2\\_3](https://link.springer.com/chapter/10.1007%2F978-1-349-26896-2_3)

<sup>89</sup> Osborne, D., Gaebler, T. (1992). Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. Reading, Mass: Addison-Wesley Pub. Co., 405 p.

<sup>90</sup> Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation (adopted on 9 March 1995). URL: [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=OCDE/GD\(95\)](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=OCDE/GD(95))

оплати праці й умов оплати праці та місцевих платежів; підвищення акценту на якість обслуговування<sup>91</sup>.

Ключовим компонентом нової моделі державного менеджменту є управління ефективністю, і воно стало центральним питанням, критично важливим для політичних лідерів, керівників державного та приватного секторів. Еволюція від традиційної моделі державного управління до моделі нового державного менеджменту, яка застосовує управлінські методи підвищення ефективності та результативності державних послуг, передбачає кардинальні зміни в державних установах та в державній службі. За підтримки міжнародних агентств у середині 1990-х рр. новий державний менеджмент став домінуючою парадигмою в державному управлінні у розвинених країнах. Призначенням цієї нової парадигми було сприяти вирішенню таких питань державного управління, як задоволення потреб громадян в умовах постіндустріальних суспільств, розроблення нормативних засад державного управління, впровадження принципів соціальної справедливості, здійснення дебюрократизації державного управління та його заміни більш гуманною та демократичною формою організації, забезпечення прозорості і підзвітності суб'єктів державного управління суспільству та ін.

Попри неабияку популярність моделі, минуло лише трохи більше десятиріччя з моменту публікації книги К. Гуда<sup>92</sup>, яка кодифікувала природу нового державного менеджменту, коли розгорілися дискусії про неї як тимчасовий етап еволюції від традиційного державного управління до новітніх парадигмальних моделей, що виходять поза рамки моделей нового державного управління. Як зазначали Д. Осборн і Т. Геблер, на хвилі революційної «американської перебудови» державного сектору, що відбувається під великим фіскальним тиском, у монополістичні державні інституції активно впроваджуються ринкові механізми, знаменуючи появу нової моделі «підприємливо-

<sup>91</sup> Pollitt, C. (1995). Justification by works or by faith? Evaluating the New Public Management, Evaluation. P. 133–154; Public Sector Reform Requires Leadership Government of the Future: Getting from here to there: Symposium to be held in Paris, 14–15 September 1999. URL: <http://www.oecd.org/governance/budgeting/1902308.pdf>

<sup>92</sup> Hood, C. Op. cit.

го управління»<sup>93</sup>. Автори визначають десять принципів підприємливого управління для влади: 1) керувати, а не «вередувати», оскільки «обов'язком уряду є не надання послуг, а контроль за їх наданням» (М. Куомо); 2) надавати можливості громадам розв'язувати власні проблеми, а не просто надавати послуги; 3) заохочувати конкуренцію, а не монополії; 4) керуватися місіями, а не правилами; 5) орієнтуватися на результати, а не на процеси; 6) задовольняти потреби замовника, а не бюрократії; 7) концентруватися на зароблянні грошей, а не витрачати їх; 8) інвестувати в запобігання проблемам, а не в подолання криз; 9) децентралізація повноважень; 10) розв'язувати проблеми, впливаючи на ринкові сили, а не примножуючи державні програми<sup>94</sup>. При цьому трансформація управлінських систем була визнана однаково важливою як для державного, так і приватного секторів, і трансформуватися вони повинні по суті однаково: шляхом вирівнювання ієрархій, децентралізації прийняття рішень, використання технологій підвищення продуктивності та наголошення на якості та задоволеності клієнтів. Ще один важливий аспект, на якому наголошують Д. Осборн і Т. Геблер: ринковий підхід – це тільки половина відповіді на виклики, які постали перед управлінськими системами. Тому, відходячи від адміністративних бюрократій, підприємливий уряд повинен охоплювати не лише ринки, а й орієнтуватися на інтереси та активно залучати в управлінські процеси громадян.

Завдяки реформам, заснованим на моделях нового державного управління, на початку 90-х рр. минулого століття визначною в державному секторі стала модель «стратегічного державного управління» (strategic management of public sector). Одними серед засновників цієї моделі є П. Нутт і Р. Баскофф. Так, у своїй праці<sup>95</sup> вони обґрунтували актуальність та розкрили процес стратегічного управління з урахуванням

<sup>93</sup> Osborne, D., Gaebler, T. Op. cit.; *Entrepreneurial Management in the Public Sector: Reviewed Work: Reinventing Government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector* by David Osborne, Ted Gaebler / P. Gay. *Employment & Society*. Vol. 7. N 4 (December 1993). P. 643–648. URL: [https://www.jstor.org/stable/23746025?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/23746025?seq=1#page_scan_tab_contents)

<sup>94</sup> *Entrepreneurial Management in the Public Sector*. URL: [https://www.jstor.org/stable/23746025?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/23746025?seq=1#page_scan_tab_contents)

<sup>95</sup> Nutt, P. C. & Backoff, R. W. (1992). *Strategic management of public and third sector organisations*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers. 486 p.

потреб державних установ, описали методи та інструменти на кожному етапі процесу для покращення результатів стратегічного управління. Із часу заснування і дотепер модель стратегічного управління є важливою для порядку денного багатьох урядових систем і стає все більш актуальною на практиці завдяки новітнім змінам державного управління.

Узагальнюючи вищевикладене та розкриваючи *особливості розглянутих трьох груп моделей нового державного управління*, можна підсумувати, що спільним для всіх цих моделей є обґрунтування переходу від всевладдя уряду в процесі прийняття рішень до міжінституційного співробітництва. До основних елементів концепції нового державного управління значною мірою можуть бути віднесені орієнтири на: запровадження ринкових механізмів у державному секторі; підвищення спроможності до ефективної діяльності в умовах всезростаючих змін; залучення широкого кола заінтересованих суб'єктів; використання різних інструментів управління; слабший ієрархічний контроль; потужну мережу; переговори; децентралізацію; делегування повноважень; державно-приватні партнерства; прозорість; публічну підзвітність та ін. Отже, у цій концепції фокус зміщується з традиційного бюрократичного державного управління на управління в приватному секторі, що передбачає конкурентні засади у наданні публічних послуг, перенесення акцентів з управлінських процесів на результативність, ефективність та потреби споживача.

У цілому досліджуваний напрям змін від класичного бюрократичного державного управління до моделі нового державного управління можна вважати чітко спрямованим. Проте концепція нового державного управління не є односпайною і має, крім розглянутих вище моделей, свої особливості ще й в різних країнах. Це сприяло формуванню, поряд із висвітленими основними моделями, також окремих практичних моделей нового державного управління: британської моделі – з повільним переходом від жорсткого адміністрування до сучасного менеджерського напрямку; американської моделі з акцентом на управлінській культурі та орієнтацією на елементи приватного сектору; європейського підходу, що опирається на поступовий розвиток та базується на законних засадах і науковому менеджменті<sup>96</sup>.

<sup>96</sup> Management models in the public administration. URL: [https://is.mendelu.cz/eknihovna/opory/zobraz\\_cast.pl?cast=60987;close\\_menu=1;quick=1](https://is.mendelu.cz/eknihovna/opory/zobraz_cast.pl?cast=60987;close_menu=1;quick=1)



Упроваджувані реформи в державному секторі мають свої особливості також у країнах із різним рівнем економічного розвитку. Так, на думку окремих науковців, «країни, які розвиваються, стали жертвами одновимірного мислення, яке було подано світові як остаточна відповідь на реформу державного сектору»<sup>97</sup>. Як результат, сформовані в результаті трансферу політики спричинили припинення розробки інноваційних підходів, які б відповідали культурі та потребам відповідних країн, загострили проблеми корупції, зниження довіри населення та посилили ерозію державних служб. Критично розглядаючи відповідні моделі нового державного управління на предмет їх спроможності до підвищення ефективності та результативності державного сектору, багато країн, що розвиваються, зазвичай упроваджують лише окремі її елементи<sup>98</sup>. Ідеться про те, що модель нового державного управління на певному етапі також виявила свою неспроможність до розв'язання низки важливих проблем. Такі особливості цивілізаційного розвитку кінця XX – початку XXI ст., як стрімке поширення глобалізаційних, інформаційних, технологічних процесів не тільки відкрили нові можливості, а й спричинили появу серйозних проблем: екологічних, соціально-економічних та гуманітарних.

Ці та інші зміни в системі суспільних відносин стали актуальними викликами для державного управління, пов'язаними з появою соціальних, економічних та екологічних суперечностей, накладанням та ускладненням міжнародних, національних і локальних проблем, змінами характеру відносин між владою та суспільством унаслідок розвитку інформаційних і цифрових технологій тощо. У відповідь на зростаючі виклики глобалізації, міжнародної конкуренції, технологічних змін надалі форма державного управління мала змінитися на гнучку, ринкову, децентралізовану, демократичну форму, основу яких склали такі новітні концепції державного управління, як «врядування» (Governance), «публічне врядування» (Public Governance), «нове публічне врядування» (New Public Governance), «належне врядуван-

<sup>97</sup> Good governance, professionalism, ethics and responsibility1, 2006. Demetrios Argyriades. URL: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0020852306064607>

<sup>98</sup> Mongkol, K. The Critical Review of New Public Management Model and its Criticism: Research Journal of Business Management, 2011. P. 35–43. URL: <https://socialert.net/fulltext/?doi=rjbm.2011.35.43>



ня» (Good Governance), «глобальне врядування» (Global Governance), «цифрове врядування» (Digital-Era Governance) та ін.

Ключове місце в останніх дискусіях щодо моделей державного управління посідає концепція та відповідна їй модель «врядування» (governance). Термін «governance» вперше було використано в 1885 р. для позначення інституційних структур у державному секторі Дж. Фортескью<sup>99</sup>. Використання його в подальшому стало ортодоксальним серед конституційних істориків для позначення правил державного управління Великобританії.

Сучасний зміст «governance» сформувався тільки в 1990-х рр. в інтерпретації економістів та політологів, за якої він розкривається в більш широкому розумінні, і охоплює діяльність державних, громадських та приватних установ. Характерною особливістю моделі державного управління, заснованої на *врядуванні*, є наявність системи відносин, у структурі якої державні, громадські та приватні організації як суб'єкти у виробленні та реалізації державно-управлінських рішень, спрямованої на підтримання конституційних цінностей у суспільстві в умовах динамічних змін та всезростаючих внутрішніх і зовнішніх викликів.

Концепція врядування здобула велику популярність у теорії та практиці державного управління, також ця модель користується значною підтримкою міжнародних та європейських установ. Так, експерти Комітету публічного управління ОБСЄ визначають такі основні питання, що постають завданнями перед державними інституціями, ідентифікуються в цій моделі та визначають основні напрями її розвитку<sup>100</sup>:

- державне регулювання та верховенство права:
  - *регуляторна рамка реформ*: створення і запровадження регуляторної реформи, що відповідає її більш широкій стратегії розвитку та інвестицій;
  - *координація уряду*: управління та координація регуляторних норм на різних рівнях влади для забезпечення послідовності та про-

<sup>99</sup> Fortescue J. The Governance of England. Oxford University: Press London: Humphrey Milford, 1885. 386 p. URL: [https://commons.wikimedia.org/w/index.php?title=File:John\\_Fortescue,\\_The\\_Governance\\_of\\_England\\_\(Plummer\\_ed,\\_1885\).pdf&page=2](https://commons.wikimedia.org/w/index.php?title=File:John_Fortescue,_The_Governance_of_England_(Plummer_ed,_1885).pdf&page=2)

<sup>100</sup> Public governance: Policy framework for investment. OECD–2011. URL: <http://www.oecd.org/investment/toolkit/policyareas/publicgovernance/41890394.pdf>

зорого застосування нормативно-правових актів і чітких стандартів їх якості;

– *аналіз регуляторного впливу (RIA)*: застосування оцінки регуляторного впливу, оцінка впливу наслідків економічного регулювання на інвестиційне середовище;

– *консультації з громадськістю*: механізми та процедури громадських консультацій, включаючи попередні повідомлення, для поліпшення якості регулювання та поліпшення інвестиційного середовища; відкритість механізмів консультацій для всіх заінтересованих сторін;

– *спрощення адміністративного тягаря*: виявлення та скорочення зайвих адміністративних перепон, у тому числі щодо інвесторів; просування адміністративного спрощення, якості послуг, прозорості та підзвітності;

• цілісність державного сектору:

– *міжнародні стандарти та національне законодавство*: упровадження в національне законодавство міжнародних стандартів доброчесності та боротьби з корупцією;

– *застосування та обов'язкове виконання*: законів і нормативно-правових актів щодо боротьби з корупцією, у тому числі хабарництвом, вимаганням на державній службі; кодексів доброчесності та стандартів виконання обов'язків державних чиновників;

– *міжнародні ініціативи*: участь уряду в міжнародних ініціативах, спрямованих на боротьбу з корупцією та підвищення доброчесності державного сектору; механізми забезпечення своєчасного та ефективного виконання антикорупційних конвенцій.

У 2001 р. Європейська Комісія прийняла «Білу Книгу Європейського врядування» про реформування врядування в ЄС з метою зробити процес творення політики більш інклюзивним та підзвітним. Краще використання влади повинно наблизити ЄС до громадян і привести до творення кращої політики, заснованої на таких принципах ефективного врядування, як: відкритість, участь, підзвітність, ефективність та злагодженість. Кожен принцип є важливим для більш демократичного врядування. Вони підтримують демократію та принцип верховенства права у державах-членах ЄС, але можуть бути застосовані на усіх рівнях влади – світовому, європейському, національному, регіональному і місцевому. Для Європейського Союзу перераховані

принципи мають особливе значення, зважаючи на виклики, окреслені у попередньому розділі<sup>101</sup>.

Останніми роками в українському політикумі та в наукових дослідженнях все більшого визнання набуває концепція «належного врядування» (good governance). Згідно з рекомендаціями, розробленими Економічною та соціальною комісією ООН в Азії та Тихоокеанському регіоні, основними характеристиками належного врядування є: участь, верховенство права, прозорість, чуйність, орієнтація на консенсус, рівноправність та інклюзивність, результативність та ефективність, підзвітність<sup>102</sup>. Поняття «належне врядування» передає якісний вимір, який вказує на результативну, ефективну, демократичну форму державного управління, відповідальне та прозоре управління людськими, природними, економічними та фінансовими ресурсами для справедливого та сталого розвитку. Прикметник «good» щодо врядування вказує на вдосконалення, що стало провідним концептом в останніх дебатах на тему державного управління в країнах, що розвиваються. Велику увагу концепція належного врядування отримала від міжнародних організацій, таких як Світовий банк, ПРООН, ОЕСР, ЄС та інших донорських агенцій. Міжнародні експерти вбачають чіткі зв'язки між належним державним врядуванням, інвестиціями та розвитком, а належне врядування розглядається як дієвий механізм досягнення вищого рівня якості державного управління та надання якісних послуг.

Визначальний вплив справили міжнародні інституції також на формування концепції глобального врядування, підґрунтя якому було створено ще в 1945 р. зі змінами в міжнародних відносинах та у результаті підписання Статуту Організації Об'єднаних Націй. Прихильність до концепції глобального врядування зросла після закінчення холодної війни (1989) та в результаті революцій у Центральній

---

<sup>101</sup> Європейське врядування: Біла книга Комісії Європейських Співтовариств. Брюссель, 2001 COM (2001) 428. 41 с. URL: <https://brdo.com.ua/wp-content/uploads/2016/01/Bila-knyga-YEvropey-ske-vryaduvannya.pdf>

<sup>102</sup> Governance and Good Governance: A Theoretical Framework Md. Lutfur Rahman. Public Policy and Administration Research. Vol. 6. N 10. 2016. P. 40–50. URL: <https://pdfs.semanticscholar.org/620b/33fefa8dd2e747d50a076bc85c17cd4538a4.pdf>; What is Good Governance? United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. 3 p. URL: <https://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>

та Східній Європі, що відбулися на хвилі демократизації та економічних перетворень. Це сприяло об'єднанню світової спільноти навколо ідеї про більшу колективну відповідальність у широкому спектрі галузей, включаючи безпеку, сталий розвиток, сприяння демократії, справедливість, права людини та ін.

У 1996 р. Комісія з глобального управління і співпраці ООН опублікувала доповідь, у якій глобальне управління розглядається насамперед як: 1) широкий, динамічний, складний процес інтерактивного прийняття рішень, який постійно розвивається і реагує на мінливі обставини; 2) міждержавні відносини, із залученням неурядових організацій (НУО), громадських рухів, транснаціональних корпорацій та світового ринкового капіталу, глобальних засобів масової інформації; 3) таке, що має базуватися на рішеннях, які приймаються на місцевому, національному та регіональному рівнях, і впливати на них, а також використовувати навички і ресурси людей та установ на багатьох рівнях; 4) механізм партнерських відносин – мережі установ та процесів – які дадуть змогу глобальним учасникам обмінюватися інформацією, знаннями, можливостями і розробляти спільну політику та практику з питань, що становлять спільний інтерес<sup>103</sup>. Теорія глобального врядування передбачає сприяння продуктивним відносинам та захисту цінностей, що виходять за межі національних кордонів. У цьому середовищі національні держави здатні захистити свій суверенітет, працюючи разом для створення більш згуртованих відносин.

Завершуючи огляд класичних і сучасних моделей державного управління, підсумуємо таке.

1. За Д. Морганом і Б. Куком, реформа системи державного управління відбувалася в три основних етапи: перший етап – державного адміністрування (кінець XIX ст. – 70-ті рр. XX ст.); другий етап – нового державного управління (70-ті рр. XX ст. – початок XXI ст.); третій, найбільш сучасний, етап – публічного врядування<sup>104</sup>.

<sup>103</sup> Governance Our Global Neighborhood. The Report of the Commission on Global Governance. Chapter 1. URL: <https://www.gdrc.org/u-gov/global-neighbourhood/chap1.htm>

<sup>104</sup> Morgan, D., Cook, B. (2014). New Public Governance. 386 p. URL: <https://www.amazon.com/New-Public-Governance-Regime-Centered-Perspective/dp/0765641003>

2. Кожен з етапів реформи системи державного управління вирізняється різноманіттям відповідних їм теорій та моделей, а спроби узагальнити та систематизувати їх привели до існування різних класифікацій структур: 1) «старого державного управління» та «нового державного управління»<sup>105</sup>; 2) «традиційного державного управління», «нового державного управління», «публічного врядування»<sup>106</sup>; 3) «винахідливого уряду», «реінжинірингу бізнес-процесів» та «нового державного менеджменту»<sup>107</sup>; 4) «веберіанства», «нового державного управління», «неовеберіанства» та «публічного врядування»<sup>108</sup> та інших.

3. Кожна із сучасних моделей державного управління є композицією усього різновиду ідей та практик, напрацьованих на різних рівнях, у різних секторах та різних країнах.

4. За результатами проведеного нами аналізу джерел за темою дослідження, структура зазначених вище класифікацій складається із трьох груп моделей: 1) класичні, або традиційні веберіанські моделі державного управління (administration); 2) моделі нового державного управління (new public management); 3) публічного врядування (governance).

Реальність державного сектору кардинально змінюється під впливом концепції електронної, цифрової трансформації, ціннісних засад сталого розвитку, людиноцентризму і вимагає встановлення основних правил взаємодії державних установ не лише з іншими за-

---

<sup>105</sup> Dunleavy, P., Hood, C. (2009). From old public administration to new public management. URL: [https://www.researchgate.net/publication/261661134\\_From\\_Old\\_Public\\_Administration\\_to\\_New\\_Public\\_Management](https://www.researchgate.net/publication/261661134_From_Old_Public_Administration_to_New_Public_Management)

<sup>106</sup> Czaputowicz, J. Political Advisors and Civil Servants in European Countries, Poland. P. 34–42. URL: <https://www.oecd-library.org/docserver/5kml60qnxrk-en.pdf?expires=1573507558&id=id&accname=guest&checksum=5D9B02786C4E12F56CEBA3F15987ED01>

<sup>107</sup> Models of Public Administration Reform: «New Public Management» (NPM): R. B. OCAMPO. URL: <https://pdfs.semanticscholar.org/5911/578cdc5227d1a9cb9ce88289aec50fe9f99c.pdf>

<sup>108</sup> Matei, I., Matei, L., Stoian, O., Dogaru, T. C. General Framework of Administrative Convergence Provided by the Reforms of National Public Administrations in South Eastern European States, 2010. P. 22–26. URL: <https://www.semanticscholar.org/paper/General-Framework-of-Administrative-Convergence-by-Matei-Matei/a08c9c78fd0569657b928599aee741721772991b>

інтересованими суб'єктами, а й з цифровими технологіями, потребує врахування всього спектра не лише політичного, економічного, а соціокультурного контенту під час прийняття та реалізації державно-управлінських рішень, що має на меті забезпечити адаптацію, орієнтацію на людину, інклюзивність та сталий розвиток.

Прикладом таких новітніх концепцій є презентована на Всесвітньому економічному форумі у 2019 р. концепція «спритного управління» (agile government), що розглядається як інструмент, покликаний допомогти громадянам, компаніям та розробникам політик об'єднати зусилля для створення нової моделі державного управління для Четвертої промислової революції. Експерти Світового Економічного форуму доводять, що творча економіка в Четвертій промисловій революції може процвітати, якщо керуватиметься «швидким врядуванням» – більш адаптивним, орієнтованим на людину, та сталим підходом до політики<sup>109</sup>. Ця концепція базується на твердженні, що управління може і має бути спритнішим, щоб не відставати від швидких змін суспільного розвитку, зумовлених суттєвим розвитком та впровадженням нових технологій. Центральними суб'єктами у розробці та реалізації політики, за цієї концепції, залишаються уряди, проте лише через тісну співпрацю з новаторами та приватним сектором уряд може досягти спритності в управлінській діяльності. Саме тісна співпраця дасть змогу державному та приватному секторам використовувати свої додаткові можливості для спільного проєктування рамки управління та політики, що найкраще підходять до цієї політики в умовах цифрової революції<sup>110</sup>.

Отже, оскільки світ не стоїть на місці, а зміни, що відбуваються, висувають нові виклики, тому в теорію та практику державного управління все з більшою швидкістю та меншим інтервалом входять нові концепції, теорії, моделі, які відкривають перспективи та дають підстави для виокремлення в їх структурі інших моделей.

<sup>109</sup> Agile Governance for Creative Economy 4.0: The World Economic Forum, 2019. Р. 4. URL: [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_Agile%20Governance\\_for\\_Creative\\_Economy\\_4.0\\_Report.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_Agile%20Governance_for_Creative_Economy_4.0_Report.pdf)

<sup>110</sup> Agile Governance ... . Р. 7.

## **1.5. Концептуалізація теоретико-методологічних засад публічного управління у контексті розвитку науки та практики державного управління**

Теоретичні проблеми публічного управління сьогодні викликають серйозну фахову зацікавленість дослідників в усьому світі, але дотепер науковою спільнотою не сформовано єдиної думки щодо здатності окремих, географічно чи дисциплінарно обумовлених концепцій показати всеохопну значущість ідей публічного управління у реальному житті. Разом з тим є й певні універсальні тренди, такі як глобалізація та інтеграція, інформатизація, останні здобутки у галузі технологій менеджменту та управління, чим можна пояснити тенденції до конвергенції та певної синергії сучасних наукових концепцій у публічному управлінні. Специфічні соціокультурні фактори, – звичаї, традиції, особливості населення, у кожному випадку різні, – також мають певне значення, але й набувають демонстративного характеру під тиском вимог ефективності, доцільності й результативності публічного управління.

Загалом сучасні дослідження у сфері публічного управління охоплюють широке та часто міждисциплінарне поле. Деякі дослідники<sup>111</sup> вказують, що, незважаючи на те, що практика публічного управління дає змогу виділити низку певних характеристик, їх недостатньо для того, щоб утворити чітке теоретичне ядро.

У цьому зв'язку розглянемо сучасні наукові концепції публічного управління в контексті розвитку науки та практики державного управління.

У світовій науковій думці від початку існували і продовжують бути досить поширеними два основних підходи до розуміння місця та змістового наповнення знання про публічне управління серед інших соціальних наук. Перший підхід визначає цю сферу знання як системне об'єднання концептів і методологічних інструментів, що розроблені іншими науками та необхідні для рекомендацій практи-

---

<sup>111</sup> Van Dijk, G., Thornhill, C. An Undergraduate Curriculum Analysis of Public Administration in Selected Higher Education Institutions. *Administratio Publica*, 2011. Vol. 19. Is. 1. P. 3–18.

кам управління. Ще Г. Лассуел<sup>112</sup>, відзначаючи міждисциплінарну природу публічної політики, вважав необхідним для раціоналізації публічного управління посилювати інтеграцію політичної науки з соціологією, економікою, правом і управлінням бізнесом, що дало б змогу підвищити точність аргументації. Така позиція визнає публічне управління певною інтеграцією досягнень різних наук, тобто тим, що Г. Лассуел називав «policy sciences». Із цієї точки зору публічного управління як самостійної науки не існує. Воно є професійною діяльністю управлінців у державних, муніципальних і неурядових організаціях, що використовують досягнення «policy sciences».

Прихильники другого підходу, визнаючи роль інших соціальних наук (політології, економіки, історії, соціології, правознавства), однак, вважають, що вже понад 150 років існує відносно молода, але все більш впливова самостійна наука державного управління, що має свій категоріальний апарат, свої концепції, своїх теоретиків, і здатна пропонувати практиці публічного управління свої рекомендації. Причому цей зв'язок із практикою є характерною рисою науки державного управління, коли теоретичне і експертне знання виступають в тісному зв'язку і орієнтуються на конкретні потреби державних, муніципальних і громадських організацій. Як писав А. Вілдавські<sup>113</sup>, експерт-дослідник завжди повинен говорити правду можновладцям про можливі альтернативи запланованого державного рішення, навіть якщо це може викликати неприйняття в осіб, що ухвалюють це рішення. Для цього підходу типовим є розподіл теоретичної частини публічного управління як на загальні концепції управління (теорія організації, теорія мотивації, адміністративна теорія), так і на специфічні концепції, орієнтовані саме на суспільство (теорія бюрократії, концепція «розумного регулювання», мережева концепція публічного управління, теорія суспільного вибору тощо).

<sup>112</sup> The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method. Edited by Daniel Lerner and Harold D. Lasswell. Stanford: Stanford University Press, 1951. P. 3–15.

<sup>113</sup> Wildavsky A.B. Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis. New York: Routledge, 2017. URL: <https://www.taylorfrancis.com/books/9781315130149> (accessed: 20.09.2019).



На думку американського дослідника Х. Раадшельдерса<sup>114</sup>, державним управлінням у його розвитку було пройдено певні етапи, що відповідали загальним тенденціям розвитку суспільних та гуманітарних наук. До середини XIX ст. вивчення певних питань в межах тієї чи іншої країни базувалось на вузькому «камеризмі», і тоді не йшлося про окрему науку «Державне управління». У другій половині XIX ст. й до середини XX ст. панувала тенденція до універсалізації теоретичного знання в науці, натомість після Другої світової війни поступово розпочалися зворотні процеси: диференціація, поглиблений аналіз окремих питань, пов'язаних з управлінням та управлінськими інститутами. У 80-ті рр. XX ст. розвиваються теорії середнього рівня, де головні акценти зміщено з інститутів на зв'язки, взаємозалежності, вивчення ролей, що називають динамічним підходом до механізмів управління. Разом з тим через процеси глобалізації й інформатизації широкую популярність отримує метод компаративного аналізу.

Проблемне поле публічного управління охоплює системи державного управління та адміністрування (наприклад регулятивні, інституційні та адміністративні), окремі соціальні системи (наприклад динаміка людини в суспільстві), політичні системи (наприклад динаміка влади в суспільстві) та економічні системи (наприклад накопичення, виробництво, розподіл багатства). Публічне управління як сфера досліджень містить різні дослідницькі традиції та підходи. Ці фонові елементи позначають філософсько-теоретичну точку відліку, з якої слід починати проведення досліджень явищ, пов'язаних з державним управлінням. Власне, нею забезпечено дослідницький фокус та методологічну стратегію щодо збирання та аналізу даних. Якщо простежити еволюцію ідей державного управління в західній та східній традиціях, можна побачити, як воно розвивалося, охоплюючи все більш широке поле наукових досліджень. У метадисциплінарній теорії управління неможливо уникнути обговорення загальних проб-

---

<sup>114</sup> Raadschelders, J. C. N. A Coherent Framework for the Study of Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 1999. Vol. 9 (2). P. 281–304.

лем, які вивчаються суміжними або референтними<sup>115</sup> дисциплінами, такими як соціологія, політологія, філософія, економіка та право. Це підходи та теорії, які науковці вважають корисними для вивчення явищ, пов'язаних із публічним управлінням. Свого часу вагомий внесок у розвиток теорії публічного управління зробили чимало вчених з різних галузей, зокрема М. Вебер, Г. Моска, Ч. Барнард, Д. Уолдо, Л. Урвік, Г. Саймон та ін. У добу постмодерну інші дослідники розширили цей корпус знань, концептуалізуючи ідею публічного управління. Це такі вчені, як Г. Букерт, Дж. Бургон, Г. Дж. Фредеріксон, О. Г'юз, К. Полліт, Х. Раадшельдерс і М. Рутгерс.

Аналіз теорії публічного управління повинен враховувати хронологічний розвиток парадигм. У зв'язку з цим Дж. Бургон<sup>116</sup> підкреслює, що класична теорія публічного управління вже не може належним чином підтримувати різноманітний характер практик у публічному секторі. Знання не залишаються статичними; разом з появою нового розуміння існуючі теорії або коригуються, або повністю змінюються. Ще Т. Кун<sup>117</sup> наголошував, що парадигми змінюються з часом і, отже, використовувані теорії також зазнають зрушень. Водночас на теорії впливає домінуюче суспільне мислення щодо концепцій влади та управління. Таким чином, серед теорій можна виокремити класичні, неокласичні та сучасні. Крім того, конкретна система управління впливатиме на розробку теоретичних рамок.

Незалежно від того, чи є влада капіталістичною, децентралізованою, інтервенціоністською тощо, необхідно враховувати конкретні умови під час побудови теорії. На теорії також впливають конкретні досліджувані явища, що можуть бути складнішими, ніж оригінальні концепції. У такому разі теорія часто є недостатньо розробленою, для того щоб описати це явище. Особливо це стосується теорій у публічному секторі, який є надзвичайно динамічним та мін-

<sup>115</sup> Van der Walldt, G. A Unified Public Administration? Revisiting the Prospects of Constructing a Grand Theory for the Field. *Journal of Social Sciences*. 2016. Vol. 48 (3). P. 213–224.

<sup>116</sup> Bourgon J. Responsive, Responsible and Respected Government: Towards a New Public Administration Theory. *International Review of Administrative Sciences*. 2007. Vol. 73 (1). P. 7–26.

<sup>117</sup> Кун Т. Структура научных революций / пер. с англ. А. Юдина. М.: ООО «Изд-во АСТ», 2003. 605 с.

ливим, зі своїми взаємопов'язаними питаннями. Отже, слід урахувати, що на теорію публічного управління постійно впливають теорії та підходи суміжних дисциплін. Таким чином, можна виділити три фундаментальних елементи, що справляють прямий чи опосередкований вплив на розвиток наукових концепцій у галузі публічного управління:

1) сама концепція держави і традиційні уявлення про неї. Наприклад, можна побачити різницю між концепцією «суспільного інтересу» (і, як наслідок, слабшої держави) в англосаксонських країнах та концепцією *Rechtsstaat* (правової, традиційно сильної і активної держави), до якої тяжіє континентальна Європа;

2) суть публічного управління як галузі знань, його міждисциплінарний характер і баланс теорії та практики;

3) як наслідок зазначеного вище – брак єдності у підходах різних шкіл.

Крім того, у теорії управління неможливо уникнути обговорення загальних суспільних проблем, які вивчаються соціологією та політологією, таких як проблеми стратифікації суспільства, соціально-політичної інституалізації груп, соціальної комунікації, розподілу соціальних та політичних функцій у суспільстві. Зокрема, з погляду соціології державна форма суспільства є закономірним результатом його самоорганізації, і влада є одним з елементів стратифікаційних соціальних процесів<sup>118</sup>.

Корпус суспільствознавчого знання містить у собі різні предметні сфери, стилі мислення та ідеології, багато з яких є незіставними одне з одним, чи навіть несумісними. Одні науковці вважають, що головним є уміння переконувати та агітувати, інші – тяжіють доводити свої положення, треті – зосереджені виключно на завданнях збирання, обробки та узагальнення інформації. Деякі науковці схильні до використання виразних мовних засобів або створюють громіздкі функціонально-аналітичні системи. Й. Галтунг вказує на двох діючих в суспільствознавчій науці персонажів: «оповідач» і «будівельник

<sup>118</sup> Державне управління: підручник: у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України; редкол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. – Київ; Дніпропетровськ: НАДУ, 2012. Т. 1. С. 54.

пірамід»<sup>119</sup> – доволі ризикована думка, оскільки все ж таки критерії розподілу краще шукати не в людях, а у змісті самого соціологічного знання. Незважаючи на помітну багатоманітність, у теоретико-методологічному дискурсі можна виокремити три домінуючих типи чи стилі рефлексії. Перший тип представлений класичними та сучасними теоріями, що пропонують різні інтерпретації процесу розвитку суспільства в цілому. Другий тип – спеціальні обстеження, мета яких полягає у збиранні та систематизації інформації про стан суспільного життя. Третій тип – дослідження, що сфокусовані на перевірці гіпотез.

Тому для принципового розмежування різних соціальних вчень широко використовується таке важливе поняття, як парадигма, висунуте Т. Куном<sup>120</sup> ще в 20-х рр. ХХ ст. Парадигма – це система найбільш загальних, вихідних і важливих основ досить визнаної теорії, що визначає її концептуально-методологічний підхід до постановки і розв'язання соціальних завдань. Кожна парадигма визначає специфічний підхід дослідника до вивчення, інтерпретації й оцінки соціальних об'єктів і вимагає вироблення своєрідного категоріального апарату.

Поліпарадигмальність сучасної суспільствознавчої науки передбачає те, що її розвиток пов'язаний із постійним виникненням, обґрунтуванням, розширенням впливу одних парадигм, спростуванням і падінням інших, їхнім протиборством та зміною. Різноманіття суспільних парадигм не виключає можливості і їх групування. Так, наприклад, вони можуть бути об'єднані в структурні: функціоналізму, конфліктології; інтерпретативні (інтерпретивні), куди можуть бути включені парадигми (інтеракціонізму, феноменології, етнології та ін.).

Сучасні наукові концепції публічного управління традиційно пов'язують з американською, німецькою, британською, французькою, італійською школами. Віднедавна до них можна додати сформовані наукові школи азіатських країн. При цьому континентальна європейська традиція відповідно до властивого їй розуміння ролі

<sup>119</sup> Galtung, J., Vincent, R. C. *Global Glasnost: Toward a New World Information/Communication Order?* (Communication Peace and Development). Hampton Press, 1992. P. 96.

<sup>120</sup> Кун Т. Указ. соч.

держави розглядає теорію публічного управління як продовження адміністративного права, а навчання публічному управлінню – як синтез елементів політології, адміністративного права, соціології і державних фінансів (позиція Лоренца фон Штейна, 1855 р., Віденський університет)<sup>121</sup>. Водночас у США, країні, де було вперше сформовано повноцінну систему освіти в галузі державного управління, панує уявлення про публічне управління як про знання, що має не тільки теоретичний (теоретико-правовий), а й, головним чином, практико-орієнтований характер та покликана сприяти покращенню функціонування адміністрації, професіоналізації державного апарату, його відокремленню від політики. Саме тому розвиток наукової галузі публічного управління у США пішов за двома основними напрямками: аналіз практики публічного управління і розвиток теорії з урахуванням цієї практики. Наслідком такого практико-орієнтованого підходу до вивчення публічного управління стало формування системи освіти, що характеризується спрямованістю на практичну підготовку адміністраторів, які обізнані у концептуальних засадах публічного управління.

Представники американської школи публічного управління (Ф. Гуднау, Л. Гулик, П. Епплбі, Ф. Тейлор, Л. Урвік, А. Шик та інші) сформували уявлення про три підходи до розвитку науки публічного управління: поведінковий (школа «людських відносин»); адміністративний (бізнес-управління та «ділове адміністрування»); організаційний (школа «раціональної бюрократії»). Ці теорії спиралися на емпіричні дані про людську природу, групову поведінку, різні організації. Американські вчені будували свої теорії на основі досвіду бізнес-управління та ділового адміністрування. Таким чином, ними була сформульована єдина загальна теорія управління, що існує на межі приватного і державного секторів.

Розвиток публічного управління у США в другій половині ХХ ст. був також пов'язаний з аналізом політик і програм, що стали аналітичним наповненням нових підходів до публічного управління. У 1967 р. Є. Дрор став ініціатором розвитку такого наукового напря-

---

<sup>121</sup> Dubois, H., Fattore, G. Definitions and Typologies in Public Administration Research: The Case of Decentralization. *International Journal of Public Administration*. 2009. Vol. 32 (8). P. 704–727.

му, як політичний аналіз, що дав змогу визначати ефективність різних державних програм і політик і створювати ефективніші інститути публічного управління. У 1971–1972 рр. Е. Рівлін і К. Вайс уперше застосували методики всебічного аналізу державних програм і позначили проблеми оцінки їх ефективності в умовах динамічних змін політичного середовища. Тоді ж було створено Національну академію публічного управління, до складу якої увійшли провідні вчені та експерти, які почали надавати федеральній та місцевій владам теоретично обґрунтовану інформацію і рекомендації щодо формування та реалізації різних проєктів у сфері управління.

У 1980–90-х рр. перспективним напрямом досліджень у публічному управлінні та політиці стала «нова інституційна концепція» (О. Уільямсон). Останніми роками публічне управління в США стали розглядати як сукупність взаємовідносин громадян і держави: публічної політики, публічного адміністрування та соціальних державних програм.

Німецька школа публічного управління вважається однією з найбільш авторитетних серед європейських шкіл. Характерною особливістю цієї школи, що серйозно вплинула на загальний розвиток теорії публічного управління, висунувши фундаментальні управлінські концепції, є філософський характер теоретичних досліджень. Спочатку в німецькій школі простежувалася подвійність осмислення проблем публічного управління та соціологічного аспекту діяльності в управлінській сфері. Чимала частина німецьких науковців (Е. Форстхофф, Е. Хіппель та інші) наголошували на тому, що в публічному управлінні втілювалися філософські ідеї «трансцендентального розуму», морально-духовних цінностей і сфери свободи.

У німецькій теорії публічного управління існують кілька підходів до вивчення і розуміння основних аспектів адміністративного управління. Це філософсько-антропологічний підхід (А. Гелен, Ф. Йонас), соціологічний підхід (М. Вебер), структурно-функціональний підхід (Н. Луман), соціально-інституціональний підхід (Л. Ерхард), теорія соціального конфлікту (Р. Дарендорф).

Відповідно до філософсько-антропологічного підходу, де адміністративне управління і право визнані засадничими інститутами, основою управління є людський фактор, а саме прагнення людей до стабільності в країні. При цьому управлінські структури є соціально

незалежними, виконуючи своєрідну роль «нейтральної системи», що використовується різними політичними силами.

Соціологічний підхід М. Вебера бачить потребу системи управління в отриманні більшого авторитету без розширення функцій і повноважень бюрократичного апарату. Таким чином, розгляд специфіки функціонування адміністративного апарату управління відбувається шляхом аналізу взаємодії суспільства і влади, а саме визнання чи невизнання відповідної управлінської еліти.

У рамках соціально-інституціонального підходу питання національної моделі публічного управління розглядається у світлі соціального та інституціонального адміністрування. Концепція Л. Ерхарда пов'язана з посиленням соціальної ролі публічного адміністрування. Це, у свою чергу, передбачає посилення заходів з державного регулювання економіки. Держава та її інститути стають на варту суспільного блага, а всі посади на публічній службі повинні обіймати фахівці із спільними інтересами, що визначають політику держави.

Цікавий підхід на основі аналізу публічного управління низки європейських країн запропонував Р. Дарендорф. Розроблена ним теорія соціального конфлікту посідає важливе місце в теорії управління. У ній було запропоновано шляхи і методи регулювання й усунення конфліктів на різних рівнях, від локального до федеративного.

Британська школа публічного управління (Б. Баррі, І. Берлін, Е. Берч, С. Бієр, М. Оукшотт, Р. Роуз та інші) суттєво розширила теоретичні основи управлінського знання. Л. Новак-Каляєва<sup>122</sup> виділяє низку найважливіших ознак, властивих британським концепціям публічного управління: інституційна концепція, що парадоксальним чином трактує свободу індивідуума як непорушні межі свободи людини чи групи людей, які не має порушувати жодна влада; концепція відповідальності держави, у якій увага фокусується на питанні взаємодії влади і суспільства, відносинах панування та підкорення, відповідальності в публічному управлінні, під якою мається на увазі відповідальність влади перед громадською думкою; економічний підхід, де публічне управління постає сферою раціональної діяльності людей із типовою

<sup>122</sup> Новак-Каляєва Л. М. Сучасні тенденції до конвергенції в концепціях державного управління. *Вісн. Нац. акад. держ. упр. при Президенті України*. 2013. № 1. С. 29–41.

дихотомією «здобуток – втрата»; концепції цивільного та цільового публічного управління; концепція організаційної кібернетики, що експлікувала публічне управління як систему, що прагне до самозбереження, адекватно реагуючи на зміни навколишнього середовища завдяки балансуванню.

Протягом тривалого періоду, що розпочався у 40-х рр. ХХ ст., формувався корпус науковців у різних британських університетах, де займалися науковим вивченням публічного управління, і поступово їх робота набирала обертів. Донедавна не так багато британських мислителів були відомі за межами своєї країни, навіть ті, чиї твори були перекладені з англійської іншими мовами. Однак на початку 1980-х рр., коли розпочалася «приватизація»<sup>123</sup> британського публічного управління, вже існувала група науковців (К. Гуд, П. Данлі, Л. Меткальф, Г. Райт, Р. Роуз, П. Селф), які критично стежили за цим процесом і піддавали його науковому аналізу.

Ледве зріла британська наука публічного управління незабаром стикнулася з рішучою і наполегливою облогою з боку нового публічного менеджменту (далі – НПМ), що, з'явившись у центрі світової уваги, хоч і вважався на той час новітнім явищем, але сам по собі спирався на допоміжні сили. Після десятиріччя впровадження приватизаційних програм фактор НПМ був незмінно помітним, і незабаром він не тільки здобув академічне визнання поряд із публічним управлінням, а й витіснив його зі свого почесного місця.

Французька школа публічного управління (П. Авріль, М. Дюверже, А. Файоль та ін.) розвивалась під впливом інституційного напрямку з характерним для нього генеруванням та імплементацією наукових принципів організації управління; концепцій технократії, технократії та плюралістичної демократії; концепції ефективності публічного управління на основі розвитку децентралізації, надання певних прав опозиції та стабільності публічних інститутів<sup>124</sup>.

Розвиток теорії публічного управління у Франції нерозривно пов'язаний з її моделлю державності та ідеологією, а також корелю-

<sup>123</sup> Guerrero-Orozco, O. Public Administration in Great Britain: History, Institutions and Ideas. URL: [http://www.omarguerrero.org/OGO\\_GREATBRITAIN.pdf](http://www.omarguerrero.org/OGO_GREATBRITAIN.pdf) (accessed: 23.09.2019).

<sup>124</sup> Новак-Каляєва Л. М. Зазнач. твір. С. 34–35.



вався з особливостями її політичних інституцій і шляхом розвитку. Розвиток досліджень публічного управління у Франції було продиктовано самим поняттям держави. У концепціях публічного управління чітко підкреслювалась «унікальність» держави. У другій половині ХХ ст., коли у Франції стрімко розвивалися наукові дослідження публічного управління, у них панували три тенденції: 1) *правова*, що втілювалась у пошуках репрезентативніших структур та функцій у вивченні публічного управління, підсилюючи, у свою чергу, тенденцію до посилань на юридичні тексти; 2) *адміністративна*, спрямована на пошуки ефективніших методик управління без державних/приватних обмежень; 3) *соціологічна*, покликана поглибити розуміння управлінських явищ за допомогою понять та методів соціології<sup>125</sup>.

В Італії історичний контекст розвитку наукових концепцій публічного управління (М. Джанніні, С. Кассезе, М. Менегуццо, Ф. Паноццо, Е. Пессіна та інших) суттєво відрізнявся. Італійські традиції публічного управління сформувались унаслідок поєднання континентально-європейської концепції *Rechtsstaat*, французьких бюрократичних моделей та історичного досвіду функціонування моделі слабкої держави (Ватикан і Сицилійське королівство)<sup>126</sup>. Відповідно, для Італії характерними є різноманітні, аж до протилежних, уявлення про інституційні та організаційні моделі, про відносини між суспільством, державою та іншими політичними акторами. Італія характеризується відмінностями за багатьма соціально-економічними показниками і в політико-управлінській практиці між північчю та півднем країни. Зокрема, це стосується професійної культури та ефективності системи публічної служби, яка традиційно є вищою на півночі. Вплив політики на бюрократію є традиційно високим, а законодавство про публічну службу було розроблено лише на початку ХХ ст. Протягом тривалого часу Італія не мала спеціалізованої освіти у галузі публічного управління.

Теорія публічного управління традиційно перебувала під сильним впливом адміністративного права, а спроби запровадити управ-

<sup>125</sup> Tan, R. Hao, L. An Analysis on Development of Public Administration Study in Western Countries. *Canadian Social Science*. 2013. Vol. 9. Is. 2. P. 21–27.

<sup>126</sup> Cepiku D., Meneguzzo M. Public Administration Education in Italy: A Statistical Analysis. *DSI Essays Series*. 2009. N 6. URL: [https://econpapers.repec.org/article/tovdsiess/v\\_3a6\\_3ay\\_3a2009.htm](https://econpapers.repec.org/article/tovdsiess/v_3a6_3ay_3a2009.htm) (accessed: 28.09.2019).

лінські засади натрапляли на формальні та ціннісно-культурні перешкоди. Перехід публічного управління до соціальних наук почався лише 40 років тому, а вивчення публічного управління з позицій менеджменту – ще пізніше. Разом з тим, на відміну від країн Центральної та Східної Європи, самі соціальні науки (наприклад політичні науки, економіка, менеджмент тощо) розвивались в Італії без відриву від загальноосвітніх тенденцій і наукових шкіл.

Національні відмінності італійських досліджень публічного управління є результатом двох основних впливів: місцевого підходу *economia aziendale* та хвилі НПМ. *Economia aziendale* (економіка підприємства) є результатом конкретних розробок у галузі інституціональної економіки, що відбувалися в Італії, Німеччині та Центральній Європі. Це дещо інше порівняно з аналітичною, моделістичною та економетричною спрямованістю англо-американського підходу, а також французькою *sciences de gestion*, оскільки ці дослідження сфокусовані на архетипічних капіталістичних підприємствах, орієнтованих на індивідуальні цілі прибутковості. Інші відмінності стосуються методології досліджень (індуктивна/дедуктивна у першому випадку і, головним чином індуктивна, у другому)<sup>127</sup>.

Концепції публічного управління в азіатських країнах формувались із суттєвим впливом національних управлінських традицій, а також колоніальної, військової або імперської спадщини, тому адміністративні реформи тут дуже часто пов'язані з політичними реформами, що проводились унаслідок процесів деколонізації та націєтворення. Як відомо, західні країни пройшли шлях від традиційних моделей публічного управління та НПМ, поширених і на сьогодні, до моделей належного врядування та застосування елементів новітніх моделей публічного управління. Проте й азіатські інституційні реформи у наш час вже не є ізольованими від глобальних хвиль реформ у публічному секторі (відзначимо вплив різних парадигм, зокрема – НПМ та належного врядування). На публічне управління в Японії, Республіці Корея та Сінгапурі також суттєво вплинули досвід і теорії таких країн, як

<sup>127</sup> Meneguzzo, M. The study of public management in Italy. Management and the dominance of public law. In W. Kickert (ed.): *The Study of Public Management in Europe and US: A Comparative Analysis of National Distinctiveness*. London: Routledge, 2008. P. 1–33.

США, Великобританія, Австралія та Нова Зеландія. Сучасні дослідники стверджують, що традиційне управління в них поступово замінюється НПМ<sup>128</sup>. В Японії цікавою є концепція партнерської взаємодії між урядом і громадянами, корпораціями, неурядовими організаціями під контролем бюрократичних еліт. Власне, згідно із самою ідеєю партнерства в Японії уряд розуміється не як партнер, а як опікун<sup>129</sup>.

Для визначення кількості основних теорій у публічному управлінні Г. ван дер Вальдтом<sup>130</sup> було проведено дослідження на основі пошуку в бібліографічних базах даних (Science Direct, Taylor & Francis, Google Scholar та Web of Science) за допомогою заздалегідь визначених ключових слів. Крім того, були ретельно проаналізовані інтернет-форуми, такі як ResearchGate.com та Postgraduateforum.com, а також бази даних авторитетних міжнародних та національних асоціацій з публічного управління. Цей пошук привів до виявлення значної кількості (близько 350) актуальних теорій (додаток А).

Розглядаючи приклади застосування тієї чи іншої концепції публічного управління на практиці, привертає увагу досвід післявоєнної Німеччини щодо запровадження моделі соціальної ринкової держави, як наслідку реалізації політики Л. Ерхарда, що спиралась на концепцію ордолібералізму – економічної теорії, розробленої у рамках Фрайбурзької школи (В. Ойкен). У цілому її апологети захищали вільні ринкові механізми, але не всупереч, а завдяки втручанням держави.

Дж. Гелбрейтом було запропоновано американську версію концепції держави загального добробуту, яка, власне, переросла в офіційну доктрину США на початку 1950-х рр. Її розквіт відбувся у другій половині 1960-х рр. – першій половині 1970-х рр., коли соціальні витрати зростали найвищими темпами за всю історію країни.

Загалом дослідники виділяють три типи держави добробуту: нео-ліберальний (американський); соціально-демократичний (скандинав-

<sup>128</sup> Peters, B. G. and Wright, V. Public Policy and Administration, Old and New. In R. E. Goodin, and H-D. Klingemann, (eds.): *The New Handbook of Political Science*. New York: Oxford University Press, 1996. P. 628–641.

<sup>129</sup> Hori M. Japanese Public Administration and its Adaptation to New Public Management. URL : <http://www.ritsumei.ac.jp/acd/cg/law/lex/r/r20/Hori.pdf> (accessed: 10.10.2019).

<sup>130</sup> Van der Waltd G. Theories for research in Public Administration. *African Journal of Public Affairs*. 2017. Vol. 9 (9). P. 183–202.

ський); консервативно-корпоративістський (франко-німецький)<sup>131</sup>. Наприкінці ХХ ст. концепція «держави добробуту» перетворилася у концепцію соціальної держави, яка характеризувалась недопущенням великої економічної та соціальної нерівності й забезпеченням соціальної підтримки населення на досить високому рівні. На противагу їй було сформовано концепцію мінімальної держави, найяскравішим представником якої вважається Р. Нозік. Положеннями цієї концепції передбачалось мінімальне втручання держави у розвиток економіки і приватної сфери.

Початок ХХІ ст. був пов'язаний із популярністю міждисциплінарної концепції ефективної держави. Під ефективністю мається на увазі усвідомлення владою обмеженості власних ресурсів і готовність делегувати свої повноваження агентам, що здатні їх реалізувати ефективніше за неї. Так, теорія суспільного вибору Дж. М. Б'юкенена-молодшого, вихідною тезою якої є схожість логіки політичної і ринкової поведінки, сьогодні постає особливо релевантною. Прихильники цієї теорії критично оцінюють вплив держави на економічну сферу, натомість згодні з тим, що ринок не завжди може бути ефективним регулятором.

Концепція електронного урядування, стратегію впровадження якої спрямовано на забезпечення можливості надання публічних послуг онлайн на всіх рівнях влади, сьогодні є формою прийняття основних ідей, програми і заходів щодо використання інформаційно-комунікаційних технологій у публічному управлінні в європейських країнах.

Важливим етапом на шляху концептуального оформлення сучасного публічного управління став розвиток концепції політичних мереж (Дж. Марш, Р. Родес) і концепції багаторівневого управління (Т. Крістіансен, Г. Маркс, С. П'яттоні, Б. Рітбергер, Дж. Стейсі) як універсальних, зокрема, у межах європейського публічного дискурсу.

Концепцією інтерактивного управління Я. Кооїмана окреслено багатоаспектність сучасного управління, актуалізовано мета-управління як основу для проєктів Міжнародного валютного фонду і Світового банку, а також управління інтеракцією як механізм дії мета-управління в умовах глокалізації та вестернізації управління.

Проаналізувавши процеси становлення теоретико-методологічних засад публічного управління в різних національних традиціях,

<sup>131</sup> Розвиток системи управління в ЄС: досвід для України: наук. розробка / за заг. ред. О. Я. Красівського. Київ: НАДУ, 2013. 56 с.

зазначимо, що виділення предметного поля цієї теорії ще не вирішує загальної проблеми її ідентифікації. «Прикордонне» положення між теорією державного управління та політичною теорією спочатку викликало певні труднощі при системному осмисленні публічного управління як залежної змінної від дій широкого кола акторів і впливу різноманітних суспільних процесів. Після початкових захоплень успіхами публічного управління, передусім в англосаксонських країнах, було виявлено досить серйозні слабкості цієї теорії, пов'язані з низкою провалів державної політики у багатьох країнах. Як наслідок, практично в усіх розвинених країнах були розпочаті радикальні реформи державної та муніципальної служб, часто без належного теоретичного обґрунтування.

## **1.6. Принципи державного управління: еволюція становлення, класифікація, європейський вимір**

На сьогодні необхідно констатувати важливість принципів державного управління, відповідно до чого дедалі більше актуалізується питання встановлення їх сутності як державно-управлінської категорії. З огляду на це вбачається актуальною потреба дослідження поняття «принципи державного управління».

У методології науки питання принципів є багатограним, а в сукупності з поняттями, законами та категоріями принципи є підґрунтям будь-якої науки, у тому числі й науки державного управління. Проте і нині не існує єдиного доктринального підходу до розуміння принципу як наукової категорії.

Як слушно зауважує Н. Грицяк, «термінологічна невизначеність (керівні правила, інструкції, закономірності), відсутність єдиного підходу до розуміння змісту основних принципів та їх класифікації призводить до розмаїття та декларативності принципів у програмах і проектах, стратегіях розвитку, спонукає до аналізу нових моделей та концепцій державного управління з огляду на здатність сприяти підвищенню ефективної діяльності органів публічної влади»<sup>132</sup>. Крім

---

<sup>132</sup> Грицяк Н. В. Етичні принципи демократичного врядування: механізми впровадження: дис. ... канд. наук держ. упр: 25.00.02. Івано-Франківськ, 2012. 227 с.

того, «...на практиці виявити та чітко сформулювати принципи вважається украй складним завданням. Невипадково принципи у правовій доктрині часто ототожнюють з «бланкетними» (англ. *blanket*) – туманними, нечіткими концепціями, які містять широкі або навіть незрозумілі ідеї, які зрештою повинні оформлятися і вдосконалитися судами, а також іншими органами державної влади, що застосовують законодавство, в індивідуальному порядку»<sup>133</sup>.

Дослідження свідчать, що в загальних розробках поняття «принцип» тлумачиться як: 1) основне вихідне положення якої-небудь наукової системи, теорії і т. ін.; 2) особливість, покладена в основу створення або здійснення чого-небудь, спосіб створення або здійснення чогось<sup>134</sup>. Філософське розуміння принципу зводиться до основи, начала<sup>135</sup>. Відповідно, принцип розуміється як: 1) те, що лежить в основі певної сукупності фактів, теорії, науки; 2) вимога розгортання самого знання в систему, де всі теоретичні положення логічно пов'язані між собою і впливають певним чином одне з одного<sup>136</sup>.

Як зазначає А. Пухтецька, слово «принцип» в європейських країнах почало вживатися ще з часів середньовіччя і походить від давньофранцузького слова «*principe*» та латинського «*principium*», які, у свою чергу, походять від латинського «*principers*», що означає лідер, імператор<sup>137</sup>. Узагальнивши різні думки щодо сутності принципу, що наведені в зарубіжних довідниково-енциклопедичних джерелах, А. Пухтецька виділяє такі характеристики: а) принцип як основоположна правда (істина), закон, доктрина або припущення, що об'єднує принцип як загальне правило або стандарт, та принцип як сукупність моральних та етичних стандартів; б) принцип як визначена наперед політика або спосіб дії; в) принцип як основа або необхідна якісна

<sup>133</sup> Куйбіда В. С., Хорошенко О. В. Організація публічної служби в Україні: монографія. Кам'янець-Подільський: Зволейко Д.Г., 2016. С. 178.

<sup>134</sup> Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і доп.) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. С. 1125.

<sup>135</sup> Философский словарь / под ред. И. Т. Фролова. 8-е изд., дораб. и доп. М.: Республика: Современник, 2009. С. 543.

<sup>136</sup> Філософський енциклопедичний словник / НАН України, Ін-т філософії ім. Г. С. Сковороди, Держ. фонд фундамент. дослідж. Київ: Абрис, 2002. С. 519.

<sup>137</sup> Пухтецька А. А. Європейські принципи адміністративного права: монографія / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. 2-ге вид., доопрац. і допов. Київ: Логос, 2014. С. 11.

складова або елемент, що визначає внутрішню природу або окремі характеристики поведінки; г) принцип як правило або закон, що стосується функціонування природних феноменів або механічних процесів.

У кожній галузі знань знаходимо особливості трактування цього поняття. Так, «принцип» у праві розглядається як: 1) категорія науки, яка виводить на такий щабель пізнання правових явищ, що здатні стати основою теоретичної побудови, стрижневою ідеєю правової доктрини, школи; 2) обумовлена вимога щодо учасників суспільних відносин, яка слугує засобом самообмеження державної влади і керівництвом для досягнення цілей правового регулювання<sup>138</sup>. У науці адміністративного права, яка є теоретичним підґрунтям здійснення державного управління загалом, принципи розглядаються як основні засади, ідеї, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю<sup>139</sup>.

У науці державного управління є кілька підходів до розуміння поняття «принцип». Зокрема, в Енциклопедичному словнику з державного управління принцип розглядається як прояв закономірностей, які відображені у вигляді певного наукового положення, що застосовується в теоретичній і практичній діяльності людей у сфері державного управління<sup>140</sup>. Загалом, принципи державного управління являють собою об'єктивні закономірності і відносини, що випливають із економічної і соціально-політичної природи, організаційної структури державного управління, виражені у вигляді певних наукових положень, закріплених у більшості своїй правом і застосовуються в теоретичній та практичній діяльності людей в управлінні<sup>141</sup>. Так, на думку Н. Нижник, під принципами державного управління слід розуміти об'єктивні закономірності й відносини, що визначають зміст, структуру та життєдіяльність компонентів державного управління<sup>142</sup>. Важливою для нас

<sup>138</sup> Бачинін В. А., Журавський В. С., Панов М. І. Філософія права: словник. Київ: Концерн «Видавн. Дім "Ін Юре"», 2003. С. 281.

<sup>139</sup> Юридична енциклопедія: у 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ: «Укр. енцикл.», 2003. Т. 5. С. 110.

<sup>140</sup> Енциклопедичний словник з державного управління / за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошинського, Ю. П. Сурміна. Київ: НАДУ, 2010. С. 561.

<sup>141</sup> Миронов А. Н. Административное право: учебник. М.: ИД «ФОРУМ»: ИНФРА-М, 2008. С. 15.

<sup>142</sup> Нижник Н. Р. Проблеми сьогодення державного управління в Україні. *Універс. наук. зап.* 2007. № 3 (23). С. 17.



є позиція науковця, що принципи хоч і є науковими положеннями, але вони мають бути закріплені правом та використовуватися в теоретичній та практичній державно-управлінській діяльності людей.

Подібної думки дотримуються і Н. Мельтюхова та Г. Атаманчук. Зокрема, Н. Мельтюхова вказує, що «принципи державного управління – це керівні правила, що відбивають зміст законів і закономірностей і мають бути закріплені в нормативно-правових документах та використовуватися в науковій і практичній діяльності фахівців з управління»<sup>143</sup>. Г. Атаманчук зазначає, що принципи державного управління «являють собою закономірність, відношення чи взаємозв'язок суспільно-політичної природи та інших груп елементів державного управління (системи онтологічних елементів), виражену у вигляді певного теоретичного положення, закріпленого в більшості своїм правом і застосовуваного в пізнавальній і практичній діяльності людей у сфері управління»<sup>144</sup>. Подібне визначення цього терміна надається й іншими авторами, які розуміють принципи як «основні, вихідні положення, на яких ґрунтується і функціонує управлінська діяльність і які можуть бути сформульовані у вигляді певних правил, закріплених правом»<sup>145</sup>. Науковці підкреслюють, що принципи державного управління мають базуватися на законах розвитку суспільства, відповідати цілям управління, відображати їх основні якості та закріплюватися в нормативних документах<sup>146</sup>.

Таким чином, у межах наукових підходів представників державно-управлінської науки можна виокремити два підходи, відповідно до яких принципи розуміються як: 1) закономірності; 2) керівні (основоположні) правила, ідеї, положення. При цьому науковці сходяться в думці, що принципи мають бути зафіксовані нормами права. Водночас, розкриваючи сутність принципів державного управління,

<sup>143</sup> Мельтюхова Н. М. Державне управління як єдність діяльності та відносин: монографія. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2010. С. 68.

<sup>144</sup> Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: учебник. 4-е изд., стер. М.: Изд-во «Омега-Л», 2014. С. 236.

<sup>145</sup> Кісіль З. Р., Кісіль Р. В. Адміністративне право: навч. посіб. 3-тє вид. Київ: Алерта; ЦУЛ, 2011. С. 74.

<sup>146</sup> Малиновський В. Я. Державне управління: навч. посіб. 3-тє вид., переробл. та допов. Київ: Атіка, 2009. С. 225.



слід звернути увагу на характеристики принципів загалом. Зокрема, науковці виділяють таке:

– принципи є соціальним явищем, оскільки вони є продуктом та результатом людської діяльності; їх виникнення зумовлюється потребами суспільного розвитку і в них відображаються закономірності суспільного життя, тобто принципи, як об'єктивні явища, відображають «потреби та інтереси як суспільства, так і держави, а за своїм походженням мають реально відповідати існуючим відносинам»<sup>147</sup>;

– принципи утворюють систему. Системність принципів виявляється в тому, що для людини, яка приймає рішення, важливо залежно від ситуації дотримуватися відповідного набору принципів, насамперед тих, що є обов'язковими для певної ситуації, і використовувати інші лише в разі потреби<sup>148</sup>. Крім того, кожний принцип також виступає як системне утворення, оскільки має «складну будову, кожен з них становить набір елементів, тобто різноманітних юридичних імперативів, вимог, які тісно взаємопов'язані і взаємодіють між собою»<sup>149</sup>;

– принципи «є результатом наукового пізнання... Їх склад і спрямованість залежать від ступеня дослідженості закономірностей та управлінських відносин»<sup>150</sup>;

– принципи є відображенням змісту державно-управлінських процесів;

– реалізація принципів здійснюється через діяльність органів державного управління, завдяки чому формується об'єктивно-суб'єктивна залежність<sup>151</sup> між принципами та діяльністю;

– принципи відіграють вирішальну методологічну роль у науковому пізнанні, оскільки є основою побудови й обґрунтування пев-

<sup>147</sup> Колодій А. М. Принципи права: генеза, поняття, класифікація та реалізація. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/63807/08-Kolodiy.pdf?sequence=1> (дата звернення: 22.10.2019).

<sup>148</sup> Державне управління: курс лекцій / за заг. ред. Д. І. Дзвінчука. 2-ге вид., переробл. і допов. Івано-Франківськ: Місто НВ, 2012. С. 39–40.

<sup>149</sup> Уварова О. О. Принципи права у правозастосуванні: загальнотеоретична характеристика: монографія. Харків: Друкарня «МАДРИД», 2012. С. 50.

<sup>150</sup> Державне управління: курс лекцій ... С. 45–46.

<sup>151</sup> Атаманчук Г. В. Указ. соч. С. 252.

них теоретичних концепцій та доктринальних моделей<sup>152</sup>. Відповідно, правове регулювання будь-якого управлінського явища (у нашому випадку державного управління) має здійснюватися з урахуванням принципових положень його природи.

Ураховуючи зазначене, до характерних особливостей принципів державного управління можна віднести їх об'єктивний, системний, базовий та науковий характер, а також формування принципами об'єктивно-суб'єктивної залежності між теоретичним розумінням природи державного управління та фактичним його здійснення органами державного управління, а також взаємозалежність один від одного при збереженні індивідуального характеру.

Таким чином, провівши аналіз різних наукових підходів до визначення поняття «принцип» можна дійти висновку, що вчені в галузі науки державного управління виокремлюють два підходи, відповідно до яких принципи розуміються як: закономірності; керівні (основоположні) правила, ідеї, положення. При цьому всі науковці вважають, що принципи мають бути зафіксовані нормами права. У частині розвитку теоретичних положень науки державного управління щодо принципів окремої уваги потребує проведення їх класифікації з метою визначення взаємозалежностей між ними. Так, у тлумачному словнику поняття «класифікація» визначається як система розподілу предметів, явищ або понять на класи, групи тощо за спільними ознаками, властивостями<sup>153</sup>.

У соціологічній енциклопедії поняття «класифікація» (лат. *classis* – розряд, група і *facere* – робити) визначається як: 1) система супідрядних понять (класів, об'єктів, явищ) у певній галузі знання або діяльності людини, складена на основі обліку загальних ознак об'єктів і закономірних зв'язків між ними, що допомагає орієнтуватися в різноманітті об'єктів і знань; 2) розподіл певних об'єктів у групи на основі їх загальних ознак, подібностей і розбіжностей, що відображають зв'язки між класами об'єктів у єдиній системі цієї

<sup>152</sup> Завгородня В. М. Система принципів міжнародного приватного права. *Прав. вісн. Укр. акад. банків. справи*. 2009. № 1 (2). URL: [https://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream/123456789/54778/5/Zavhorodnia\\_Systema\\_pryntsypiv.pdf](https://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream/123456789/54778/5/Zavhorodnia_Systema_pryntsypiv.pdf) (дата звернення: 22.10.2019).

<sup>153</sup> Великий тлумачний словник ... С. 544.

галузі<sup>154</sup>. Подібне визначення знаходимо і в тлумачному словнику з права, де під «класифікацією» розуміють систему підпорядкованих понять (об'єктів) певної галузі знання або діяльності людини, яка використовується як засіб для встановлення зв'язків між цими поняттями, класами об'єктів, а також проводиться для орієнтації в багатоманітті понять або об'єктів<sup>155</sup>.

Варто зазначити, що в державному управлінні поняття «класифікація» розглядають як упорядкування напрямів державного управління та виду суспільної діяльності або як систематизацію управлінських відносин<sup>156</sup>. Так, Н. Нижник та О. Машков<sup>157</sup> виділяють три групи принципів: 1) суспільно-політичні принципи: демократизм, законність, об'єктивність, гласність; 2) структурні принципи: принцип оптимізації управління, системний принцип, комплексний принцип, інтеграційний принцип, динамічний принцип, відтворюваний принцип, процесний принцип, нормативний принцип. Під час побудови організаційної структури державного управління можуть виявлятися принципи: принцип поділу влади, територіально-галузевий принцип, принцип подвійного підпорядкування, лінійно-функціональний принцип, принцип поєднання єдиноначальності й колегіальності; 3) принципи державно-управлінської діяльності: відповідність елементів (методів, форм і стадій) управлінської діяльності державних органів їх функціям і організації; правове регулювання управлінської діяльності та особиста відповідальність за її результати; стимулювання управлінської діяльності та інші, які належать до управлінського процесу.

Г. Атаманчук<sup>158</sup> виділяє дві групи принципів державного управління: загальносистемні принципи: принцип об'єктивності управління, принцип демократизму, принцип правової впорядкованості, принцип законності, принцип поділу влади, принцип федералізму,

<sup>154</sup> Соціологічна енциклопедія / уклад. В. Г. Городяненко. Київ: Академвидав, 2008. С. 174.

<sup>155</sup> Тлумачний термінологічний словник з конституційного права / уклад.: Л. Р. Наливайко, М. В. Беляєва. Київ: «Хай-Тек Пресс», 2013. С. 159.

<sup>156</sup> Енциклопедичний словник ... С. 317.

<sup>157</sup> Нижник Н. Р., Машков О. А. Системний підхід в організації державного управління: навч. посіб. Київ: Вид-во УАДУ, 1998. С. 56–58.

<sup>158</sup> Атаманчук Г. В. Указ. соч. С. 242, 246–248.

принцип публічності; структурні принципи: структурно-функціональні принципи, структурно-організаційні принципи, структурно-процесуальні принципи. До зазначених принципів державного управління інші дослідники<sup>159</sup> додають третю групу спеціалізованих принципів, яка включає принципи державної служби, принципи роботи з персоналом управління, принципи інформаційного забезпечення державного управління, принципи діяльності органу виконавчої влади, принципи прийняття управлінських рішень. Існує також поділ на: 1) соціально-правові (загальні): народність управління; розмежування повноважень; централізм; законність; об'єктивність; науковість; планування і облік; 2) організаційні принципи: галузевий; територіальний і функціональний, тобто принципи побудови апарату управління<sup>160</sup>.

Три групи принципів державного управління виокремлює і В. Малиновський<sup>161</sup>: 1) загальні (верховенство права, плюралізм, субсидіарність, справедливість, партнерство, участь, прозорість, підзвітність, доступність, ефективність та результативність, чутливість до потреб/викликів, оперативність надання послуг, стратегічне бачення, орієнтація на досягнення консенсусу); 2) структурні (поділяються на такі види: структурно-цільові, що відображають закономірності раціональної побудови дерева цілей державного управління; принципи побудови організаційних структур, що визначають закономірності та взаємозв'язки побудови організаційної структури державного управління; структурно-функціональні, що пов'язані з організацією функціональної структури державного управління; структурно-процесуальні, що дають уявлення про основні (визначальні) закономірності та взаємозв'язки раціонального та ефективного здійснення управлінської діяльності органів виконавчої влади); 3) спеціалізовані (формування організаційних структур, керування установою, прийняття управлінських рішень, контрольної діяльності, використання методів державного управління, підготовки проєктів нормативно-правових актів, державної служби, управління персоналом, діяльності органів

<sup>159</sup> Мельник А. Ф., Оболенський О. Ю., Васіна А. Ю. Державне управління: підручник. Київ: Знання, 2009. С. 56.

<sup>160</sup> Миронов А. Н. Указ. соч. С. 15–18.

<sup>161</sup> Малиновський В. Я. Зазнач. твір. С. 226–227.

виконавчої влади, діяльності Кабінету Міністрів України, діяльності місцевих державних адміністрацій тощо.

В. Бакуменко та П. Надолішній<sup>162</sup> виокремлюють такі принципи, як: принцип об'єктивності державного управління (зумовлює необхідність дотримуватися в усіх управлінських процесах вимог об'єктних закономірностей та реальних можливостей суспільних сил); принцип універсальності управління (загальні функції управління не відрізняються між галузями державного та приватного управління); принцип випереджального стану (управління передбачає перехід від орієнтації на минуле (планування від досягнутого) до орієнтації на майбутнє); принцип демократизму (відтворює народовладдя, а саме – визначає роль народу як носія і джерела влади, що її він реалізує як опосередковано через референдуми та виборчу систему, так і безпосередньо через органи державної влади та місцевого самоврядування); принцип поділу влади (передбачає розподіл системи влади на три гілки – законодавчу, виконавчу та судову); принцип законності (передбачає пріоритет закону і спрямований на створення міцних правових засад у всіх основних сферах діяльності держави). Зазначені вчені до загальних принципів державного управління також відносять принцип єдності економіки та політики зі збереженням пріоритету останньої, а також принцип поєднання загальних та локальних інтересів за пріоритету інтересів більш високого рівня.

З. Кісіль та Р. Кісіль у своєму дослідженні виділяють дві групи принципів державного управління, зокрема: соціально-політичні (широка участь громадян в управлінні справами держави і суспільства; централізм в управлінні; рівноправність націй; дотримання законності; позапартійність); організаційні (поділяються на дві групи: а) принципи побудови апарату управління (галузевий принцип; територіально-виробничий принцип; лінійний принцип; функціональний принцип; принцип подвійного підпорядкування); б) принципи діяльності системи (раціональний розподіл повноважень; відповідальність органів управління; поєднання колегіальності і єдиновачальності в управлінні)<sup>163</sup>.

<sup>162</sup> Бакуменко В. Д., Надолішній П. І. Теоретичні та організаційні засади державного управління: навч. посіб. Київ: Міленіум, 2003. С. 49–50.

<sup>163</sup> Кісіль З. Р., Кісіль Р. В. Зазнач. твір. С. 74.

О. Бойко-Бойчук веде мову не про види чи групи принципів, а про їх типи, акцентуючи увагу на тому, що останні «зумовлені характером завдань, що ставили автори в своїх дослідженнях»<sup>164</sup>. Крім того, за складовою механізму, серед загальносистемних принципів організації управління автор виокремлює і такі, що мають відношення до нашого дослідження, а саме: принципи організації безпосереднього керівного впливу суб'єкта на об'єкт управління та організації управлінського впливу через сенсо-, формо- та процесоутворення. Серед виокремлених дослідником принципів процесоутворення ми вважаємо за доречне виокремити такі як: законність, верховенство права, системність, комплексність, цілісність, залучення, гласність, публічність, прозорість, відкритість, права людини, повага до особистості, етична поведінка, надання прав, чесність, компетентність. Натомість, такі принципи, як: ієрархії, концентрації, централізації, єдності політичного та господарського керівництва, планової організації господарства, демократизму, підзвітності, підлеглих особистих інтересів загальним, ініціативи, відповідності, прямого управлінського впливу, єдиноначальності, на нашу думку, більшою мірою стосуються не процесуальної сторони діяльності, а організації самих суб'єктів управління чи їх впливу на об'єкт управління<sup>165</sup>. Водночас ми погоджуємося і підтримуємо позицію автора про те, що наведене ним структурування поля загальносистемних принципів організації державного управління може бути застосовано за будь-якого механізму державного управління, органу або системи органів чи кадрової складової.

Цілком слушною є думка Н. Максименцевої про те, що «класифікації принципів державного управління є різноманітними та залежно від позиції їх автора досить деталізованими. За бажання практично кожен із наведених принципів можна розкласти на складові частини та визначити принципи його формування, функціонування та застосування»<sup>166</sup>. Отже, у науці державного управління також не існує єдності щодо класифікації принципів державного управління. Наве-

<sup>164</sup> Бойко-Бойчук О. В. Державне управління розвитком міста: моделі та механізми: монографія. Київ: Унів. вид-во «Пульсари», 2010. С. 135–136.

<sup>165</sup> Там само. С. 211–212.

<sup>166</sup> Максименцева Н. Співвідношення принципів адміністративного права та принципів державного управління. *Адмін. право і процес*. 2017. № 5. С. 118.

дені підходи дають змогу вести мову про здійснення публічно-управлінської діяльності на основі загальних та організаційних принципів.

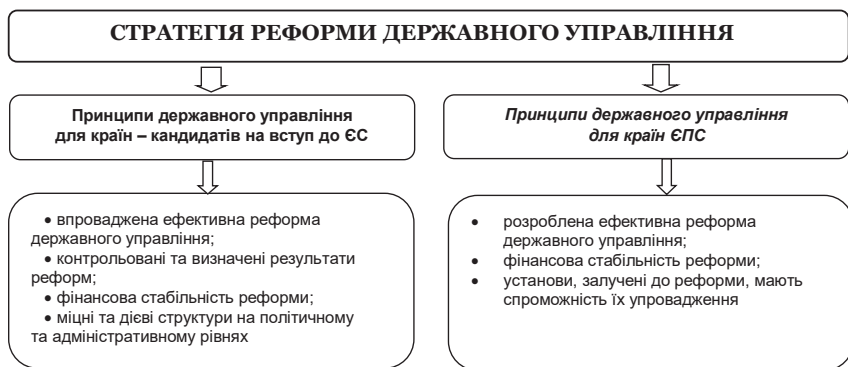
Пріоритетним напрямом для України в частині впровадження Угоди про асоціацію між Україною та ЄС є приведення національного законодавства у відповідність із європейськими стандартами. Реформа державного управління відіграє ключову роль у процесі євроінтеграції. Починаючи з 2014 р. Європейська комісія визначила сферу реформи державного управління, яка охоплює шість основних напрямів: стратегія реформування державного управління; розробка і координація політики; державна служба і управління людськими ресурсами; підзвітність; надання послуг; управління державними фінансами (додаток Б).

Принципи державного управління були розроблені компанією SIGMA у співпраці з Європейською комісією. Ці принципи мають практичне спрямування та «окреслюють головні вимоги, яких країни мають дотримуватись у процесі європейської інтеграції»<sup>167</sup>. Вказані принципи охоплюють ключові горизонтальні рівні системи врядування, що визначають загальну ефективність реформування державного управління. Реалізація принципів на практиці дає змогу оцінювати спроможність країн ефективно впроваджувати нормативну базу Європейського Союзу. Вони базуються на міжнародно визнаних принципах доброго врядування, таких як підзвітність, надійність, передбачуваність, відкритість, прозорість, ефективність та результативність. Ці універсальні принципи доброго врядування підкреслюють, що належно організована система управління має певні напрями: організація та менеджмент публічної служби; розробка політики і міжсекторальна взаємодія; взаємопідзвітність органів державної влади та підзвітність громадянам, бізнесу; система управління державними фінансами.

На рис. 1.1–1.4 показано різницю принципів державного управління для країн – кандидатів на вступ до ЄС та для країн Європейської політики сусідства (ЄПС) за такими напрямками: стратегія реформи державного управління; розробка і координація політики; державна служба та управління людськими ресурсами; надання послуг.

<sup>167</sup> The principles of Public Administration. 2017 edition. SIGMA. Official site. URL: <http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-2017-edition-ENG.pdf> (accessed: 23.10.2019).

За одним із ключових напрямів – «стратегії реформи державного управління» – очевидно, що принципи державного управління для країн – кандидатів на вступ до ЄС жорсткіші з конкретно визначеними результатами. Так, для країн – кандидатів на вступ до ЄС вимагається розроблення та цілеспрямована реалізація реформи, її конкретні очікувані результати. Для країн ЄПС важливо саме розроблення стратегічних документів із реформи державного управління. Фінансова стабільність реформ є основним необхідним принципом для обох груп. Для країн – кандидатів на вступ до ЄС реформу забезпечують міцні та дієві управлінські й координаційні структури на політичному та адміністративному рівнях. Водночас для країн ЄПС має значення потенційна спроможність установ ініціювати та впроваджувати реформи (рис. 1.1).



**Рис. 1.1.** Принципи реформування державного управління  
(на основі даних SIGMA)<sup>168</sup>

У 2016 р. Кабінет Міністрів України схвалив Стратегію реформування державного управління України на 2016–2020 роки, яка відповідає принципам державного управління, розробленим SIGMA. «Метою цієї Стратегії є вдосконалення системи державного управління і відпо-

<sup>168</sup> The principles of Public Administration. 2017 edition. SIGMA. Official site. URL: <http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-2017-edition-ENG.pdf> (accessed: 23.10.2019); The principles of Public Administration. A framework for ENP countries. URL: <http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-ENP-Eng.pdf> (accessed: 23.10.2019).



відно підвищення рівня конкурентоспроможності країни»<sup>169</sup>. У результаті система державного управління повинна стати більш ефективною, підзвітною громадянам; забезпечити сталий розвиток та надання якісних послуг. У 2018 р. за результатами оцінки стану державного управління в Україні експертами SIGMA Стратегію та план заходів з її реалізації було оновлено. У результаті оцінки Україна за напрямом «стратегія реформи державного управління» отримала 3 із п'яти можливих балів. За напрямом «розробка і координація політики» принципів державного управління більше і вони фактично однакові для обох груп країн.

Для країн-кандидатів ключовим є запровадження і реалізація центральними органами виконавчої влади чітких горизонтальних процедур, що регулюють процес європейської інтеграції країни; гармонізація системи середньострокового планування процесу європейської інтеграції. «Процедури та інституційна структура європейської інтеграції складають невід'ємну частину процесу розробки політики і забезпечують систематичне і своєчасне перенесення нормативної бази Європейського Союзу до внутрішнього законодавства»<sup>170</sup>. Для країн обох груп є важливим, щоб середньострокове планування політики узгоджувалось із цілями держави, фінансовим становищем, а галузеві стратегії відповідали цілям уряду та бюджетним планам. Реалізується принцип підзвітності та прозорості шляхом суспільного та парламентського контролю. Розробляється політика, що базується на доказах за широкого залучення громадськості до цього процесу (рис. 1.2).

Принципи державного управління за напрямом «державна служба» є в цілому спільними як для країн – кандидатів на вступ до ЄС, так і для країн ЄПС. Переважно принципи стосуються чіткості повноважень; справедливої та прозорої системи оплати праці на основі класифікації посад; професійного розвитку, мобільності публічних службовців; запровадження доброчесності, дисципліни на державній службі; запобігання корупції. Установлено і запроваджено на практиці політику і правову основу професійної та цілісної державної служби; її організаційна структура забезпечує послідовне та

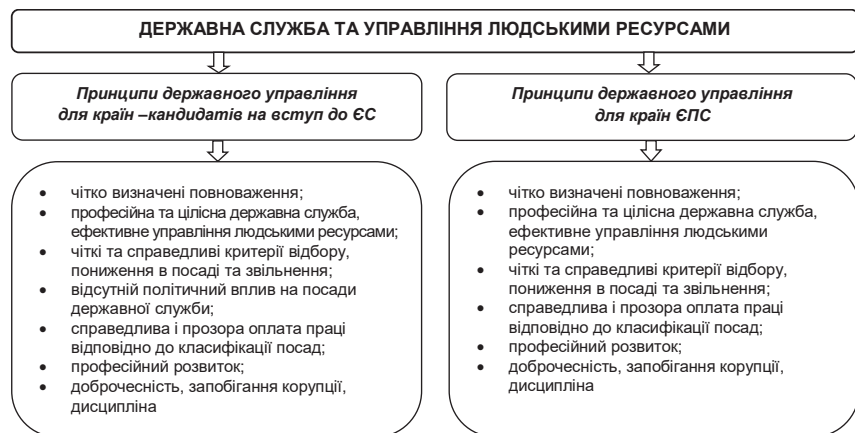
<sup>169</sup> Деякі питання реформування державного управління: Розпорядж. Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 № 474-р. Дата оновлення: 08.10.2019. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/249175778> (дата звернення: 23.10.2019).

<sup>170</sup> The principles of Public ...

ефективне управління людськими ресурсами на державній службі. Для країн-кандидатів не допускається прямий чи опосередковий політичний вплив на вищі управлінські посади у державній службі (рис. 1.3).

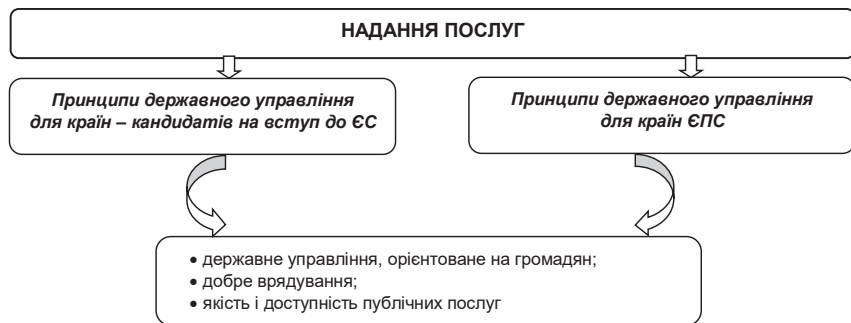


**Рис. 1.2.** Принципи розробки і координації політики  
(на основі даних SIGMA)



**Рис. 1.3.** Принципи державної служби та управління людськими ресурсами (на основі даних SIGMA)

Законодавство ЄС надає широку автономію країнам-членам щодо публічного адміністрування та способу надання більшості послуг. Однак має бути забезпечено ефективне впровадження законодавства ЄС та рівний доступ громадян до адміністративних послуг (рис. 1.4).



**Рис. 1.4.** Принципи надання послуг (на основі даних SIGMA)

Для обох груп країн принципи державного управління є спільними і стосуються насамперед основних засад доброго врядування, яке покладено в основу надання публічних послуг та є законодавчо затвердженим і послідовно реалізується на практиці. Державне управління, орієнтоване на громадян, чітко дотримується принципу якості й доступності публічних послуг, недопущення дискримінації за будь-якою ознакою. Шлях України до європейської інтеграції потребує значних реформ у багатьох сферах суспільних відносин та постає визначальним чинником у процесі проведення відповідних реформ у державному управлінні.

Таким чином, аналіз різних наукових підходів до визначення поняття «принцип» дав змогу дійти висновку, що вчені в галузі науки державного управління виокремлюють два підходи, відповідно до яких принципи розуміються як: закономірності; керівні (основоположні) правила, ідеї, положення. При цьому всі науковці вважають, що принципи мають бути зафіксовані нормами права. У науці державного управління також не існує єдності щодо класифікації принципів державного управління. Наведені підходи дають можливість вести мову про здійснення публічно-управлінської діяльності на основі загальних та організаційних принципів.

Процес формування та застосування принципів державного управління є досить динамічним, що тісно пов'язаний із реформуванням системи державного управління, її вдосконаленням, приведенням у відповідність із нормами та стандартами Європейського Союзу.

## Висновки до першого розділу

1. У процесі дослідження еволюції науки державного управління виявлено деякі закономірності.

*Теоретико-гносеологічні:*

- розвиток політичних ідей у цілому та методів науки державного управління відбивали потреби й рівень розвитку суспільства в різні періоди історії; основною лінією науки державного управління була еволюція державної влади, взаємовідносин держави та об'єктів державно-управлінського впливу; цей розвиток ішов від загальних питань формування державного устрою та політичного ладу до конкретних проблем організації систем державного управління в конкретних країнах у конкретний час;

- у змісті політичних міркувань поступово зростала пріоритетність питань народного суверенітету та прав і свобод людини;

- політичні ідеї ставали все більш реалістичними, такими, що спираються на практику державного управління; виникла безпосередня взаємодія політичної науки та політичної дійсності;

- основні ідеї більшості сучасних політичних доктрин закладено історичними попередниками задовго до їх інституціоналізації в державно-управлінській практиці за умов сучасної демократії.

*Технологіко-методологічні:*

- із початком перших спроб осмислення політичної реальності основні політичні концепції державного управління складаються на основі міфологічно-релігійних уявлень. Така тенденція прослідковується і в пізніші періоди;

- поступово політична теорія стає надбанням філософії з притаманним їй науковим логіко-аналітичним апаратом;

- перші ознаки застосування науково-аналітичних методів (типологізація, критеріалізація, порівняння, зіставлення) ми знаходимо в найдавніших політичних творах Стародавнього Сходу;

– методологічний апарат науки державного управління значною мірою збагатили мислителі античності. У цей період удосконалювалися порівняльні методи (діалектика, дедукція, аналогії, апорії; історичні, правові, геополітичні та інші порівняння), застосовується популярна й донині методика ідеального моделювання політичних процесів;

– технологія науки державного управління за Середньовіччя, епохи Відродження та Просвітництва збагачується емпіричними методами. Крім методів, названих вище, характерним для цього періоду стає метод абдукції. Створюються передумови до включення в державно-управлінську науку методик, притаманних іншим наукам (механіка, психологія, соціологія тощо). Нової популярності набуває метод ідеального моделювання, але він більше не спирається на релігійні доктрини. Деякі політичні твори цього часу за своїм змістом і побудовою значною мірою наближаються до сучасних стандартів інформаційно-аналітичного документа;

– Новий час характеризується розробленням та застосуванням цілої низки спеціалізованих технологіко-методологічних засобів (поведінковий, геополітичний, стратифікаційний, еволюційний та інші види аналізу) науки. Накопичивши чималий пізнавальний досвід, наука державного управління цього періоду значною мірою виявляє свій поліпарадигмальний характер – більшість мислителів вважає за доцільне не лише розробити оригінальний технологіко-методологічний апарат науки, але й описати його. Утім, спеціальних праць з методології науки державного управління ми ще не знаходимо;

– від періоду становлення перших державних утворень і до часу, коли демократія набула сучасного вигляду й поширилася як форма правління в переважній більшості розвинених держав, наука виконувала здебільшого функції теоретико-прикладного супроводу процесів державного управління.

2. Важко стверджувати, що проаналізовані нами автори політичних творів були професійними науковцями, однак кожен з них тією чи іншою мірою був причетний до справ державного управління. Наприклад, Платон тривалий час був радником тирана Сіракуз; Арістотель – учителем і радником царя Олександра Македонського; Прокопій, Макіавеллі, Мор, Бекон посідали визначні державні посади; Августин, Фома, Лютер і Кальвін, будучи діячами церкви, у свій

час відігравали значну роль у процесах державотворення; Юлій Цезар, Марк Аврелій і Костянтин VII самі були державцями. Разом з тим маємо визнати, що незрівнянно більше державних радників, які професійно займалися державними справами в різні часи, або лишилися в історії безіменними, або їхні твори не дійшли до нас через специфічний (утаємничений) характер. У досліджувані епохи не знайдено фактів, коли б політичні мислителі гуртувалися в якісь науково-професійні спільноти, однак можна стверджувати, що державне управління інституціоналізується як вид професійної діяльності вже в найдавніших державах.

3. Письмові джерела з державного управління відомі ще з глибокої давнини. Теорія державного управління розвивалася в руслі загальної філософсько-політичної традиції і тільки наприкінці XIX ст. почала виділятися в самостійну галузь наукових досліджень. Уперше термін «державно-адміністративне управління» (public administrative management) був використаний у 1986 р. в програмі Республіканської партії США. Істотний імпульс до розробки теорії державного управління було дано реформами, централізовано проведеними в державних системах США і країнах Західної Європи останніми десятиріччями XIX ст. і в перші десятиріччя XX ст.

4. Основоположниками сучасної теорії державного управління прийнято вважати В. Вільсона, Ф. Гуднау і М. Вебера. Так, 28-й Президент США і професор Принстонського університету Томас Вудро Вільсон у своїй роботі «The Study of Administration» (1887) спробував переорієнтувати політологію на вивчення «організації та методів роботи урядових установ» у цілому. Ідеї В. Вільсона багато в чому поділяв засновник Американської асоціації політичних наук Франк Джонсон Гуднау, вважаючи, що функції між політиками та адміністраторами мають бути чітко розмежовані, причому політики контролюють діяльність адміністраторів, а останні, у свою чергу, підпорядковуються рішенням політиків. У своїй роботі «Politics and Administration: A Study in Government» (1900) Ф. Гуднау визначає державне управління як «владу, яка займається науковою, технічною та комерційною діяльністю уряду». Істотний внесок у розробку теорії державного управління вніс Макс Вебер своєю класичною працею «Wirtschaft und Gesellschaft» (1921), що розкривала місце та роль бюрократії в державному управлінні.

5. У Франції питаннями теорії державного управління в цей час займалися А. Есмен, Л. Дюгі, А. Мішель, М. Оріу. Однак система державного управління розглядалася ними лише тією мірою, якою допомагала з'ясуванню принципів і форм організації функціонування політичних інститутів держави в цілому. У Великобританії викладання і вивчення теоретичних питань державного управління почалося наприкінці XIX ст. в Лондонській школі економічних і політичних наук. Значний внесок у розвиток теорії зробили Е. Баркер, Д. Коул, Г. Ласкі, Ч. Маннінг та ін. Основну увагу в їх роботах приділено формам та особливостям діяльності державно-правових інститутів, їх організації, механізмам їх функціонування та взаємодії.

6. Найбільш відомими напрямками в теорії державного управління в період після Другої світової війни були «класична школа» (Л. Уайт, Л. Урвік, Д. Муні, Т. Вулсі) і «школа людських відносин» (іноді її називають неокласичною) (М. Фоллет, А. Маслоу, Е. Мейо, У. Мерфі), яка виникла у відповідь на недоліки класичної школи. У подальшому розвивалися такі напрями, як біхевіоризм, структурний функціоналізм, системний і ситуаційний підхід до наукових досліджень теорії та практики державного управління. Зокрема, представники біхевіористського напрямку (Г. Саймон, Л. Макгрегор, Ф. Герцберг, Д. Томпсон та інші) стверджували, що, державне управління базується на взаємовідносинах між адміністрацією та органами, які формувались на основі народного волевиявлення, тому в центрі їх уваги було вивчення поведінки індивідів як виборців.

7. У популяризації теорії державного управління велику роль відіграє ООН. Починаючи з 1967 р. під егідою цієї організації регулярно проводяться міжнародні наради експертів із різних проблем державно-адміністративного управління. Крім того, у рамках ПРООН сьогодні здійснюється велика науково-дослідна робота з практичним ухилом, проводяться порівняльні дослідження методів державного адміністрування, створюється всесвітній банк даних про механізм державного управління, здійснюється підготовка довідників і посібників з теорії державного управління.

У 70-ті рр. XX ст. в дослідженні проблем державного управління стають все поширенішими структурно-функціональний, системний і ситуаційний підходи (Р. Мертон, Д. Істон, Г. Алмонд, Т. Ларсонс, В. Томпсон). Їх представники звернули основну увагу на

фактори, спрямовані на інтеграцію і стабільність існуючої системи державного управління. Державний менеджмент як нове трактування державного управління також виникає в 70-ті рр. XX ст. із розвитком школи державної політики. Початківцями менеджеріального підходу до державного управління вважаються Девід Осборн і Тед Геблер (США). У своїй праці «Reinventing Government...» вони проаналізували недоліки бюрократичної моделі управління, детально показали бажані та необхідні перебудови, які повинні вирішуватися на федеральному і місцевих рівнях.

8. У другій половині XX ст. з'явилися також дві нові альтернативні теорії державного регулювання в ринковому суспільстві – монетаристська (неоліберальна) і концепція соціальної держави. Наступний етап у розвитку теорії державного управління почався в ХХІ ст. і пов'язаний із розвитком інформаційних технологій.

9. З еволюційного підходу найчастіше вирізняють три найбільш загальні моделі державного управління: 1) модель «класичного», або «традиційного», «старого», «веберіанського» державного управління; 2) модель «нового державного управління», різновидами якої є моделі «винахідливого уряду», «реінжинірингу бізнес-процесів» та ін.; 3) модель публічного врядування. Ці три моделі представляють різні підходи та різне розуміння того, чим насправді є державне управління.

Значної популяризації і поширення набувають сьогодні новітні моделі державного управління – моделі врядування майбутнього (newest models of the future of governance). Характерною ознакою цієї моделі, на нашу думку, є те, що вона включатиме як новоявлені моделі, так і видозмінені попередні моделі, кожна з яких на сучасному етапі являє собою декомпозицію з окремих елементів класичного державного адміністрування, нового державного управління, врядування та елементів новітніх моделей майбутнього врядування («цифрове врядування», «розумне врядування», «спритне врядування» та ін.). Така думка ґрунтується на переконанні, що під дією технологічного розвитку відбуваються зміни не тільки в засобах та механізмах державного управління, а й також у його формах та характері державно-управлінських відносин.

10. Узагальнивши принципи державного управління зазначимо, що до характерних особливостей віднесено їх об'єктивний, систем-



ний, базовий та науковий характер, а також формування об'єктивно-суб'єктивної залежності між теоретичним розумінням природи державного управління та фактичним його здійсненням органами державного управління, взаємозалежність один від одного при збереженні індивідуального характеру. Наведені підходи свідчать про здійснення публічно-управлінської діяльності на основі загальних та організаційних принципів.

Принципи державного управління в Європейському Союзі диференціюються відповідно до напрямів реформування державного управління в цілому. Ці принципи є стратегічними завданнями процесу адаптації законодавства до норм та стандартів Європейського Союзу. Незважаючи на успіхи проведення реформ в Україні (зокрема стратегії реформування державного управління та державної служби), необхідні політична воля та подальші кроки з утвердження міжнародно визнаних принципів доброго врядування.

11. Таким чином, наука державного управління має тривалу історію, міжнародне визнання й офіційний статус як самостійна наукова галузь. Сьогодні сама сучасність змінює основні цільові, функціональні, структурні принципи побудови державного управління, здійснюючи парадигмальні зсуви в розумінні його місця у відносинах «держава – ринок – громадянське суспільство». Водночас перед національними моделями державного управління постає завдання визначити власні орієнтири для стратегічних реформ: за допомогою реалізації сучасних теоретичних підходів розробити адаптивні до потреб суспільства сценарії перетворень, які, з одного боку, враховують національні та історичні особливості, культурний потенціал, а з другого – містять канали поступової трансплантації передових інститутів і процесів управління, які довели свою ефективність у розвинених країнах.

## **Розділ 2**

### **ГАЛУЗЬ НАУКИ «ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ» В НАУКОВО-ОСВІТНЬОМУ ПРОСТОРІ УКРАЇНИ**

#### **2.1. Особливості співвідношення категоріального апарату науки державного управління і сучасної концепції публічного управління**

Науковим підґрунтям державно-управлінської діяльності в сучасній Україні, починаючи з часу відновлення її державності, слугували наукові розробки зарубіжних (насамперед перекладені українською мовою праці Г. Райта<sup>1</sup> і Б. Гурне<sup>2</sup>) та вітчизняних учених різних галузей знань. Понад двадцять років науковий супровід економічних, соціальних та політичних реформ у процесі розбудови нашої держави здійснює галузь науки «Державне управління» – Україна стала першою серед країн пострадянського простору, де була запроваджена ця галузь науки<sup>3</sup>.

За роки функціонування галузь науки «Державне управління» вийшла на якісно новий рівень свого розвитку, про що свідчать поява енциклопедичних видань з державного управління<sup>4</sup>; наявність численних спеціалізованих вчених рад у ЗВО по всій Україні, акредитованих для захисту дисертацій у цій науковій галузі; позитивна динаміка кількості докторських (близько 400) і кандидатських (більше 1700) дисертацій; зміна характеру науково-дослідних робіт у бік по-

---

<sup>1</sup> Райт Г. Державне управління / пер. з англ. В. Івашко. Київ: Основи, 1994. 191 с.

<sup>2</sup> Гурне Б. Державне управління: пер. с фр. / пер. з фр. В. І. Шовкун. Київ: Основи, 1993. 165 с.

<sup>3</sup> 13 березня 1997 р. новоутворену галузь «Державне управління» було включено наказом Вищої кваліфікаційної комісії України № 86 до Переліку спеціальностей наукових працівників.

<sup>4</sup> Енциклопедичний словник з державного управління. / уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. Київ: НАДУ, 2010. 820 с. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ: НАДУ, 2011.

силення практико орієнтованих досліджень<sup>5</sup>. Однак сучасна наука не стоїть на місці. Відповідаючи на потреби часу й модернізації системи державного управління сучасної України, вона висуває нові концепції та парадигми публічно-управлінських відносин – і ті, що вже давно стали актуальними в країнах розвиненої демократії, і власні, адаптовані до вітчизняної специфіки та нагальних потреб суспільства. На цьому тлі останнім часом активно розвивається об'єктно-предметне поле української науки державного управління.

Як справедливо зазначає О. Онуфрієнко, оскільки тезаурус науки публічного управління перебуває на стадії формування, постійного оновлення, потрібні значні зусилля наукового загалу щодо його систематизації, стандартизації тощо. Слід визнати, що проблематика фахової термінології поки що перебуває на периферії головних напрямів наукового пошуку в межах вітчизняної науки державного управління. Ще системно не осмислено процеси термінологічних запозичень з інших мов, насамперед англійської як універсальної мови міжнародного спілкування та основної мови світової науки, їх характер та основні результати<sup>6</sup>. Утім, об'єктно-предметне поле науки «Державне управління» на сьогодні достатньо чітко визначено законодавством<sup>7</sup>, формулами й паспортами наукових спеціальностей<sup>8</sup>: «теорія та історія державного управління» (25.00.01), «механізми державного управління (25.00.02), «державна служба» (25.00.03), «місцеве самоврядування» (25.00.04) та «державне управління у сфері державної безпеки та охорони громадського порядку» (25.00.05). А тезаурус науки окреслено численними вітчизняними виданнями науково-довідкового характеру, серед яких чільне місце посідає фун-

<sup>5</sup> Інституціоналізація публічного управління в Україні: наук.-аналіт. доп. / за заг. ред. М. М. Білинської, О. М. Петроє. Київ: НАДУ, 2019. С. 165.

<sup>6</sup> Онуфрієнко О. В. Специфіка термінології досліджень з публічного управління: системний підхід. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2018. Вип. 1 (19). URL: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2018-01\(19\)/6.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2018-01(19)/6.pdf)

<sup>7</sup> Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України; Концепція від 22.07.1998 № 810/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98/ed20060528/find?text=%C4%E5%F0%E6%E0%E2%ED%E5%F3%EF%F0%E0%E2%EB%B3%ED%ED%FF>

<sup>8</sup> URL: [https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/ru/v11\\_5330-02](https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/ru/v11_5330-02)

даментальна восьмитомна «Енциклопедія державного управління»<sup>9</sup> (табл. 2.1).

**Таблиця 2.1. Сталі дефініції науки «Державне управління» в сучасній Україні**

Джерело	Дефініція
1	2
Законодавство України	Державне управління – вид діяльності держави, що полягає у здійсненні нею управлінського, тобто організуючого впливу на ті сфери і галузі суспільного життя, які вимагають певного втручання держави шляхом використання повноважень виконавчої влади. В той же час державне управління здійснюється і за межами функціонування виконавчої влади, наприклад, на рівні державних підприємств, установ і організацій. Завдяки цьому поняття «державне управління» за змістом є ширшим, ніж поняття «виконавча влада». Для визначення змістовно поєднаних сфер або галузей суспільного життя, що потребують державного управління, використовується термін «сектор державного управління»
Паспорти наукових спеціальностей	
«Теорія та історія державного управління»	Дослідження теоретико-методологічних засад державного управління як цілеспрямованого впливу держави на стан і розвиток суспільних процесів і відносин, поведінку та діяльність особи з метою досягнення цілей і реалізації функцій держави через діяльність органів державної влади та в межах, визначених законом повноважень органів місцевого самоврядування, закономірностей державотворчих процесів, оптимізації систем державного управління, дослідження соціально-історичних джерел їх виникнення та тенденцій розвитку
«Механізми державного управління»	Дослідження теоретико-методологічних і науково-практичних проблем та закономірностей державних механізмів, адміністративно-організаційних напрямів державотворення, функцій, структури й особливостей апарату управління на різних рівнях
«Державна служба»	Дослідження державної служби як інституту державного управління, покликаній забезпечити реалізацію положень Конституції, законодавчих та інших нормативно-правових актів щодо впровадження цілей, завдань і функцій держави
«Міське самоврядування»	Дослідження організаційних, правових, політичних, економічних, фінансових, соціальних та інших аспектів місцевого самоврядування

<sup>9</sup> Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ: НАДУ, 2011.

Закінчення табл. 2.1

1	2
«Державне управління у сфері державної безпеки та охорони громадського порядку»	Теоретико-методологічні засади державного управління у сфері державної безпеки та охорони громадського порядку як цілеспрямованого впливу держави щодо захисту державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, економічного, науково-технічного і оборонного потенціалу, законних інтересів держави та прав громадян, забезпечення охорони державної таємниці
Фундаментальні науково-довідкові видання	
Енциклопедія державного управління	Державне управління (англ. governance) – діяльність держави (органів державної влади), спрямована на створення умов для якнайповнішої реалізації функцій держави, основних прав і свобод громадян, узгодження різноманітних груп інтересів у суспільстві та між державою і суспільством, забезпечення суспільного розвитку відповідними ресурсами <sup>10</sup>
Енциклопедичний словник з державного управління	Державне управління – діяльність держави (органів державної влади), спрямована на створення умов для якнайповнішої реалізації функцій держави, основних прав і свобод громадян, узгодження різноманітних груп інтересів у суспільстві та між державою і суспільством, забезпечення суспільного розвитку відповідними ресурсами <sup>11</sup>
Публічне управління: термінологічний словник	Державне управління – форма і різновид соціального управління, соціально-політична функція держави, зумовлена об'єктивними потребами суспільства, яка проявляється в цілеспрямованому, систематичному, ідеологічному, організаційному впливі з використанням владних повноважень на суспільну і приватну життєдіяльність з метою її впорядкування, збереження та переведення у якісно новий стан <sup>12</sup>

*Джерело:* складено автором.

Таким чином, і надалі є сенс дотримуватися сталого розуміння державного управління як науки. «Державне управління (як наука) – сфера соціальної науки, об'єктами дослідження якої є: загальні тенденції розвитку та закономірності в управлінні державою; дер-

<sup>10</sup> Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ: НАДУ, 2011. Т. 1: Теорія державного управління / наук.-ред. колегія: В. М. Князєв (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін. 2011. С. 157.

<sup>11</sup> Енциклопедичний словник ... С. 150.

<sup>12</sup> Публічне управління: термінол. слов. / уклад.: В. С. Куйбіда, М. М. Білинська, О. М. Петрос та ін.; за заг. ред. В. С. Куйбіди, М. М. Білинської, О. М. Петрос. Київ: НАДУ, 2018. С. 36–37.

жавно-управлінська практика та державно-управлінські відносини; одиничне, особливе й загальне в розвитку держави як складної соціально-економічної системи та політико-правового інституту; функціонування та розвиток державних, самоврядних та громадських інститутів; формування та функціонування механізмів організуючого, регулюючого і стабілізуючого впливу органів державної влади на суспільство й суспільні відносини для досягнення певних результатів»<sup>13</sup>.

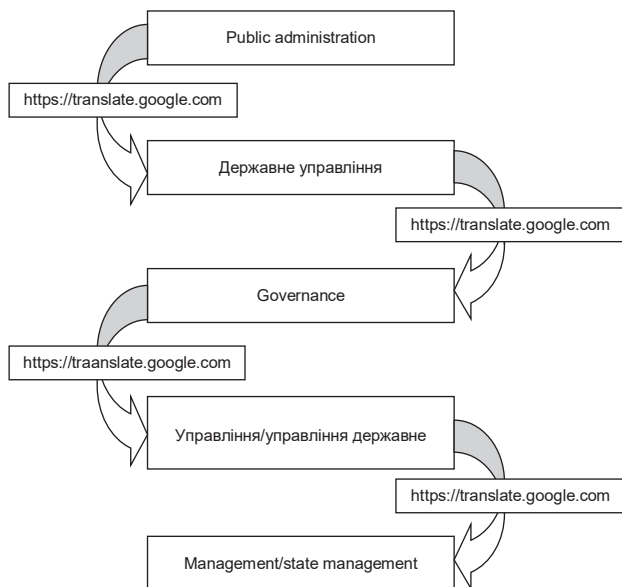
Значно більше дискусій викликає сучасна наукова новомова<sup>14</sup>, що виникла і розвивається в Україні за останні 10–15 років на тлі тотального захоплення «європеїзацією» науки. У цьому контексті одразу варто згадати, що в середньовічній Європі люди вже спілкувалися між собою різними національними мовами, але мова науки того часу була, так би мовити, інтернаціональною. І то була латина. Чимало наукових термінів, науковці, які працюють здебільшого за автоматичним перекладом англomовних джерел (рис. 2.1), називають «англіканізмами». Насправді частіше за все так звані англіканізми мають латинське походження. Так, аж надто універсальний англіканізм «менеджмент» (*management*) дійсно є синонімом українського «управління», але його використання в науковому та політичному лексиконі дозволяє більш вільні, подекуди спекулятивні тлумачення.

Прийнято вважати, що слово *management* має англійське походження. Але, ураховуючи історичні особливості формування англійської мови, скоріше за все, його коренева основа запозичена з французького *manège*, яке, у свою чергу, походить від латинського *manus* (рука). А те, що сучасні вітчизняні науковці (не лінгвісти) здебільшого сприймають як франко-англійське закінчення «...ment» веде

<sup>13</sup> Публічне управління: термінол. слов. / уклад.: В. С. Куйбіда, М. М. Білинська, О. М. Петрос та ін.; за заг. ред. В. С. Куйбіди, М. М. Білинської, О. М. Петрос. Київ: НАДУ, 2018. С. 36–37.

<sup>14</sup> Новомова (англ. *Newspeak*) – штучна мова з роману-антиутопії Джорджа Орвелла «1984». У романі новомовою називається мова, яка була створена тоталітарним режимом партії «АНГСОЦ». Новомова спотворена партійною ідеологією та партійно-бюрократичними лексичними зворотами, у якій слова втрачають своє первісне значення і мають цілком протилежний (наприклад «Війна – це мир»), нерідко безглуздий зміст (Орвелл Дж. 1984: роман / пер. з англ. В. Шовкун. Київ: Вид-во Жупанського, 2015. 311 с.). URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/Новомова>

походження від латинського *mentalis* (мислення, міркування), що, на відміну від свого родового поняття *ratio* (розум), відображає не лише здатність індивіда мислити, а саме процес застосування ним цієї здатності. Таким чином, латинське словосполучення *manus mentalis* буквально можна перекласти як «розумна рука» – певний синонім управління, утім не всякого, а саме осмисленого, обґрунтованого, цілеспрямованого тощо.



**Рис. 2.1.** Приклади автоматичного перекладу

*Джерело:* авторська розробка.

Як зазначає болгарський науковець Н. Арабаджійскі, часто поняття «публічне управління» також замінюється поняттям «публічний менеджмент». Слово «менеджмент» є англосаксонським терміном з латинським корінням. У болгарській доктрині має місце точка зору, згідно з якою менеджмент – це управління (вплив на систему або організацію для досягнення певних цілей) плюс керівництво

(вплив на людські ресурси для досягнення певних цілей) (переклад наш. – Авт.)<sup>15</sup>.

На наступному прикладі бачимо досить виражену синонімічність тлумачення категорій «управління» і «менеджмент» у вітчизняній науково-довідковій літературі з державного управління (табл. 2.2). Разом з тим аналіз показує наявність деяких відмінностей, які дають змогу зробити висновок про те, що менеджмент виступає лише як одна із наявних сучасних концепцій управління, у тому числі – державного управління. Таким чином, категорія «державний менеджмент» в науці державного управління у жодному разі не може замінити категорію «державне управління», а її використання є виправданим і доцільним лише тоді, коли насправді йдеться про характерні для менеджменту особливості управління. Державний менеджмент можна розглядати також у тій сфері, де держава виступає не тільки як джерело правового регулювання суспільних відносин, а й безпосередньо постає як суб'єкт ринкових відносин.

**Таблиця 2.2. Порівняльний аналіз дефініцій «управління» і «менеджмент»**

Управління	Менеджмент
1	2
Енциклопедія державного управління	
Діяння, яке призводить до змін стану якогось об'єкта; вплив на об'єкт, систему, процес тощо з метою збереження їх сталості або переведення з одного стану в інший відповідно до встановленої мети.... Процес У. характеризується здійсненням управлінської діяльності. Форми управлінської діяльності – це зовнішні, постійно й типізовано зафіксовані вияви практичної активності державних органів з формування і реалізації управлінських цілей і функцій та забезпечення їх власної життєдіяльності <sup>16</sup>	Професійне управління сучасною організацією в умовах ринкової конкурентної економіки, яке передбачає й повинне забезпечувати постійне удосконалення діяльності організації на основі інноваційних підходів.... М. може розглядатися як мистецтво управління, яким повинна володіти певна категорія людей – менеджери, чия робота складається з організації і управління зусиллями персоналу в цілому для досягнення кінцевої мети <sup>17</sup>

<sup>15</sup> Арабаджийски Н. Държавно и публично управление. София, 2014. С. 78–79.

<sup>16</sup> Енциклопедія державного управління: у 8 т. Т. 1. С. 675.

<sup>17</sup> Там само. С. 387.



*Продовження табл. 2.2*

1	2
Енциклопедичний словник з державного управління	
Управління – функція організованих систем (біологічних, соціальних, технічних), яка забезпечує реалізацію мети і підтримку режиму діяльності, сталість і розвиток певних структурних елементів. Соціальне управління є властивістю будь-якого суспільства, що пов'язана з його системною природою, розподілом праці, необхідністю спілкування у процесі роботи і життя, обміном результатами матеріальної і духовної діяльності. Змістом соціального управління є процес цілеспрямованої діяльності з прийняття та реалізації рішень або виконання управлінських функцій з метою організації ефективної взаємодії об'єкта і суб'єкта в певній системі з урахуванням змін стану зовнішнього середовища. Управління є складним явищем, тому в науковій літературі часто трапляються дослідження окремих його аспектів: функціонального, процесуального, суб'єктно-об'єктного, загального <sup>18</sup>	Професійне управління сучасною організацією в умовах ринкової конкурентної економіки, що передбачає постійне удосконалення діяльності організації на основі інноваційних підходів. Виокремлюють різні значення поняття «менеджмент»: вид діяльності з управління людьми в організації; область людського знання у сфері управління, спеціальна науково-практична дисципліна; група професіоналів в організації, що займаються реалізацією управлінських функцій; соціальний шар (інститут), певна категорія людей, що займаються управлінням, престижна сфера діяльності. Менеджмент у застосуванні до сфери публічного управління не тільки охоплює процес адміністрування, а також передбачає чітке уявлення кінцевого соціально визначеного результату, максимально ефективну організацію дій для досягнення цілей і реальну відповідальність за результат <sup>19</sup>
Публічне управління: термінологічний словник	
Управління (управлінська діяльність) – сукупність вироблених історичним досвідом, науковим пізнанням і талантом людей навичок, умінь, способів, засобів доцільних вчинків і дій людини у сфері управління. Діяльність, яка вирізняється інтелектуальним характером, що виявляється в її спрямованості на вироблення, прийняття та практичну реалізацію управлінських рішень, покликаних змінювати в бажаному напрямі стан і розвиток суспільних процесів, свідомість, поведінку і діяльність людей <sup>20</sup>	Менеджмент (адміністративний менеджмент) – 1) діяльність ланок виконавчої влади на загальнонаціональному рівні. Управлінська діяльність спрямована на різноманітні ресурси, змістом якої є планування, організування, мотивування та контроль, що спрямовані на формування й ефективне досягнення цілей організації; 2) сукупність принципів, форм, методів, прийомів та засобів управління матеріальними й людськими ресурсами <sup>21</sup>

<sup>18</sup> Енциклопедичний словник... С. 722–723.

<sup>19</sup> Там само. С. 383.

<sup>20</sup> Публічне управління... С. 182.

<sup>21</sup> Там само. С. 182.

## Закінчення табл. 2.2

Вікіпедія (джерело не є науковим і використано лише з метою порівняння)	
Управління – це перетворення інформації про стан об'єкта в командну інформацію від суб'єкта; це цілеспрямований програмований чи довільний вплив на об'єкти задля досягнення кінцевої мети за допомогою процесорів, явищ, процесів, коли є з ними взаємодія в режимі детермінованої чи довільної програми/регламенту <sup>22</sup>	Менеджмент (або «управління») – це процес планування, організації, приведення в дію та контроль організації з метою досягнення координації людських, фінансових, природних і технологічних ресурсів, необхідних для ефективного виконання завдань <sup>23</sup>
Державне управління (публічне управління, англ. <i>public administration</i> ) – є видом діяльності держави, здійснення управлінського організуючого впливу шляхом використання повноважень виконавчої влади через організацію виконання законів, здійснення управлінських функцій з метою комплексного соціально-економічного та культурного розвитку держави, її окремих територій, а також забезпечення реалізації державної політики у відповідних сферах суспільного життя, створення умов для реалізації громадянами їх прав і свобод. Державне управління є складовою політичного управління, тобто є процесом реалізації державної виконавчої влади як засобу функціонування будь-якої соціальної спільноти <sup>24</sup>	

*Джерело:* складено автором.

Сьогодні все частіше для визначення сучасних завдань державного управління використовується термін «Public management» (державний менеджмент) для акцентування необхідності використання сучасних технологій управління і зростаючої ролі ринкових відносин у державному секторі. Але не варто плутати поняття «державний» і «публічний» менеджмент. «Публічний менеджмент – сфера знань та діяльності щодо управління публічними організаціями (органами публічної влади, державними і муніципальними підприємствами та установами, неурядовими організаціями та ін.), їх адміністративною і господарською діяльністю з використанням принципів, форм, методів та інструментів, які забезпечують підвищення ефективності цих організацій й поліпшення якості публічних послуг»<sup>25</sup>.

Перехід від державного управління до державного менеджменту означає перехід від традиційного інституціонального підходу в бік

<sup>22</sup> Менеджмент. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/Менеджмент>

<sup>23</sup> Управління. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/Управління>

<sup>24</sup> Державне управління. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/>

<sup>25</sup> Публічне управління... С. 146.

вивчення реально існуючих процедур управління з використанням сучасних засобів аналізу управлінських рішень і практики їх реалізації через конкретні програми (як державні, так і в сфері бізнесу)<sup>26</sup>. Очевидно, що в такому контексті державний менеджмент не можна розглядати як синонім державного управління, але використання цієї категорії є цілком виправданим в предметному полі науки «Державне управління» для визначення однієї із сучасних оригінальних концепцій державного управління.

Іншим досить вдалим і обґрунтованим прикладом імплементації категоріального апарату економічних наук у предметне поле державного управління може слугувати дефініція «політичний маркетинг». За умов цивілізованого змагання за право управління політичною сферою суспільства під політичним маркетингом розуміють сукупність форм, методів і технологій дослідження, проектування, регулювання та впровадження в суспільно-політичну практику тих чи інших настанов суспільної свідомості з метою завоювання ринку влади та утримання контролю над ним<sup>27</sup>». Як стверджує С. Шубін, «політичний маркетинг є похідним від синтезу двох наукових напрямів. Перший напрям – суспільно-політичні науки: психологія, соціологія, політологія, політична аналітика і прогнозування. Другий напрям є блоком економічних наук: менеджменту, маркетингу, реклами, зв'язків з громадськістю (PR)<sup>28</sup>».

Натомість, штучна підміна категорії «державне управління» україномовною транскрипцією її англomовного аналога «*public administration*», яка подекуди має місце у вітчизняній науковій літературі, звичайно не є вдаюю. Показово, що ця проблема у нас є спільною з колегами з інших країн колишнього «російськомовного радянського табору». Так, наприклад, термінологічний словник-довідник, опублікований Академією управління при Президентові Казахської Респу-

<sup>26</sup> URL: [https://pidruchniki.com/1522112041981/menedzhment/derzhavniy\\_menedzhment](https://pidruchniki.com/1522112041981/menedzhment/derzhavniy_menedzhment).

<sup>27</sup> Золотухін Е. Політичний маркетинг: багатозначність поняття Едуард Золотухін. *Український центр політичного менеджменту*. URL: <https://web.archive.org/web/20141030184728/http://www.politik.org.ua/vid/magcontent.php3?m=1&n=77&c=1799>

<sup>28</sup> Шубін С. П. Політичний маркетинг у державному управлінні: соціометричний підхід. *Інвестиції: практика та досвід*. 2011. № 13. С. 73–76.

бліки, визначає державне управління таким чином. «*Мамлекеттік башқаруу (Public administration)* – у широкому сенсі: цілеспрямований вплив держави, її органів на суспільство в цілому, або ті чи інші його сфери для виконання поставлених перед суспільством завдань і функцій. У вузькому сенсі – це виконавчо-розпорядча діяльність державних органів усіх рівнів. Це також: а) діяльність посадових осіб державних органів щодо здійснення державної політики; б) галузь науки, що вивчає державне управління, розкриває його проблеми, розробляє пропозиції щодо їх ефективного вирішення». А державне адміністрування визначається так: «*Мамлекеттік администрациялоо (Public administration)* – діяльність державних службовців професійно зайнятих розробкою і реалізацією державної політики, організацією виконання законів та інших рішень державних органів»<sup>29</sup>. Цікаво, що категорія «публічний» у цьому словнику не використовується взагалі в жодному контексті.

У рекомендованому Міністерством освіти Республіки Білорусь сучасному довідковому виданні наведено такі визначення, що подаються нижче (переклад наш. – Авт.)<sup>30</sup>. Державне управління (*дзяржаўнае кіраванне, Public Administration*) можна розглядати як цілеспрямований вплив держави на суспільні процеси і явища, відносини і діяльність людей. Воно являє собою різновид соціального управління, особливого роду соціальну діяльність, здійснювану на професійних засадах органами державного управління і посадовими особами. Поділ державного управління на політичне і адміністративне є складною, суперечливою і спірною проблемою. Співвідношення між ними залежить від типології держави, особливостей політичної системи, ролі наднаціональних структур у прийнятті політичних рішень, а також від ієрархії організації в системі державного управління. Чим вище ієрархія, тим значніше роль політичної складової державного управління... Державно-політичне управління (*Public Policy*) – це діяльність інститутів політичної влади республіканського, обласного та місцевого рівнів. Державно-адміністративне управління (*Public*

<sup>29</sup> Государственное управление: словарь-справочник терминов и определений / сост.: А. Ф. Султанбеков, С. К. Мурзаев; Акад. упр. при ПКР. Бишкек, 2018. 134 с.

<sup>30</sup> Венідізіктаі С. В., Даніленка С. І. Беларуская мова. Юрыдычная лексіка: вучэбны дапаможнік. Мінск: Вышэйшая школа, 2019. 127 с.

*Administration*) – це практична реалізація виконавчої влади або, інакше кажучи, вид державної діяльності з управління справами держави, тобто власне практична діяльність державних органів, технологічний процес підготовки, прийняття та виконання управлінських рішень.

Таким чином, бачимо, що і казахські, і білоруські колеги англomовним аналогом терміна «публічного управління» визнають «*Public Administration*» і, визначаючи його дефініцію, роблять особливий акцент на адміністративній функції держави. При цьому епітет «публічний» в інших контекстах державного управління ними не використовується.

Польська мова, хоч і є слов'янською, увібрала в себе, мабуть, не менше латинізмів, ніж англійська. Тим не менше, польські колеги зазначають, що «під впливом англосаксонської літератури стає все більш поширеним поняття «управління» (*governance*), яке зазвичай перекладається як «керування» або «співкерування», якщо ми маємо на увазі дозволити суспільним організаціям та підприємствам керувати державою. Концепція *good governance* набуває додаткового виміру, але немає причин, чому ми не повинні говорити про «добре врядування» (о *dobrym rządzeniu*), тобто про таке врядування, яке є законним, ефективним, результативним та відповідає потребам громадян, ураховуючи їх участь у державному управлінні відповідно до суспільних інтересів.

Водночас державне управління (*administracja publiczna*) – це правління, яке здійснює держава та суб'єкти, уповноважені нею виконувати державні функції (наприклад органи місцевого самоврядування), що працюють в інтересах суспільства, відповідно до діючих норм. Державне управління поділяється на центральне та місцеве управління. Державна адміністрація (*administracja rządowa*) діє від імені та за рахунок держави, простіше – це та частина публічної адміністрації, яка безпосередньо звітує перед урядом. На відміну від державного управління, адміністрація самоврядування (*administracja samorządowa*) тісно пов'язана з територіальним поділом держави (вона чітко визначала місцеву юрисдикцію), є залежною від місцевої громади (завдяки інституту виборів) і контролюваною місцевою громадою. Крім власних, вона виконує завдання на замовлення уряду та під його наглядом»<sup>31</sup>.

<sup>31</sup> Materiały do nauk administracyjnych/Definicje. URL: [https://pl.wikibooks.org/wiki/Materiały\\_do\\_nauk\\_administracyjnych](https://pl.wikibooks.org/wiki/Materiały_do_nauk_administracyjnych)

Вищезгаданий болгарський науковець П. Х. Арабаджійскі, аналізуючи співвідношення сучасних базових категорій державно-управлінської науки, зазначає, що поняття «публічне управління» зазвичай пов'язується зі змістом поняття «публічне адміністрування».

Деякі автори стверджують, що публічне адміністрування – це: діяльність щодо досягнення публічних цілей, результатів реалізації громадських інтересів; діяльність, що виявляється у функціонуванні трьох гілок влади – законодавчої, виконавчої і судової; діяльність, що виявляється в політичному процесі державного управління; діяльність, що відрізняється від приватного (бізнес-) адміністрування тощо. У широкому сенсі структура публічної адміністрації включає в себе державні органи та місцеві адміністративні органи, а також структурні ланки адміністрацій, які допомагають їм здійснювати встановлені законом функції. У вузькому сенсі структура публічної адміністрації має відокремлену і складну суспільну систему, яка включає в себе:

- державну адміністрацію (сюди входять адміністрації законодавчої, виконавчої та судової гілок влади, а також президентська адміністрація або адміністрація монарха);
- адміністрації організацій, що надають публічні послуги;
- адміністрацію публічних підприємств з державним, переважно державним і муніципальним майном.

Зазначені адміністрації сприяють здійсненню правомочностей відповідних державних органів, які є суб'єктами управління в створеній системі публічної адміністрації. Однак основною функцією адміністрації є надання публічних послуг громадянам. До органів державного апарату (всі державні органи), які є публічними органами, належать: органи державної та місцевої влади і самоврядування; органи центральної державної та територіальної (місцевої) адміністрації; судові органи. Ці органи здійснюють державне управління. Позадержавним апаратом у системі публічної адміністрації існують й інші органи, що керують різними громадськими організаціями, які надають публічні послуги громадянам.

Поняття «публічний орган» є більш широким, ніж поняття «державний орган» та «адміністративний орган». Суттєвою харак-

теристикою публічних органів є те, що вони здійснюють публічне управління, метою якого є надання комплексу публічних послуг унаслідок значного суспільного інтересу»<sup>32</sup>.

Як стверджують у своїх спеціальних дослідженнях, О. Босак<sup>33</sup>, Н. Обушна<sup>34</sup>, О. Михайловська та інші науковці<sup>35</sup>, «термін «публічне управління» (англ. *public management*), який замінив термін «публічне адміністрування» (англ. *public administration*), вперше використовує англійський державний службовець Д. Кілінг у 1972 р.». За його визначенням, «публічне управління – це пошук у найкращий спосіб використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики»<sup>36</sup>. Принципові відмінності тлумачення дефініцій «публічне адміністрування» і «публічне управління» можна виявити, аналізуючи вітчизняну базову науково-довідкову літературу (табл. 2.3).

**Таблиця 2.3. Порівняльний аналіз дефініцій «публічне адміністрування» і «публічне управління»**

Публічне адміністрування	Публічне управління
1	2
Енциклопедичний словник з державного управління	
Теорія та практика державного управління, яка характеризується реалізацією адміністративних процедур шляхом публічної діяльності,	Пошук найкращих способів використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей держави. Публічне управління спрямоване на реалізацію прав, свобод та законних інтересів приватних осіб і передбачає якнайповніше застосування владою

<sup>32</sup> Арабаджийски Н. Сущность теории публичного управления. URL: <http://bagsurb.ru/about/journal/ekonomika-i-upravlenienauchno-prakticheskii-zhurnal-2-2012/ARABADJIISKIY.pdf>

<sup>33</sup> Босак О. З. Публічне управління як нова модель управління у державному секторі. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10bozuds.pdf>

<sup>34</sup> Обушна Н. І. Публічне управління як нова модель організації державного управління в Україні: теоретичний аспект. *Ефективність держ. упр.* 2015. Вип. 44. Київ: НАДУ. С. 54.

<sup>35</sup> Михайловська О. В., Філіпова Н. В., Ладонько Л. С., Ткаленко Н. В. Аналіз теоретичних підходів до визначення сутності складових дефініцій публічного управління та адміністрування. *Унів. наук. зап.* 2016. № 58. С. 241–253. URL: <http://www.univer.km.ua/visnyk/1549.pdf>

<sup>36</sup> Keeling, D. (1972). *Management in Government*. London: Allen & Unwin. P. 15.

## Закінчення табл. 2.3

застосування інструментів демократичного врядування, упорядкування суспільної діяльності та надання адміністративних послуг як засобу реалізації прав та свобод громадян <sup>37</sup>	принципу публічності – відкритості та прозорості діяльності її апарату, право впливу громадян на діяльність органів влади, громадський контроль за діяльністю управлінського апарату тощо. До суб'єктів <b>публічного управління</b> належать органи державної влади, зокрема органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, а також інші суб'єкти у разі делегування їм публічних повноважень <sup>38</sup>
Публічне управління: термінологічний словник	
Вид організаційно-розпорядчої діяльності державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, спрямованої на підготовку та впровадження публічно-управлінських рішень, управління персоналом, надання публічних послуг. Публічне адміністрування – складова частина публічного управління, яке здійснюється на професійній (неполітичній) основі, залучаючи у разі потреби неурядових партнерів для спільного вирішення проблем, що постають у цій сфері <sup>39</sup>	Діяльність органів державного управління, органів місцевого самоврядування, представників приватного сектору та інститутів громадянського суспільства в межах визначених законом повноважень і функціональних обов'язків (планування, організації, керівництва, координації та контролю) щодо формування та реалізації управлінських рішень суспільного значення, політики розвитку держави та її адміністративно-територіальних одиниць. Публічне управління забезпечує значне підвищення ефективності управлінської діяльності внаслідок високого рівня громадської підтримки та консолідації суспільства навколо спільних цілей, воно пов'язане з демократичними цінностями, принципами верховенства права, поваги до гідності людини, недискримінації, рівності, справедливості, безпеки, ефективності та ін. <sup>40</sup>

*Джерело:* складено автором.

Так, дійсно, принципова відмінність публічного управління полягає в тому, що воно являє собою спільну діяльність органів державної влади й місцевого самоврядування з політично активними суб'єктами громадянського суспільства й ринкової економіки щодо формування та реалізації політики розвитку держави та її адміністративно-територіальних одиниць, прийняття управлінських рішень суспільного значення. Але жодним чином не можна погодитися з ви-

<sup>37</sup> Енциклопедичний словник... . С. 605.

<sup>38</sup> Енциклопедичний словник... . С. 605.

<sup>39</sup> Публічне управління... . С.142–143.

<sup>40</sup> Там само. С. 144.



щезгаданими авторами в тому, що термін «публічне управління» замінив термін «публічне адміністрування», оскільки цими термінами позначаються різні явища, які багато в чому перетинаються, але не є цілком однаковими. Публічне адміністрування було і лишається складовою процесу публічного управління, як адміністрування є різновидом і складовою управління в цілому.

Отже, публічне управління може розглядатися не тільки як нова політико-управлінська концепція (у цьому контексті її треба досліджувати як актуальний напрям суспільно-політичного реформування в межах об'єкта науки «Державне управління»), але і як сучасна наукова категорія, яка за своїм змістом виходить за межі предметного поля державного управління. Інакше кажучи: не всяке державне управління може бути публічним (наприклад – управління у сфері національної безпеки) і не всяке публічне управління є державним (наприклад – самоорганізація територіальних громад, самоврядність громадських організацій, політичних партій тощо). Утім, у цілому вітчизняні дослідники солідарні в тому, що наукова категорія «державне управління» є полісемантичною – тому й надалі може розглядатися як базова в процесі модернізації об'єктно-предметного поля вітчизняної науки «Державне управління».

Підсумовуючи все вищенаведене в цьому підрозділі, слід погодитися з думкою О. Онуфрієнка (який проводив спеціальні лінгвoseмантичні дослідження наукового тезаурусу сучасного державного управління в Україні), про те, що «у цілому системне термінотворення у сфері науки Public Administration (як у зарубіжній, так і вітчизняній), свідчить про глибокі невідворотні процеси її остаточного становлення як повноправного напрямку сучасного суспільствознавства. Українська терміносистема науки державного управління продовжить активно рецептувати елементи терміносистеми світової науки Public Administration, що актуалізує проблематику її оновлення, кодифікації та стандартизації, оскільки предметом запозичення будуть терміни різних мов, спродуковані в межах неоднакових адміністративних та правових культур. Особливої уваги потребуватимуть і неологізми, запропоновані вітчизняними науковцями»<sup>41</sup>.

<sup>41</sup> Онуфрієнко О. В. Специфіка термінології ... . С. 13.

## **2.2. Аналіз дослідницько-концептуальних напрямів розвитку галузі науки «Державне управління» в Україні**

На сьогодні в умовах глобальних змін та системних трансформацій реформа державного управління є однією із ключових реформ, що реалізується відповідно до основних напрямів, передбачених Стратегією реформування державного управління України на період до 2021 року. Основною метою реформування є вдосконалення системи державного управління і підвищення рівня конкурентоспроможності країни у світі. Ефективність реалізації, передбачених реформою завдань також залежить від наукового супроводу, теоретичного обґрунтування, застосування наукових методів та спеціалізованих знань. «Державне управління повинне визначати функціонування наукової галузі, а наука, в свою чергу, повинна за допомогою пізнавальної, перетворювальної, прогностичної функцій визначати державне управління»<sup>42</sup>.

Характерною ознакою функціонування науки державного управління в глобальному суспільстві знань (у якому створюються та інтегруються нові знання, інтелектуальні ресурси знаходяться у вільному доступі, ключовими характеристиками якого є навчання впродовж життя, «розвиток усього різноманіття знань як цінності», дотримання принципу рівних можливостей та універсального доступу всіх до знань та інформації<sup>43</sup>), стає динамічний розвиток наукового знання й стрімке підвищення її інтелектуального рівня. Серед головних особливостей цього явища доцільно виокремити суттєву зміну характеру наукового знання, тобто стрімке підвищення не лише теоретичного рівня нових наукових напрямів, процесів та засобів наукового пізнання, а й дослідження реальної практики науки державного управління.

<sup>42</sup> Хриков Є. Стан та напрями подальшого розвитку наукової галузі «Державне управління». *Публ. упр.: теорія та практика*. 2013. № 4. С. 9. URL: [http://file:///C:/Users/0D04~1/AppData/Local/Temp/Pubupr\\_2013\\_4\\_3.pdf](http://file:///C:/Users/0D04~1/AppData/Local/Temp/Pubupr_2013_4_3.pdf)

<sup>43</sup> К обществам знания: Всемир. доклад ЮНЕСКО. Париж, 2005. URL: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001418/141843r.pdf>

Оскільки наука державного управління розвивається під впливом становлення глобального суспільства знань, змінюються підходи до організації науково-інформаційної діяльності, яка покликана забезпечити інформаційне обслуговування наукових досліджень. Відповідно, пріоритетним завданням в інформаційному забезпеченні науки є створення умов для підвищення ефективності та результативності проведення фундаментальних і прикладних наукових досліджень за рахунок використання можливостей сучасних цифрових технологій, наукової комунікації, раціонального використання накопичених наукових знань, глобального доступу до світових інформаційних ресурсів. З урахуванням цього наукові дослідження в галузі державного управління, а також публічного управління та адміністрування загалом повинні стати тими інноваціями, які покликані вдосконалити систему державного управління та місцевого самоврядування, надати їй випереджального характеру.

Зважаючи на високий динамізм розвитку, сприйнятливість до сучасних трансформаційних змін, передусім пов'язаних з тим, що поряд із наукою «Державне управління» інституціоналізується галузь знань «Публічне управління та адміністрування», ураховуючи багатоаспектність, важливість та масштабність проблем, на розв'язання яких спрямовано державне управління, основне призначення науки «Державне управління» полягає в забезпеченні практичних аспектів держави. Як будь-яка наука, наука державного управління має бути спроможною ефективно виконувати дві основні функції, які тісно взаємозалежні одна від однієї – пізнавальну і практичну<sup>44</sup>. Упровадження державно-управлінського знання в практику державно-управлінських реформ визначають пріоритетні напрями наукових досліджень. Відповідно, наука державного управління повинна розробляти оптимальні засоби досягнення цілей державно-управлінської діяльності, оцінювати ризики цієї діяльності, вести пошук ефективних механізмів упровадження наукових досліджень у сферу державного управління, сприяти наближенню їх до кращих світових практик публічного управління та адміністрування.

<sup>44</sup> Концептуальні засади розвитку галузі науки «Державне управління»: наук. розроб. Київ: НАДУ, 2013. С. 5.

Модернізація галузі науки «Державне управління» в умовах суспільних реформ в Україні, формування відповідно до вимог часу нової парадигми публічного управління, накопичений досвід державно-управлінського знання, який утворив на сьогодні потужну інтелектуальну базу для подальшого розвитку галузі знань «Публічне управління та адміністрування», що базуються на сутнісних аспектах і взаємозв'язку науки та практики державного управління, потребує аналізу дослідницько-концептуальних напрямів розвитку науки державного управління та визначення шляхів подолання проблемних питань.

Системний характер поняття «державне управління» розкривається водночас за такими складовими: галузь науки, галузь вищої освіти та вид практичної діяльності. Зазначені три складові системи державного управління є його невід'ємними визначальними властивостями, перебувають у природному взаємозбагачувальному логічному зв'язку і мають спільний об'єктно-предметний простір проблем. При цьому провідна роль у системі державного управління відводиться саме науковій галузі державного управління, де має бути забезпечена генерація державно-управлінських знань, їх упровадження як у практику державного управління, так і в освітню галузь<sup>45</sup>.

Незважаючи на важливі досягнення, державно-управлінська наука потребує подальшого вдосконалення та розвитку, зокрема актуальним на сьогодні є розробка стратегічних засад створення сприятливих організаційних, правових і ресурсних умов активізації наукової діяльності за пріоритетними для практичної діяльності органів державної влади науковими напрямами. У процесі реалізації державно-управлінських реформ актуалізується питання підвищення ефективності безперервного наукового супроводу державно-управлінських процесів, результатами якого повинні стати новітні технології, методики, інновації та концепції розвитку. Практичні завдання, на вирішення яких спрямована галузь державного управління, поглиблюють інтеграцію науки з діяльністю органів державного управління та з навчальним процесом підготовки державних службовців.

---

<sup>45</sup> Ковбасюк Ю. Наука державного управління в умовах системних державно-управлінських реформ і суспільних трансформацій. *Вісн. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України*. 2012. № 1. С. 6.

Отже, створення такого своєрідного «трикутника» дасть можливість сформувати інноваційну інфраструктуру, зокрема: системну координовану мережу експертно-консультативних інституцій при органах державної влади; спеціальні підрозділи щодо здійснення взаємодії; центри з професійної підготовки та нормативно-правової роботи; організацію комунікативних заходів; здійснення ефективного трансферу результатів наукових досліджень у державне управління, публічне управління та адміністрування. Методологічні особливості розвитку цього напрямку мають бути спрямовані на розв'язання загальнодержавної проблеми створення наукової бази знань з метою інформаційного супроводу діяльності органів державного управління.

Розвиток галузі науки «Державне управління» як самостійної сфери стало можливим тільки в умовах незалежності України, коли становище у галузі науки «Державне управління» змінилося кардинально, з'явилося усвідомлення розгляду проблеми державного управління як самостійної сфери, окремої галузі науки, відмінної від публічного права, політології, політекономії – науки управління суспільством, або адміністративно-управлінської науки. Подібне визнання стало новим для України, на відміну від Сполучених Штатів Америки та країн Західної Європи, у яких державне управління давно стало повноцінною науковою галуззю. Серед пострадянських країн найбільш повною мірою були інституціалізовані сучасні світові тенденції професіоналізації державного управління в Україні.

Потреба у виокремленні державного управління як самостійної наукової галузі було визначено цілою низкою факторів, серед яких сформований специфічний об'єкт і предмет, зміст, методи, закони, закономірності й тенденції цього напрямку науки, що відображають світовий досвід структурування наукової сфери. Енциклопедія державного управління визначає галузь науки «Державне управління» як відносно самостійну сферу наукових досліджень, «об'єктом якої є державне управління як вид професійної діяльності, а предметом – технологічні або аксіологічні виміри цієї діяльності; за своїм основним змістом є наукою про технологію та суспільне призначення державно-управлінської діяльності, за гносеологічними особливостями характеризується як науково-практичний тип знання; це наукова дисципліна сучасного інформаційно-технологічного етапу розвитку суспільства, на яку впливають інформаційні процеси; ступінь роз-

витку якої є показником ефективності та інноваційності державного управління»<sup>46</sup>.

Важливими чинниками, що вплинули на формування і конституювання галузі науки «Державне управління» як самостійної сфери, передусім є такі:

1. *Перетворення управлінської діяльності в основу суспільного виробництва та вирішальний фактор розвитку суспільства в цілому.* Регулювання суспільних процесів, упорядкування суспільних відносин, що виникають під час їх реалізації, є однією з основних функцій держави і здійснюється в її багатоаспектній та специфічній формі діяльності – державному управлінні. У цьому контексті державне управління розглядається як діяльність держави, органів державної влади, спрямованої на створення умов для максимальної реалізації функцій держави щодо здійснення законодавчих, виконавчих, судових функцій та інших владних організаційно-регулюючих і службових повноважень. «Не можна не погодитися з тим, що соціальне управління – це універсальний механізм, який створює певні інститути для регулювання суспільного життя»<sup>47</sup>. На сучасному етапі соціального розвитку вирізняються характерні зміни державного управління, які зумовлені глобальними, цивілізаційними та загально соціальними впливами. Ці зміни породжують складний комплекс проблем державного управління, що, у свою чергу, потребує розробки нової моделі державного управління відповідно до часових трансформацій та перспектив розвитку держави та суспільства.

2. *Професіоналізація державного управління, виокремлення його в особливий визнаний державою і суспільством вид професії, що спричинило вироблення і розвиток відповідної кадрової політики та її наукового забезпечення.* Зокрема, починаючи з 1997 р., Держстандартом України у Класифікації видів економічної діяльності виокремлюється «Державне управління», а постановами Кабінету Міністрів України «Про перелік напрямів та спеціальностей, за якими здійснюється підготовка фахівців у вищих навчальних закладах за відповідними освітньо-кваліфікаційними рівнями» від 24 травня

<sup>46</sup> Енциклопедія державного управління: у 8 т. Т. 1. С. 106.

<sup>47</sup> Державне управління: підручник: у 2 т. Т. 1. Київ: НАДУ, 2012. С. 11.

1997 № 507, «Про затвердження переліку галузей науки, з яких може бути присуджений науковий ступінь» від 29 листопада 1997 р. № 1328 офіційно затверджується нова освітня та наукова галузі – «Державне управління». Професіоналізація державної служби розпочалася з прийняттям Закону України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р. № 3723 та затвердженням Програми розвитку державної служби на 2005–2010 роки, яка і спрямувала зусилля державних органів на розвиток професійної, ефективної та прозорої державної служби в Україні. На сьогодні модернізація інституту державної служби відбувається відповідно до Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII, пріоритетними напрямками якого є переосмислення організації діяльності державної служби на засадах професіоналізму, відкритості, політичної нейтральності та адаптації інституту державної служби України до світових та європейських стандартів.

3. *Інтелектуалізація державного управління* безпосередньо пов'язана із запровадженням нової ідеології здійснення державно-управлінських процесів, перетворенням науки на безпосередню продуктивну силу, трансформацією наукового знання із засобу освіти у засіб управління та спосіб побудови управлінських технологій<sup>48</sup>. Інтелектуальне наповнення державного управління має здійснюватися за такими напрямками, як підвищення інтелектуального капіталу державних управлінців, нарощування інтелектуального змісту управлінської діяльності та наукоємності технологій державного управління, що розкривається через її здатність відображати соціальну дійсність і всі процеси, що відбуваються в ній, при цьому використовуючи наявні в ній ресурси, засоби і резерви, знаходячи оптимальні способи її вдосконалення, що спрямовані на вироблення, прийняття та практичну реалізацію управлінських рішень, покликаних змінювати стан суспільних процесів та можливість переведення їх на новий інноваційний рівень. Державне управління має шукати способи консолідації і використання національного наукового та експертного інтелекту в галузі управління, підключення до зарубіжного інтелекту.<sup>49</sup>

<sup>48</sup> Енциклопедичний ... С. 106.

<sup>49</sup> Сурмін Ю. П. Методологія галузі науки «Державне управління»: монографія. Київ: НАДУ, 2012. 372 с.



4. *Розвиток державного управління як складного багатоаспектного явища.* Досліджуючи державне управління як складне багатоаспектне явище, необхідно констатувати, що воно охоплює численні фундаментальні та прикладні науки, серед яких: економічні, політичні, юридичні, історичні, морально-етичні, соціологічні, організаційно-технічні, психологічні та ін. У цьому контексті державне управління є феноменом, що інтегрує всі суспільні науки в певну цілісну систему<sup>50</sup>. Усі разом вони складають поняття «наука управління». Кожна із складових державного управління прямо чи опосередковано є предметом суспільних наук, оскільки практична реалізація висновків цих наук, їх розвиток в умовах цивілізаційного соціуму зумовлені саме соціальними потребами, які так чи інакше пов'язані з управлінням державою. Аналізуючи характерні риси державного управління, його можна визначити як багатоаспектну системноорганізуючу діяльність держави, яка здійснюється на основі та відповідно до чинного законодавства через практичну діяльність органів влади. Як вид діяльності держави виявляється у вигляді виконавчої та розпорядчої функцій, об'єктом якої є державне управління як вид професійної діяльності, а предметом залежно від змісту науково-практичного завдання – ті чи інші технологічні або аксіологічні її виміри. У першому випадку йдеться про пошук ефективних оптимальних та раціональних способів і засобів досягнення цілей державно-управлінської діяльності, у другому – про оцінку соціальних, економічних, політичних, культурних, екологічних та інших наслідків цієї діяльності<sup>51</sup>. Отже, за своїми проявами управлінська діяльність багатоаспектна, це – управлінські кадри, інформація, знання, технічні засоби, які утворюють складне комплексне явище. Тільки завдяки зваженому та збалансованому залученню в управлінський процес усіх елементів управлінської діяльності надає їй системності, раціональності та ефективності.

5. *Розвиток «державного управління» як наукового напрямку.* Дослідники розвитку науки вважають, що в самостійну галузь наукових досліджень «державне управління» перетворилося лише, почи-

<sup>50</sup> Науково-методологічні засади розвитку галузі науки «Державне управління»: наук. розробка. Київ: НАДУ, 2010. С. 7, 13–14.

<sup>51</sup> Галузь науки «Державне управління» в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку. Київ: НАДУ, 2012. С. 9.



наючи з кінця XIX – на початку XX ст. До цього періоду науковці виділяють просвітницький етап формування та розвитку уявлень про державу та державне управління, починаючи із стародавньої міфології, релігії, філософії до науки Нового часу. У такій країні, як США галузь «державне управління» розвивається з теорії менеджменту, у Західній Європі формується як похідна юридичної науки. Вважається, що власне з виходом у світ класичної статті американського політолога Вудро Вілсона (Woodrow Wilson) «The Study of Administration» (1887), розпочинається історія світової науки державного адміністрування.

Становлення науки державного управління в Україні як цілісної наукової дисципліни почалося з перших років незалежності, коли стало зрозумілим, що розбудова держави в умовах імперативів трансформаційних змін у суспільстві, усіх його інститутів, розв'язання комплексу економічних, соціальних, політичних, ціннісно-духовних проблем неможливе без створення спеціальної галузі знань – державного управління<sup>52</sup>. Саме тоді і з'являється усвідомлення розгляду проблеми державного управління як окремої галузі науки – науки управління суспільством та суспільними процесами.

Інституціоналізація галузі науки «Державне управління», яка була започаткована на базі Національної академії державного управління при Президентові України, набула поширення в інших закладах вищої освіти та наукових установах України. З метою отримання нових знань у галузі державного управління було впроваджено основні напрями наукової роботи: проведення фундаментальних та прикладних наукових досліджень; виконання науково-дослідних робіт; інформаційно-аналітична, науково-експертна та експертно-консультативна діяльність; проведення науково-комунікативних заходів; організація міжнародного наукового співробітництва та ін. Започаткований науковий супровід та експертно-консультативна діяльність спільно або на замовлення з органами державної влади, закладами вищої освіти свідчать, що в цілому галузь отримала інституціональну базу та інтенсифікацію розвитку як науки, так і практики державного управління.

<sup>52</sup> Ковбасюк Ю. Наука державного управління... . С. 7.

У рамках цієї інституціоналізації відбулося формування інфраструктури підтримки наукової галузі «Державне управління», яка стала найпотужнішою в Україні ресурсною базою, що включає: формування наукових шкіл; організацію підготовки наукових і науково-педагогічних кадрів; утворення спеціалізованих учених рад; видання фахових наукових журналів, збірників, монографій, інших наукових праць з державного управління; формування бібліотечних фондів, інформаційно-технічне забезпечення, зокрема формування та підтримка інтернет-ресурсів, інформаційно-комунікативний супровід<sup>53</sup>.

6. *Тісне органічне поєднання теоретичних засад і управлінської практики державного управління.* Наука «Державне управління» має бути спрямована на поширення кращого досвіду й упровадження наукових результатів у практику державного управління, під якою мається на увазі цілеспрямована діяльність у сфері державного управління з метою реалізації державної політики з регулювання різних секторів економіки, соціальних та суспільних відносин шляхом надання управлінських та адміністративних послуг органами державної влади. Оскільки наука державного управління за своїм змістом – це наука про технологію, сенс або суспільне призначення державно-управлінської діяльності, а за гносеологічними особливостями – науково-практичний тип знання, який виникає в умовах, коли розв’язання певних практичних проблем стає неможливим без застосування наукових знань і методів, то це зумовлює трансформацію останніх у якісно новий продукт – технологічну розробку, зокрема стратегію, програму, план заходів, «дорожню карту», рецепт, інструкцію тощо<sup>54</sup>.

Упровадження державно-управлінського знання в практичну державно-управлінську діяльність, виконання пов’язаних із цим завдань має відбуватися на розроблених у науковій галузі державного управління теоретико-методологічних засадах, що відповідають запитам практики державно-управлінських реформ. Завдяки упровадженню наукових результатів у практику державного управління відбуваються трансформаційні зміни, що забезпечують перехід суспільства на інший рівень розвитку. Керуючись принципами державного управ-

<sup>53</sup> Ковбасюк Ю. Наука державного... С. 8.

<sup>54</sup> Енциклопедичний словник... С. 106.

ління, практична діяльність на конкретно історичному етапі розвитку за допомогою чинних нормативно-правових актів і управлінських рішень виявляє особливості, тенденції та основні чинники функціонування системи державного управління. Отже, «надання державному управлінню наукового характеру – це процес, що передбачає широке використання наукових досягнень на всіх рівнях і в ланках системи державного управління; сприяння розвитку наукових досліджень з актуальних проблем державного управління, зокрема розробленню нових управлінських технологій та впровадженню їх досягнень у практику; залучення науковців до аналітичної роботи в органах державної влади; підвищення рівня забезпеченості апарату системи підготовки прийняття рішень на базі сучасної управлінської методології та використання засобів інформатизації і комп'ютеризації»<sup>55</sup>. У цьому контексті однією з ключових проблем стає ступінь новизни та актуальності наукових досліджень з державного управління, розвиток власне галузі науки «Державне управління», оскільки світова й вітчизняна практика переконливо підтверджують, що ефективне управління має здійснюватися на сучасній науковій основі<sup>56</sup>.

7. *Інтенсифікація розвитку державно-управлінської науки.* Сучасні трансформаційні зміни, зумовлені глобальними, цивілізаційними та загальносоціальними впливами, породжують складний комплекс державно-управлінських проблем, які, у свою чергу, потребують розробки моделі державного управління відповідно до часових трансформацій та перспектив розвитку держави й суспільства. Розв'язання цих стратегічних проблем є важливим стимулом для інтенсивного розвитку державно-управлінської науки. Саме ці процеси зумовлюють потребу у використанні наукового знання для модернізації державного управління та зміни управлінської парадигми, відповідно до якої галузь науки «Державне управління», яка стала важливим досягненням українського національного інтелекту, потребує суттєвих змін.

Сьогодні на фундаментальному теоретико-методологічному підґрунті державного управління розвивається модифікована до ви-

<sup>55</sup> Галузь науки «Державне управління»... . С. 5.

<sup>56</sup> Концептуальні засади розвитку... . С. 29.

мог і цінностей часу новітня форма управління – публічне управління. Інституціоналізація нової галузі знань потребує формування сучасного систематизованого знання, подальшого розвитку окремих наукових напрямів, поглиблення фундаментальних та прикладних досліджень, запровадження нових наукових термінів і понять.

Публічне управління розглядається як явище універсальне, проте на його сутність впливають історичний та політичний досвід країни, рівень соціально-економічного розвитку, національні традиції, культура, ментальність та ін. У світі дедалі більшого поширення набуває підхід до управлінських проблем з позицій врядування не як *government* – урядового управління, а як *governance* – публічного (суспільного) управління, що передбачає широке залучення різних зацікавлених сторін: урядових структур, представників бізнесу, експертного середовища, громадянського суспільства до розробки та реалізації державної політики. Воно містить у собі конотацію виходу управлінської діяльності за межі інститутів публічної влади, «роздержавлення» управлінських функцій, передавання значної їх частини від управлінських структур до інших суспільних суб'єктів за допомогою інформаційної взаємодії для досягнення кращої керованості суспільства. При цьому соціально-політична або масова комунікація є найбільш широко використовуваним механізмом взаємного узгодження інтересів, соціальних дій та цілей розвитку<sup>57</sup>.

Абсолютно іншим є зміст поняття адміністрування (англ. *administration*), що розглядається як вид організаційно-розпорядчої діяльності, спрямованої на реалізацію управлінських рішень. Публічне адміністрування – це технічна складова врядування, що має здійснюватися на професійній (неполітичній) основі і чим далі, тим більше звертатиметься до залучення недержавних партнерів для спільного розв'язання проблем, що постають у цій сфері управлінської діяльності<sup>58</sup>. Найбільш суттєвими загальними особливостями публічного управління та адміністрування є те, що воно відрізняється від інших видів управління вирішенням більш масштабних і різноманітних загальносуспільних справ, монопольним правом регулювання

<sup>57</sup> Інформаційна складова державної політики та управління: монографія. Київ, 2015. С. 13.

<sup>58</sup> Енциклопедія державного управління. Т. 8. С. 489–490.

правових відносин, суверенітетом, універсальністю, що безпосередньо впливають на прийняття управлінських рішень, зокрема йдеться про специфічні моделі, схеми, класифікацію, типологію і систематику, тенденції розвитку, закономірності побудови та функціонування публічного управління<sup>59</sup>.

Розвиток публічного управління та адміністрування відбувається в період переходу до глобального цифрового суспільства, що характеризується загальносвітовою тенденцією зростання частки високотехнологічних систем та технологій, налагодження обміну між ними, завдяки чому забезпечується ефективна інформаційна суспільна взаємодія та доступ до світових ресурсів. Виникає новий тип відносин громадянина і влади, де в процесі інформаційного обміну суб'єктно-об'єктна інформаційна модель поступається комунікативній моделі суб'єкт-суб'єктного типу з діалогічним зворотним зв'язком<sup>60</sup>. Перехід до цифрового суспільства, демократизація інформаційної взаємодії суб'єктів державного управління, комунікативних обмінів, частиною яких є концепція цифрового врядування<sup>61</sup>, передбачає запровадження нової філософії діяльності управлінських структур держави. У цьому контексті цифрове врядування розглядається не тільки як засіб досягнення політико-адміністративних цілей, але і як важливий чинник реалізації адміністративно-управлінських реформ.

8. *Розвиток галузі науки «Державне управління» як інформаційної системи.* Унаслідок поглиблення зв'язків між науками у вчених, з метою поширення результатів власної наукової праці виникла об'єктивна необхідність обміну науковими знаннями, тому функція інформування відокремилася і науково-інформаційна діяльність стала специфічним різновидом наукової праці, будучи його органічною складовою, що покликана забезпечити інформаційне обслуговування всіх інших видів діяльності: науково-дослідної, науково-організаційної, науково-педагогічної<sup>62</sup>.

<sup>59</sup> Особливості публічного управління та адміністрування. Київ, 2016. С. 10.

<sup>60</sup> Публічне управління... С. 193.

<sup>61</sup> Інформаційно-комунікативна діяльність органів публічної влади. Київ, 2019. 358 с.

<sup>62</sup> Захарова І. В. Основи інформаційно-аналітичної діяльності. Київ, 2013. С. 12.

Досліджуючи науку як інформаційний процес, наукометрія<sup>63</sup> відкрила закон експоненціального зростання інформаційних потоків, у якому можна виявити замкнутий цикл, що складається з отримання, передавання, накопичення і логічної обробки наукової інформації з метою отримання суттєво нової інформації. Цей процес реалізується завдяки циркуляції потоків наукової інформації в системі науки, що самоорганізовується, і здійснюється через систему наукової комунікації, що дає право розглядати науку як систему, розвиток якої керується власними інформаційними потоками<sup>64</sup>. У цьому визначенні поняття «наука» включає не тільки діяльність, яка спрямована на отримання нового знання у вигляді відкриттів, публікацій, експериментальних досягнень, а й результат та суму наукових знань, що утворюють інформаційну науково-прогресивну картину світу.

Формування глобального наукового середовища передбачає створення умов для широкого, відкритого доступу до наукових знань та наукової інформації, ретрансляцію цієї інформації в науковому просторі. Інтегрування науки державного управління в глобальний науковий простір зумовлює значне зростання у ньому частки цифрових технологій, що створює умови для ефективної інформаційної взаємодії науковців, їхній доступ до національних та світових наукових ресурсів. Із цією метою відбувається розбудова мережі цифрових наукових ресурсів відкритого доступу, зокрема: цифрових бібліотек, наукових баз і банків даних, баз знань, інформаційних центрів, репозитаріїв, які концентрують усю наявну інформацію та забезпечують формування цілісної системи знань науки «Державне управління». Отже, вищенаведені аргументи надають нам право розглядати науку «Державне управління» як інформаційну систему, побудовану на інформаційних, комунікативних, цифрових процесах, які здійснюються завдяки циркуляції потоків наукової інформації.

Проте, незважаючи на інтенсивний розвиток галузі науки «Державне управління», варто визнати присутність кризових явищ та пов'язаних із цим окремих проблемних питань загальнотеоретич-

<sup>63</sup> Налимов В. В. Наукометрия. Изучение развития науки как информационного процесса. М., 1969. 192 с.

<sup>64</sup> Там само. С. 11.

ного, методологічного та інформаційного характеру, які на сьогодні уповільнюють процес розвитку науково-освітньої галузі.

1. Недостатня розвиненість методології, методів, інструментів, механізмів, технологій наукового пізнання, їх необґрунтоване запозичення з інших галузей науки, у зв'язку з чим виникає потреба у створенні власного методологічного змісту й адаптації загальнонаукової та галузевої методології до державно-управлінської пізнавальної діяльності. Питання формування методології державного управління в Україні йде досить повільно. Статистика захищених дисертацій свідчить, що рідко з'являються методологічні дисертаційні роботи. Проблема полягає не в методологічному різноманітті, а в його складових, серед яких домінують не теорії, а міфи й ідеологеми. Завдання методологізації державного управління полягає, насамперед, у посиленні раціональної складової, що дасть змогу обмежити ідеологізацію і міфологізацію державно-управлінського знання<sup>65</sup>.

Недостатній розвиток вітчизняної методології державного управління пояснюється суто внутрішньоукраїнськими причинами, серед яких: короткотривалість реального процесу українського державотворення; відсутність глибоких традицій управлінської діяльності; неоднозначність методологічної основи, відсутність єдиної консолідуючої ідеї; значний вплив збанкрутілих марксистських підходів; домінування спрощеного підходу до методології проблематики, що зводиться до прагнення запозичити й механічно (без врахування української специфіки) використати здобуті іншими країнами уроки творення держави<sup>66</sup>. Саме тому практика управління втрачає системну цілісність, має еkleктичний характер, що позначається на ефективності та результативності управління, і як наслідок і на навчанні державно-управлінських кадрів<sup>67</sup>.

2. Недостатньо вдосконалена понятійно-термінологічна система державного управління, публічного управління та адміністрування.

Результативність наукового дослідження залежить як від розвиненості методологічних підходів, так і від категоріально-понятій-

<sup>65</sup> Концептуальні засади... . 48 с.

<sup>66</sup> Петровський П. М. Методологія наукового дослідження в галузі державного управління. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2015. С. 71.

<sup>67</sup> Науково-методологічні засади розвитку... . С. 24.

ного апарату, який має відобразити всі фундаментальні, найбільш суттєві зв'язки і відносини об'єктивної дійсності та пізнання. На сьогодні категоріально-понятійний апарат є недостатньо розробленим, довільно трактуються категорії та поняття, відсутня їх уніфікація та систематизація. Семантичне значення більшості термінів не є чітким та однозначним, визначення відповідних понять є витіюватими, «сирими» і непереконливими, зокрема через слабкість їх методологічно-обґрунтування та відсутність чітких понятійних зв'язків<sup>68</sup>.

Актуальним у подоланні існуючої проблеми є створення уніфікованої термінологічної бази як галузі науки «Державне управління», так і галузі знань «Публічне управління та адміністрування» з метою забезпечення максимальної точності у формуванні категоріально-понятійного апарату, систематизації його в глосаріях, словниках та енциклопедіях. Зокрема, запровадження проєкту зі створення віртуальної українсько-англійської термінологічної бази (словника-довідника) з державно-управлінської тематики із залученням закладів вищої освіти, наукових установ, у яких виконуються наукові дослідження з державного управління, публічного управління та адміністрування дало б змогу уніфікувати категоріально-понятійний апарат та поглибити зв'язок теоретичних досліджень із практичною діяльністю.

3. Розрізненість, несистемність, неінтегрованість державно-управлінського знання. На сьогодні, на думку багатьох науковців, існування галузі науки «Державне управління» можна охарактеризувати як стихійний, екстенсивний, дисертаційний етап<sup>69</sup>. Відсутність власної, всебічно розробленої концептуальності в науці «Державне управління», серйозних спроб її сформувати з державницьких позицій та, як наслідок, домінування низькопробних і шкідливих західних неоліберальних концепцій; переважаність науки державного управління неякісними «науковими» працями, підготовленими за технологією поверхневого перероблення відомих наукових результатів у суміжних сферах суспільних наук, з формально-механічним додаванням елементів понятійно-термінологічного апарату держав-

<sup>68</sup> Андрєєв С. О. Освітня галузь «Публічне управління та адміністрування»: оцінка нововведення для науки і практики державного управління. *Держ. упр.: теорія та практика*. 2018. № 1. С. 3.

<sup>69</sup> Концептуальні засади розвитку... С. 9.



но-управлінської науки; зловживання міждисциплінарним підходом у наукових дослідженнях із державно-управлінської проблематики шляхом некритичного, плагіативного запозичення предметності, методології, окремих наукових результатів із суміжних суспільних наук; відсутність науковості як такої у чималій кількості наукових досліджень, зокрема науково-дослідних роботах, які проводяться в державних структурах, що складають інституційну основу системи підготовки наукових і науково-педагогічних кадрів для сфери державного управління; недостатня відповідність кваліфікаційного рівня деяких учених і здобувачів наукових ступенів, а так само і їхніх наукових результатів у галузі науки «Державне управління» ступеню, масштабу та глибини чинних у країні проблем у системі державного управління<sup>70</sup>.

Стихійність розвитку виявляється також у недосконалому плануванні наукових досліджень, тобто практично відсутня послідовна тематична політика формування напрямів наукових досліджень, яка потребує загальнонаціональної координації фундаментальних та прикладних досліджень у галузі науки «Державне управління; недостатньому рівні організації та координації наукових досліджень, оцінюванні якості отриманих результатів; відсутності системного впливу їх результатів на практику державного управління. Проведені дослідження не відповідають практичним потребам та слабо пов'язані з практикою державного управління, її запитами та проблемами, немає ефективної системи і не розроблено технологій упровадження отриманих результатів у діяльність органів державної влади.

На сьогодні для стану наукової галузі «Державне управління» характерним є переважно екстенсивне зростання кількості публікацій, дисертаційних робіт, розширення обсягу підготовки наукових та науково-педагогічних кадрів вищої кваліфікації, збільшення кількості спеціалізованих вчених рад, а не інтенсифікація якісного розвитку наукової галузі «Державне управління». Слід зазначити, що такий характер процесів негативно позначається на науковій діяльності.

---

<sup>70</sup> Андреев С. О. Основні наукові та науково-організаційні чинники, що стримують розвиток галузі науки «Державне управління». *Теорія та практика держ. упр. і місцевого самоврядування*. 2018. № 2. URL: [http://el-zbirn-du.at.ua/2018\\_2/3.pdf](http://el-zbirn-du.at.ua/2018_2/3.pdf)

Із метою подолання вищезазначених проблем необхідно створювати інформаційно-аналітичні центри, які б супроводжували, координували та надавали інституційну підтримку галузі науки «Державне управління». Насамперед, забезпечували проведення моніторингу стану і тенденцій розвитку галузі, робили аналіз співвідношення фундаментальних і прикладних досліджень та виконували їх комплексну оцінку, розробляли пріоритетні напрями розвитку наукових досліджень, забезпечували координацію проведення наукових досліджень та реалізацію узгодженої тематичної політики. Оскільки державне управління є прикладною наукою, то в тематиці його досліджень повинні переважати відповідні напрями, однак без фундаментальних досліджень галузь не може розвиватися і в прикладному аспекті, оскільки фундаментальні дослідження дають державному управлінню теоретико-методологічні засади осмислення управлінської практики. Організація та проведення спеціальних наукознавчих досліджень, призначення яких полягає у виявленні тенденцій проблемного та тематичного розвитку державно-управлінських досліджень, з'ясуванні перспективної тематики, яка повинна проходити через експертні оцінки як науковців, так і фахівців державних органів влади забезпечить якість підготовки власне фундаментальних і прикладних досліджень.

Такий підхід дасть можливість визначати на довгострокову та короткострокову перспективи напрями, проблематику, тематику наукових досліджень у галузі державного управління відповідно до потреб органів державного управління та органів місцевого самоврядування. У процесі формування пріоритетних напрямів науково-дослідних робіт потрібно виходити з їх орієнтованості на вирішення першочергових завдань програм діяльності Президента України, Кабінету Міністрів України, перспектив інституційного розвитку науково-освітніх установ, у яких виконуються наукові дослідження з державного управління та публічного адміністрування.

Таким чином, першочерговим серед пріоритетних напрямів розвитку наукового знання та проведення наукових досліджень мають бути: актуалізація та суттєве підвищення якості наукових публікацій і дисертаційних робіт, удосконалення планування та організації наукової діяльності, визначення критеріїв оцінювання результатів наукової роботи і стимулів щодо подальшого інноваційного розвитку.

Підвищення ефективності та забезпечення якості наукових досліджень у галузі науки «Державне управління» залежить від належного інформаційного забезпечення. Створений науково-інформаційний простір, який об'єднує інформаційні ресурси, технології, інформаційні зв'язки, є середовищем інформаційних комунікацій, інтеграції, опрацювання й поширення отриманих у результаті досліджень наукових даних, сприяє науковому співробітництву різних наукових установ та закладів освіти в галузі науки «Державне управління» з метою координації наукових досліджень, творчої взаємодії наукових колективів і окремих учених, обміну науково-теоретичними та методологічними напрацюваннями шляхом укладання відповідних угод про співпрацю, проведення спільних досліджень і науково-комунікативних заходів<sup>71</sup>, підтримки інтелектуальних змагань професійних наукових співтовариств, пропаганди результатів, які можуть бути впроваджені в практику<sup>72</sup>.

Відповідно до законодавчих ініціатив у сфері інформаційного забезпечення наукової діяльності важливим на сьогодні є інтегрування науково-освітніх установ, у яких виконуються наукові дослідження з державного управління, до національного науково-інформаційного простору та активного їх залучення до формування національних інформаційних ресурсів.

Реалізація цього завдання передбачає:

- створення належних правових та фінансових умов для збереження наукових здобутків у галузі науки «Державне управління», підтримка їх в актуалізованому стані, надання відкритого доступу до них, переведення в цифрову форму найбільш значущих об'єктів наукового надбання;

- сприяння розвитку й запровадженню інформаційно-комунікаційних та цифрових технологій у наукових установах, закладах вищої освіти, бібліотеках, архівах інших організаціях, у яких виконуються наукові дослідження з державного управління, та їх участь у формуванні бібліографічних, реферативних, наукометричних баз і

<sup>71</sup> Ковбасюк Ю. Наука державного управління... С. 17.

<sup>72</sup> Попик В. І. Формування національного науково-інформаційного простору: інтеграція й кооперація зусиль бібліотек, наукових установ та інформаційних центрів України. *Бібл. вісн.* 2015. № 3 (227). С. 3–11.

банків даних, баз знань, створення інформаційних центрів, наукових порталів, інституційних репозитаріїв;

– розвиток наукових електронних та паперових періодичних видань, впровадження спеціалізованих інформаційних систем, розбудова сайтів та вебпорталів наукових товариств, ефективне використання наукових інтернет-ресурсів; створення сприятливих умов для надання сучасних технологічних послуг, заохочуючи постачальників поліпшувати їх доступність та забезпечуючи територіальне покриття для розширення цільової аудиторії користувачів із метою охоплення цими послугами широкого кола науковців;

– розширення міжнародного співробітництва за рахунок спільних наукових досліджень та обмінів досвідом щодо збереження, примноження знань та поширення наукової інформації;

– забезпечення відкритого доступу до результатів науково-дослідницької діяльності засобом наукової комунікації та формування розвиненої систематизованої інформаційної бази науки «Державне управління».

Проведений аналіз дослідницько-концептуальних напрямів галузі науки «Державне управління» свідчить про необхідність модернізації державно-управлінської науки з урахуванням суспільних трансформаційних змін, пов'язаних із проведенням комплексу державно-управлінських реформ і розв'язання тих проблем, що їх супроводжують.

По-перше, серед науковців все ще тривають дискусії щодо того, який із термінів («державне управління» чи «публічне управління/адміністрування») в сучасних умовах адекватніше відображає реальність національного державотворчого процесу та управлінську практику<sup>73</sup>, тому необхідно в науковій і освітній сферах подолати термінологічну невизначеність та активізуватись у напрямках забезпечення формування та розроблення ефективних концептуальних, організаційно-правових та інших засад політики у цих сферах.

По-друге, налагодження ефективної роботи органів державної влади неможливе без наукової державно-управлінської бази, яка досі, незважаючи на її особливе значення, не відповідає існуючим потре-

<sup>73</sup> Андреев С. О. Освітня галузь «Публічне управління та адміністрування»: оцінка нововведення для науки і практики державного управління. *Державне управління: теорія та практика*. 2018. № 1. С. 19.

бам країни у проведенні комплексних реформ та європейським стандартам належного управління державою. На сьогодні наука повинна виробляти таку теоретичну базу, яка могла б виступати довгостроковою основою розуміння напрямів розвитку як державного управління, так публічного управління та адміністрування.

Таким чином, розв'язання існуючих проблем потребує відповідного теоретико-методологічного обґрунтування, наукового супроводу державно-управлінських процесів за допомогою інтеграції наукової новизни проведених досліджень у державно-управлінську практику та забезпечення їх реалізації висококваліфікованими кадрами. Створити ефективне державне управління можливо лише за умови поєднання наукових досліджень у сфері державного управління з практичною державно-управлінською діяльністю. Тільки на цій основі можна забезпечити суттєвий вплив державно-управлінської науки на практику реформ, які запроваджуються в Україні.

### **2.3. Державне управління як вид соціально-економічної та професійної діяльності, галузь освіти і науки**

Зі здобуттям незалежності України в 1992 р. і становленням української державності разом із проблемою руйнування однопартійної адміністративно-централізованої радянської системи державного управління, побудованої на авторитарно-бюрократичних засадах, актуалізувалася проблема розбудови принципово нової системи державного управління, яка мала відповідати засадам демократичного суспільства, забезпечити зміцнення української державності, перехід від централізованої командно-адміністративної планової економіки до соціально орієнтованої ринкової економіки з ефективним державним регулюванням.

Державна значущість проблеми забезпечення ефективного державного управління впливає з визначальної ролі інституту державного управління як фактора державотворення, суспільного прогресу та реалізації необхідних інституціональних трансформацій у кожній країні світу, а за умов глобалізації – також фактора світового розвитку. Регулювання суспільних процесів, упорядкування суспільних відносин, що виникають під час їх реалізації, є однією з основних функцій

держави і здійснюється в її багатоаспектній та специфічній формі діяльності – державному управлінні, що з позицій інституціональної теорії асоціюється з категорією «інститут державного управління».

У цьому контексті державне управління як вид соціально-економічної діяльності розкривається як діяльність держави (органів державної влади), спрямована на створення умов для реалізації функцій держави щодо здійснення законодавчих, виконавчих, судових функцій, функцій соціального захисту, регулювання соціальних відносин та інших владних повноважень держави, забезпечення суспільного розвитку. Саме тому стан державного управління в країнах привертає увагу міжнародного співтовариства, свідченням чого є створення в системі робочих органів ООН Комітету експертів з питань державного управління.

До предмета державного управління слід віднести процеси здійснення його суб'єктом функцій управління (планування, організації, мотивації, контролю, комунікації, прийняття рішень) з метою досягнення цілей держави шляхом формування організуючого, координуючого та контролюючого впливів на об'єкт державного управління.

Із часу проголошення незалежності України (1991) державне управління як категоріально-понятійний комплекс набув нових змістових смислів, що розкриваються за такими трьома інституціональними складовими:

*По-перше*, державне управління (англ. governance) – це діяльність держави (органів державної влади), спрямована на створення умов для як найповнішої реалізації функцій держави, основних прав і свобод громадян, узгодження різноманітних груп інтересів у суспільстві та між державою і суспільством, забезпечення суспільного розвитку відповідними ресурсами<sup>74</sup>. Державне управління є формою і різновидом соціального управління, соціальнополітичною функцією держави, яка зумовлена об'єктивними потребами суспільства і проявляється в цілеспрямованому, систематичному, ідеологічному, організаційному впливі з використанням владних повноважень

---

<sup>74</sup> Енциклопедія державного управління. С. 157–159.

на суспільну та приватну життєдіяльність з метою її впорядкування, збереження та переведення у якісно новий стан<sup>75</sup>.

Специфічні характерні властивості державного управління, які відрізняють його як вид соціального управління, включають таке: є видом управлінської діяльності, відзначений масштабністю об'єктів його впливів від окремої людини до підприємства, організації, галузі, регіону, держави, а також територій у глобальних вимірах; має юридичновладний, виконавчорозпорядчий характер; здійснюється постійно, безперервно та планово; є організаційним уособленням горизонтальних і вертикальних зв'язків; забезпечується системою гарантій; у разі порушень державного управління при його здійсненні настає юридична відповідальність.

Із позиції діяльнісного підходу державне управління розглядається як діяльність органів та установ усіх гілок державної влади (законодавчої, виконавчої, судової) з вироблення й здійснення регулюючих, організуючих і контролюючих впливів на всі сфери суспільства з метою задоволення його потреб, що змінюються. За такого підходу державне управління є дуже складною багатоелементною та багатовимірною соціальною системою. Її основою є різноманітні види діяльності, процеси, явища, події, що відбуваються в певні моменти або періоди часу та призводять до зміни як складу, так і значень параметрів системи і, відповідно, процесу державного управління.

Про багатомірність і багатогалузевий характер державного управління як виду соціально-економічної діяльності свідчить його визначення чинним від 01 січня 2012 р. Національним класифікатором України (прийнятим наказом Держспоживстандарту України від 11 жовтня 2010 р. № 457) окремим видом економічної діяльності, за яким здійснюється державне статистичне спостереження, а саме<sup>76</sup>:

Секція О – «Державне управління й оборона; обов'язкове соціальне страхування», представлена розділом 84 «Державне управління й оборона; обов'язкове соціальне страхування», який включає:

<sup>75</sup> Публічне управління... С. 37.

<sup>76</sup> Національний класифікатор України. Класифікація видів економічної діяльності: наказ Держспоживстандарту України від 11.10.2010 № 457. URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/ed\\_2005\\_12\\_26/FIN18658.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ed_2005_12_26/FIN18658.html)

– групу 84.1 «Державне управління загального характеру; соціально-економічне управління», яка включає класи: 84.11 – Державне управління загального характеру; 84.12 – Регулювання у сферах охорони здоров'я, освіти, культури та інших соціальних сферах, крім обов'язкового соціального страхування; 84.13 – Регулювання та сприяння ефективному веденню економічної діяльності;

– групу 84.2 «Надання державних послуг суспільству в цілому», яка включає класи: 84.21 – Міжнародна діяльність; 84.22 – Діяльність у сфері оборони; 84.23 – Діяльність у сфері юстиції та правосуддя; 84.24 – Діяльність у сфері охорони громадського порядку та безпеки; 84.25 – Діяльність пожежних служб;

– групу 84.3 «Діяльність у сфері обов'язкового соціального страхування», яка представлена класом 84.30 – Діяльність у сфері обов'язкового соціального страхування.

За розглядом суб'єкт-об'єктних відносин у державному управлінні визначимо державне управління як неперервний процес впливу суб'єкта державного управління (суб'єкт владних повноважень) на об'єкт державного управління. Інакше кажучи, державне управління являє собою регулюючий, організуючий та контролюючий вплив, діяння суб'єкта державного управління, спрямоване на об'єкт державного управління. Суб'єктом державного управління виступає система державної влади у вигляді спеціально утворених органів, між якими розподілені певні функції державного управління, або окремі ці органи, а об'єктом державного управління є все суспільство або певні сфери суспільної діяльності. Виходячи з цього до предмета державного управління віднесено процеси здійснення будь-якими суб'єктами державного управління регулюючих, організуючих та контролюючих впливів на певні сфери суспільної діяльності та механізми й відповідні організаційні структури, що забезпечують реалізацію цих процесів.

Державне управління має забезпечувати сталий розвиток суспільства і держави, задоволення потреб суспільства у послугах. Державне управління є також практичною діяльністю професійно підготовлених кадрів (державних службовців), яка поєднує економічні, нормативно-правові, організаційні, політичні, соціальні аспекти управління державою і класифікується як вид соціально-економічної діяльності. Суспільні трансформації і проблеми, що при цьому виникають, потребують забезпечення їх реалізації висококваліфіковани-



ми кадрами і відповідного теоретико-методологічного обґрунтування, наукового супроводження державно-управлінських процесів, що має вирішуватися в освітній і науковій сферах діяльності, які мають бути зорієнтовані на розв'язання цих проблем.

*По-друге*, державне управління в освітньому просторі України з 1995 по 2015 рр. співвідносилось як галузь освіти, генезис якої зумовлений створенням незалежної Української держави і завданнями її розбудови, імперативами здійснення інституціональних, політичних і соціально-економічних перетворень, проведенням адміністративного реформування, що передбачало в перші роки незалежності реформування всіх ланок державного управління, становлення нових інститутів та запровадження механізмів державного регулювання ринкового господарства.

Вирішення цих завдань було неможливим без формування на всіх рівнях корпусу державно-управлінських кадрів з відповідною професійною підготовкою, глибоким теоретичними знаннями та практичними навичками і вміннями у сфері державного управління, здатних ефективно управляти суспільними процесами в нових умовах, а також без наукового становлення та розвитку інституту державного управління, реформ політичної, соціальної, гуманітарної, адміністративної сфер.

Усвідомлення політичним керівництвом і урядом України імперативів кадрового забезпечення функціонування системи державного управління в країні привело до формування у сфері освітньої діяльності нової галузі «Державне управління», у рамках якої має здійснюватися підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування.

В історичній ретроспективі започаткування освітньої галузі «Державне управління» пов'язано із запровадженням однорічної програми підготовки магістрів державного управління в Інституті державного управління і самоврядування при Кабінеті Міністрів України в 1993 р. (Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про прийом слухачів до Інституту державного управління і самоврядування при Кабінеті Міністрів України» від 14 травня 1993 р. № 349), правонаступником якого стала Українська академія державного управління при Президентові України, яка у

2003 р. набула статусу національної і стала Національною академією державного управління при Президентові України<sup>77</sup>.

Змістове наповнення програми післядипломного навчання магістрів державного управління для підготовки державно-управлінських кадрів включало два основних напрями: економіко-фінансовий і державно-правовий. Програма складається з дисциплін класичного управління, що обов'язкові під час навчання службовців будь-якого державного органу, дисциплін, що відображають специфіку галузей національного господарства, а також допоміжних дисциплін та предметів. Програмою навчання може передбачатися стажування слухачів Інституту за кордоном.

Запровадження освітньої програми підготовки магістрів державного управління відбувалося одночасно з аналізом освітніх програм підготовки державних службовців в інших країнах, який засвідчив, що фундаментальність та широкопрофільність базової освіти полегшують і прискорюють просування на вищі рівні державної служби, проте є недостатніми для ефективного виконання керівних функцій. Такий недолік звичайно компенсується направленням державних службовців на різні види додаткової підготовки за денною, заочною або вечірньою формами, яка комбінує й чергує короткі навчальні сесії з тривалими (до року) стажуванням у центральних і місцевих органах державної влади на керівних посадах. Це також може бути окреме короткотермінове навчання.

Світова практика свідчить, що тут теж немає єдиного, стандартного чи «найкращого» підходу. Одні навчальні заклади спеціалізуються на окремих формах освітньої діяльності, інші використовують широкий спектр цих форм або їх комбінації в різних варіаціях. Якщо брати довгострокове стаціонарне навчання, то в Європі поширені спеціально створені для цього вищі освітні заклади, що функціонують окремо від університетів. У США інститути, школи такого виду, як правило, перебувають у складі університетів. Короткотермінові освітні послуги в Європі переважно надають самостійні школи, які

---

<sup>77</sup> Теоретико-методологічне обґрунтування та практичне запровадження системи підготовки фахівців в освітній і науковій галузях «Державне управління» (Аналітичний опис циклу робіт) / Ю. В. Ковбасюк та ін. Київ: НАДУ; Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2013. 144 с.

також, як правило, перебувають у складі університетів. Короткотермінові освітні послуги в Європі переважно надають самостійні школи, навчальні центри, які діють автономно або фінансуються урядом, місцевими адміністраціями, асоціаціями, спілками державних службовців тощо. У США короткочасова освіта забезпечується як автономними від університетів закладами, так і закладами, що входять до університетських організацій.

Зроблений огляд різних типів освітніх закладів, які здійснюють підготовку керівного персоналу державної служби за кордоном, свідчить про розмаїтість, строкатість, гнучкість системи цих закладів. За результатами аналізу світового досвіду підготовки та підвищення кваліфікації зроблено висновок, що безглуздо копіювати будь-які із розглянутих моделей організації навчання кадрів державної служби без урахування власних особливостей. Доречно зауважити, що країни Центральної і Східної Європи, які створюють аналогічні заклади, використовуючи зарубіжний досвід і допомогу, будують власні національні типи освітніх установ.

Таким чином, в Україні виходячи з її національно-культурного менталітету слід вибудовувати власну систему підготовки, підвищення кваліфікації державно-управлінських кадрів і посадових осіб місцевого самоврядування, але з урахуванням прогресивного світового досвіду підготовки і підвищення кваліфікації державно-управлінських кадрів. Провідне місце у цій системі відведено Національній академії державного управління при Президентові України, яка визначена головним і своєрідним елітним вищим навчальним закладом післядипломної освіти для підготовки і підвищення кваліфікації державно-управлінських кадрів.

У процесі становлення освітньої галузі державного управління узагальнено сучасний європейський досвід професіоналізації державного управління, що був використаний під час розроблення навчальних програм на основі компетентнісного підходу, стратегії підготовки державно-управлінських кадрів у контексті Болонського процесу для розв'язання проблеми, яка полягає в тому, що Україна потерпає від недостатнього знання, розуміння та використання процесів зі створення цілісних і взаємопов'язаних європейських просторів вищої освіти (Болонський процес, 1999 р.), досліджень (Лісабонська стратегія, 2000 р.) і визнання кваліфікацій і ступенів (Лісабонська конвенція, 1997 р.). У цьому плані в освітню галузь державного управління

ня запроваджено Європейську кредитну трансферно-накопичувальна систему і запропоновано концепцію безперервної освіти державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування, яка передбачає оптимізацію кадрової політики, формування професійної компетентності як основи професіоналізму службовців і посадових осіб, управління розвитком професійних якостей, удосконалення системи оцінювання діяльності кадрів, розробку відповідного науково-методичного забезпечення та розвиток організаційної культури й етики.

Одночасно із запровадженням освітньої галузі «Державне управління» в Національній академії (м. Київ), її регіональних інститутах (Дніпропетровський, Львівський, Одеський, Харківський) та підвищення кваліфікації державно-управлінських кадрів в Інституті підвищення кваліфікації керівних кадрів постала проблема розроблення теоретико-методологічного базису як для розвитку новоутвореної освітньої галузі, забезпечення її інтеграції з практикою державного управління, так і для наукового супроводу розвитку державного управління як виду соціально-економічної професійної діяльності, впровадження ефективних управлінських технологій, розроблення механізмів державного регулювання інституціональних змін у суспільстві та структурних зрушень у національній економіці. Розв'язання цієї проблеми можливо на шляху утворення у сфері наукової діяльності нової галузі науки – «Державне управління», яка стала третьою інституціональною складовою державного управління.

У цьому контексті державне управління є сферою соціальної науки, до об'єктів дослідження якої належать: загальні тенденції розвитку та закономірності в управлінні державою; державно-управлінська практика та державно-управлінські відносини; одиничне, особливе й загальне в розвитку держави як складної соціально-економічної системи та політико-правового інституту; функціонування та розвиток державних, самоврядних та громадських інститутів; формування та функціонування механізмів організуючого, регулюючого і стабілізуючого впливу органів державної влади на суспільство й суспільні відносини для досягнення певних результатів<sup>78</sup>.

В Україні галузь науки «Державне управління» офіційно запроваджена Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження

<sup>78</sup> Публічне управління... . 224 с.

переліку галузей науки, з яких може бути присуджений науковий ступінь» від 29 листопада 1997 р. № 1328. Цьому передували відповідні постанови й накази ВАК України, Постанова Кабінету Міністрів України від 24 травня 1997 р. № 507 про визнання державного управління як нової освітньої галузі.

Безпосередньо причетними до інституціоналізації новоутвореної галузі науки «Державне управління» були науковці: професор В. Луговий – на той час ректор Української Академії державного управління при Президентові України; професор В. Князєв, на той час проректор цього закладу, і професор М. Панчук, який на той час був головою ВАК України.

За визначенням новоутворена галузь науки «Державне управління» є самостійною сферою наукових досліджень і підготовки наукових та науково-педагогічних кадрів вищої кваліфікації, об'єктом якої є державне управління як вид професійної діяльності, а предметом залежно від змісту науково-практичного завдання, а саме – пошук ефективних підходів до розроблення та впровадження релевантних проблемам державного управління методологічних підходів, державно-управлінських технологій та механізмів їх розв'язання.

Галузь науки «Державне управління» має онтологічний, гносеологічний, та аксіологічний виміри і за своїм характером є практико орієнтованою на державне управління як на вид соціально-економічної діяльності.

Онтологічний зміст науки державного управління полягає у забезпеченні практики державного управління методологічними підходами, механізмами розв'язання проблем державного управління, розроблення раціональних державно-управлінських рішень та їх запровадження для досягнення цілей державно-управлінської діяльності.

Гносеологічний вимір науки державного управління полягає в пізнанні феномену державного управління для формування теоретико-методологічної бази для розв'язання практичних проблем державного управління.

Аксіологічний вимір має забезпечити оцінку економічних, екологічних соціальних, політичних тощо наслідків державно-управлінської діяльності.

Становлення науки державного управління потребує чіткого визначення її об'єкта і предмета. Визначено, що об'єктом досліджен-

ня теорії державного управління є управлінська діяльність системи та окремих органів державної влади, а предметом – закономірності і принципи такої діяльності. При цьому вказується на необхідність врахування того, що ця діяльність реалізується через управлінські функції відповідних органів державної влади. Крім того, у результаті розсередження функцій державного управління ці різнорівневі функції мають певну специфіку. Виходячи з цього дослідження в галузі науки «Державне управління» мають охоплювати теоретичні, методологічні та практичні проблеми становлення і розвитку державного управління в Україні й бути спрямованими на виявлення законів, закономірностей, принципів, тенденцій, а також розроблення на їх основі підходів, методів і технологій розв’язання цих проблем. Чільне місце серед них має бути відведено дослідженню системних характеристик державного управління, теорії державної організації, а також ефективних управлінських технологій та інноваційних механізмів їх запровадження.

Останнє передбачає широке використання на всіх рівнях і ланках державного управління наукових досягнень, передусім: результатів досліджень у сфері економіки, менеджменту, політології, права, психології, філософії, соціології та інформатики та низкою інших наукових і освітніх дисциплін. Це визначає міждисциплінарний характер науки державного управління, застосування широкого спектра методологічних підходів, механізмів та інструментарію як власних для державного управління, так і тих, що розроблені в інших наукових дисциплінах та набули подальшого розвитку під впливом завдань і проблем, поставлених перед державним управлінням; сприяння розвитку наукових досліджень з актуальних проблем державного управління, зокрема розроблення нових управлінських технологій та впровадженню їх досягнень у практику; залучення науковців до аналітичної роботи в органах державної влади; підвищення рівня забезпеченості апарату системами підтримки прийняття рішень на базі сучасної управлінської методології та використання засобів інформатизації і комп’ютеризації.

Перспективне прогнозування, стратегічне планування, вибір раціональної структури органів державної влади та її кадрового забезпечення, створення високоефективних мотиваційних підходів, розроблення сучасних методів контролю, комунікацій, прийняття рі-

шень – це лише кілька завдань із багатьох, вирішення яких неможливе без розвитку науки державного управління в напрямі створення нових і вдосконалення існуючих концепцій, теорій, принципів, методів, управлінських технологій.

Теоретико-методологічне обґрунтування наукової галузі «Державне управління» визначається проведенням фундаментальних і прикладних науково-дослідних робіт, що дають можливість встановлювати й розвивати пріоритетні та перспективні напрями наукових досліджень, включаючи дисертаційні, для отримання певних результатів, затребуваних практикою державного управління, а також розробку категоріально-понятійного апарату державного управління, який має складати методологічний базис як для розвитку самої наукової галузі державного управління, так і для законопроектної роботи.

Розбудова держави супроводжується прийняттям численних державно-управлінських рішень (включаючи акти законодавства), на які впливають різні чинники політичного, економічного, соціального та гуманітарного характеру. Успіхи на цьому шляху безпосередньо залежать як від забезпечення якості таких рішень, так і від створення необхідних умов для їх реалізації. Вирішення цих завдань пов'язане з посиленням системності й обґрунтованості їх прийняття, насамперед під час вироблення політики та в законотворчості, з проведенням адміністративної реформи, чітким розподілом повноважень і відповідальності по всій вертикалі виконавчої влади, їх правовою регламентацією. Розроблені в галузі науки державного управління методи та управлінські технології суттєво розширили функціональні можливості існуючих державно-управлінських технологій завдяки розширенню сфери їх застосування, зокрема в процесах виявлення та підтримки так званих «центрів і точок зростання», а також планування розвитку правового регулювання й наукового забезпечення певних видів суспільної діяльності.

Упровадження державно-управлінського знання в практику державно-управлінських реформ в Україні та виконання пов'язаних із цим завдань має відбуватися на розроблених в науковій галузі державного управління теоретико-методологічних засадах. Звідси формуються імперативи наукової діяльності в галузі державного управління, спрямованій на розроблення та вдосконалення методології державного управління і місцевого самоврядування, релевантних до запи-



тів практики державно-управлінських та суспільних реформ, і формування та уточнення відповідного категоріально-понятійного апарату.

Методологія державного управління включає три основних аспекти: методологію практики державного управління, методологію наукових досліджень галузі науки «Державне управління» та методологію освітньої галузі «Державне управління». Методологія державного управління розкривається як сукупність світоглядних засад і конкретних знань про наукові методи пізнання та зміни реальності, що складають філософсько-теоретичну основу дослідження і практики державного управління – цілеспрямованого впливу держави на процеси суспільного розвитку. Методологія державного управління впливає з методологічної функції науки, зумовлюється загальними концептуальними підходами, досягнутим рівнем наукового знання і включає в себе філософські підходи, постулати та принципи, а також відповідні теорії. Існують методологічні уявлення і концепції різного рівня й широти охоплення, а саме методологія на рівні філософської рефлексії; загальнонаукова методологія; методологія міждисциплінарного рівня; методологія окремих наук. Методологія державного управління зумовлена міждисциплінарним характером науки державного управління і наявністю в останньої специфічних властивостей об'єкта і предмета. Таким чином, методологію державного управління не можна зводити тільки до методів управління, під якими маються на увазі способи і прийоми аналізу й оцінки управлінських ситуацій, використання правових та організаційних форм впливу на свідомість і поведінку людей у керованих суспільних процесах, відносинах і зв'язках.

Методологія державного управління являє собою складну систему категорій, принципів, норм, цінностей, парадигм, теорій і самих методів, що забезпечують інструментально-пізнавальну і практичну діяльність. Кожна складова в структурі методології державного управління виконує своє специфічне призначення, але водночас виконує і системоутворювальну функцію. Так, принципи визначають відправні точки діяльності, формують її загальні напрями. Категорії задають зміст використовуваних понять, відображення об'єктів і комунікацію між суб'єктами діяльності. Норми виступають у вигляді раціональних вимог до діяльності. Цінності надають особистісної і суспільної значущості державному управлінню. Парадигми забезпечують інтеграцію всіх складових методології та їхню реалізацію. Тео-



рії додають обґрунтованості, аргументованості діяльності. Нарешті, методи виступають як механізм діяльності, способи її здійснення<sup>79</sup>.

Об'єктно-предметний простір проблем галузі науки «Державне управління» структурований за секторами, що визначені у відповідних паспортах спеціальностей за напрямом «Державне управління»: теорія та історія державного управління, механізми державного управління; державна служба; місцеве самоврядування; державне управління у сфері державної безпеки та охорони громадського порядку.

Наука і практика державного управління, будучи учасниками одного інтегративного процесу, який включав також галузь освіти державного управління, разом перетинаються, взаємно збагачуються і трансформуються в якісно нові форми: практика державного управління стає «наукоємною», а наукова і освітня галузі державного управління практико орієнтовними та проблемно орієнтовними.

## **2.4. Сучасні вітчизняні наукові школи в галузі науки «Державне управління»**

Наукова школа як явище трактується в науковому середовищі, дослідницькій літературі як одна з найвищих форм організації наукової діяльності. Традиційно з науковою школою пов'язують ім'я видатного дослідника зі світовим значенням, наголошують, що це неформальна, творча організація наукової діяльності, діяльність школи має тривати в часі не рік–три (як, наприклад, виконання планової / «бюджетної» науково-дослідної роботи) і, до того ж, об'єднувати щонайменше три покоління: Лідер/Вчитель – Послідовник – Учні<sup>80</sup>. Ефективність діяльності наукової школи, значущість отриманих результатів, високий науковий авторитет, критерії оцінювання ефективності,

<sup>79</sup> Ковбасюк Ю. Наука державного управління ... . С. 10.

<sup>80</sup> Гнізділова О. Наукові школи вищих педагогічних навчальних закладів Східної України XX століття: теорія, досвід, перспективи. Полтава: Вид-во ПНПУ імені В.Г. Короленка, 2011; Зербіно Д. Наукова школа: лідер і учні. Львів: Євросвіт, 2001; Кизим М. О. Становлення і розвиток науково-педагогічних шкіл: проблеми, досвід, перспективи / за ред. В. Кременя, Т. Левовицького. Житомир: Вид-во ЖДУ імені Івана Франка, 2012; Тищенко О. М. Наукові школи. Харків: ВД «ІНЖЕК», 2009; Храмов Ю. О. Научные школы в физике. Киев: Наук. думка, 1987.

тривалість існування у часі, наявність лідера, послідовників й учнів, локалізація, інституційність – ці ознаки наукової школи, погодьтеся, досить розпливчасті й далекосяжно розбіжні, адже кожен з істориків чи феноменологів науки, загалом наукознавців трактує їх по-різному. Оцінка наукових шкіл не буде однозначною, як і не є однозначним визначення й ознаки наукових шкіл: наукознавці використовують різні концепції, підходи до розуміння наукової школи, її ролі, структури, завдань тощо.

Із 2010-х рр. дослідники з галузі науки «Державне управління» фіксують у своїх розвідках створення, формування і розвиток фахових наукових шкіл: «...сьогодні, коли вже відзначено 15-річчя галузі науки «Державне управління», слід констатувати, що за час її існування сформовано інфраструктуру галузі: потужні наукові школи, навчально-методичну базу та науково-методологічний інструментарій»<sup>81</sup> або «слід також виокремити проблему формування наукових шкіл у межах галузі науки «Державне управління». Те, що сучасний стан наукової галузі дає підстави стверджувати становлення української школи державного управління, не підлягає сумніву. Проте слід виробити вимоги до цієї наукової школи, відповідну стратегію її формування, що забезпечить коригування тематичного простору досліджень, експертизу концептуальних напрацювань в аспекті їх перспективності, підвищить рівень інтелектуального життя та вимог до якості наукових досліджень. Проте для цього потрібно активно запроваджувати нові форми й види підготовки освітніх та наукових продуктів і послуг»<sup>82</sup>.

Однак ці твердження виявляються почасти декларативними, факт існування наукових шкіл, дотичних до галузі науки «Державне управління» досі не підтверджений розвідками дослідників, ви-

<sup>81</sup> Ващенко К. О., Сурмін Ю. П., Загайнова Л. І. Концептуальні засади розвитку галузі науки «Державне управління». Київ: НАДУ, 2013. С. 29.

<sup>82</sup> Пархоменко-Купцеві О. І. Основні проблеми розвитку галузі «Державне управління»: теоретичні аспекти. *Теорія та практика держ. упр. і місцевого самоврядування*. 2014. № 1. С. 7. Див. також: Галузь науки «Державне управління» в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку: нац. наук. доп. / редкол.: Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін та ін.; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка, д-ра політ. наук, проф. К. О. Ващенко, д-ра соц. наук, проф. Ю. П. Сурміна (кер. проекту), д-ра наук з держ. упр., доц. О. М. Руденко (координатор проекту). Київ: НАДУ, 2012. С. 20.

знання ззовні таких шкіл не зафіксовано в науковій літературі, однак спорадично на офіційних сайтах окремих закладів вищої освіти чи наукових інститутів з'являються рубрики про наукові школи. Треба також зазначити, що галузь науки «Державне управління» порівняно молода, адже виникла вона наприкінці 1990-х<sup>83</sup>, а за цей час (орієнтовно 20 років) могло сформуватися тільки перше покоління дослідників, яких теоретично можна вважати «Лідерами» чи «Вчителями», але покоління «Послідовників», а тим паче «Учнів» не змогло розвинутися уповні. До слова, галузь науки «Державне управління» й питання державного управління за радянських часів не було виокремлено в напрям наукової чи освітньої діяльності, вони належали і досліджувалися переважно в галузі наук «Право»<sup>84</sup>, тож й історичну перспективу чи наукові традиції також не вдасться реконструювати.

Попри начебто зрозуміле наразі становище наукової школи з державного управління в цілому, тобто етап формування, розглянемо як кристалізується наукова школа, які етапи їй треба пройти на шляху оформлення, які її ключові ознаки, що/хто є відправним пунктом для неї. Для початку звернемося до фахівців-дослідників явища. Так, на думку Ю. Храмова, наукова школа «являє собою неформальну творчу спільноту дослідників різних поколінь високої наукової кваліфікації на чолі з науковим лідером у певному науковому напрямі, об'єднаних однаковими підходами до розв'язання проблеми, стилем роботи й мислення, оригінальністю й новизною ідей і методів реалізації дослідницької програми, яка одержала значні наукові результати, здобула авторитет і громадське визнання в даній галузі знання це колектив дослідників, який самоорганізується. Члени його об'єднані передусім науковими інтересами, в більшості своїй є одностайними. Школа – найяскравіший прояв колективної форми творчості під безпосереднім ідейним та практичним керівництвом видатного вченого й учителя, який живить цей колектив науковими ідеями й визначає методи та зміст робіт, що проводяться в школі. Вона – охоронець набутих традицій, наукової «ідеології», концентрований досвід ряду

<sup>83</sup> Бакуменко В. Д. Підхід до визначення паспортів спеціальностей шляхом системного аналізу державного управління. *Наук. вісн. Акад. муніцип. упр.: Серія «Управління»*. 2014. Вип. 1. С. 9.

<sup>84</sup> Там само. С. 8.

поколінь, своєрідна естафета передачі знань у науці. Школа «зосереджує» величезну творчу енергію вчених, координує їх діяльність у процесі наукового пошуку, максимально сприяє розкриттю творчих здібностей молодих учених, їх вихованню й перетворенню в зрілих дослідників, ініціює нові «точки росту» науки та напрямів, сприяє їх становленню». Наукові школи, як вважає Ю. Храмов, «доцільно використовувати в гнучких організаційних структурах науки, створюючи на їх основі тимчасові колективи для реалізації певної дослідницької програми як державного замовлення»<sup>85</sup>.

За твердженнями Д. Зербіно, наукова школа – «це творчість якщо не всіх, то багатьох, і в зримому, формальному колективі, і в незримому, не обумовленому штатними межами. У науковій школі переважають нові ідеї, ініціатива, самостійний пошук із введенням нових методик, підходів, адекватних завданням. У науковій школі між членами неформальної співдружності постійно відбуваються «мозкові атаки» – внутрішні (у самому індивідумі, що діє) та зовнішні. Із дзвінком, з вимиканням світла в лабораторії, не закінчується робота в науковій школі»<sup>86</sup>. Схожою є думка Л. Зеленської, яка, зокрема, зазначає, що в ідеалі наукова школа – це колективний ієрархічний організований розум, який концентрує досвід кількох поколінь. На практиці наукова школа уособлює найяскравіший прояв колективної форми творчості під безпосереднім ідейним і практичним керівництвом визнаного ученого й вчителя, який живить цей колектив науковими ідеями і визначає зміст і методи наукових досліджень»<sup>87</sup>.

Натомість Г. Цехмістрова вважає, що «науковою школою слід вважати творчу співдружність вчених, які працюють в одній країні або в одному місті в певній галузі науки, об'єднаних спільністю підходів до вирішення проблеми, стилю роботи, спільністю наукового мислення, ідей і методів їх реалізації. Головними ознаками наукової школи є: наявність наукового лідера – видатного вченого, який володіє умінням підбирати творчу молодь і навчати її мистецтва досліджен-

<sup>85</sup> Храмов Ю. О. Наукові школи в НАН України. *Наука і наукознавство*. 2008. № 4. С. 122–123.

<sup>86</sup> Зербіно Д. *Наукова школа: лідер і учні*. Львів: Євросвіт, 2001. С. 11.

<sup>87</sup> Зеленська Л. Д. *Наукова школа: сутність та етапи становлення*. URL: [http://www.rusnauka.com/10\\_NPE\\_2008/Pedagogica/27756.doc.htm](http://www.rusnauka.com/10_NPE_2008/Pedagogica/27756.doc.htm)

ня, створювати в колективі творчу, ділову, доброзичливу обстановку, заохочувати самостійність мислення й ініціативу; високу наукову кваліфікацію дослідників, згуртованих навколо лідера; значущість одержаних результатів, високий науковий авторитет у певній галузі науки та громадському визнанні; оригінальність методики досліджень, спільність наукових поглядів. Тематика дослідження зазвичай формується за профілем вищого навчального закладу, його факультетів та кафедр на договірних засадах з підприємствами, організаціями або у формі державного замовлення. Результати наукових досліджень запроваджуються в практичну діяльність установ, організацій галузі, за їх матеріалами проводяться науково-практичні конференції, наукові семінари, захищаються кандидатські, докторські дисертації»<sup>88</sup>.

Як бачимо, у поглядах Г. Цехмісторової акцент з неформально-го осередку й свідомої самоорганізації школи, як вказано у Ю. Храмова та Д. Зербіно, виразно зміщується на інституціалізовану і штучно створену наукову структуру з виразними планованими процесами.

Слушною в цьому випадку суперечностей поглядів є думка П. Сауха, який підкреслює, що поняття наукової школи ще й сьогодні залишається достатньо «розмитим». Десятки визначень, які представлені в наукознавчій, соціологічній, соціально-психологічній літературі, нерідко є взаємовиключними. Коло явищ, що іменуються науковою школою, то необґрунтовано розширюється й не відрізняється від інших типів наукових співтовариств і форм взаємодії між ученими, то невиправдано звужується. Звідси, характерні ознаки й особливості наукової школи важко ідентифікуються з цим явищем. Тому, як зазначає П. Саух, наукову школу часто ототожнюють з науковими течіями, науковими співтовариствами й гуртками та різноманітними інституційованими науковими школами (кафедра, лабораторія, науково-дослідницький центр, інститут тощо). Насправді наукова школа в її класичному розумінні являє собою неформальне об'єднання науковців під керівництвом ученого-лідера, яке пов'язане єдністю основних поглядів на наукову проблему, спільністю й спадкоємністю принципів і методів дослідження. У науковій школі висувуються гіпотези, концепції, теорії; усе тут існує для свободи творчості. Неформаль-

<sup>88</sup> Цехмістрова Г. С. Основи наукових досліджень. Київ: ВД «Слово», 2014. С. 33–34.

ність цього об'єднання націлює на те, що в соціальному відношенні наукова школа жодним чином не «конституїтована», її члени можуть працювати не лише на різних кафедрах, а й у різних наукових установах і навіть різних країнах. Статус членів наукової школи визначається не рівнем їхньої освіти, науковими ступенями, вченими званнями та заданою вузькопрофільністю, а тим реальним внеском, який вони зробили у розв'язання визначеної науково-дослідної програми. Водночас наукова школа постає як автономний науковий колектив, як єдине ціле, зумовлене спільністю предметно-логічного змісту праць і відносною замкненістю колективу співавторів. Становлення наукової школи завжди відбувається на базі певної проблемної ситуації, зумовленої логікою розвитку науки і практики, тобто за умов, коли наукова проблема не може бути розв'язаною в рамках традиційної системи знань<sup>89</sup>.

Зазначимо ознаки, за якими науковці визначають наукову школу<sup>90</sup>:

- 1) наявність ієрархічно структурованої наукової спільноти, яка розвивається у часі і просторі;
- 2) очільник – визнаний науковою спільнотою вчений, який володіє педагогічною майстерністю і має науковий авторитет;
- 3) єдність тематики наукового пошуку керівника й учнів;
- 4) спрямованість на розроблення прогресивної або інноваційної наукової ідеї та продуктивної дослідницької програми нового, оригінального напрямку у науці;
- 5) спільність наукових інтересів, принципів та методичних підходів у виконанні продуктивної програми досліджень;
- 6) традиція наступності й передання наукових цінностей, технологій науково-дослідної роботи;
- 7) оригінальність наукових пошуків та характерний стиль роботи наукового колективу;
- 8) постійне підвищення наукової кваліфікації учасників школи;
- 9) наукова значущість розробок школи;
- 10) публікація наукових результатів;

<sup>89</sup> Саух П. Ю. Феномен наукової школи в контексті реалій сучасної науки. Становлення і розвиток науково-педагогічних шкіл: проблеми, досвід, перспективи / за ред. В. Кременя, Т. Левовицького. Житомир: Вид-во ЖДУ імені Івана Франка, 2012. С. 48.

<sup>90</sup> Гнізділова О. Ідентифікація феномену «Науково-педагогічна школа». *Пед. науки*. 2014. Вип. 60. С. 78–80.

11) органічні форми спілкування та взаємного впливу членів співтовариства один на одного.

Водночас бачимо, що засадничі питання трактування, формування та діяльності наукової школи українські дослідники розглядають не те що «розмито», а й взаємозаперечно, починаючи від локалізації (у межах інституції, міста, країни) до визначення методологій і концентрування на одній науковій проблемі/ідеї, яку формулює: 1) лідер; 2) наукова потреба, запланована в інституції (або виконання так званої бюджетної теми); 3) інтерес самої школи та ін. Також потрібно вказати, що значна кількість дослідників (О. Гнізділова, Л. Зеленська, О. Храмов) наголошує на традиційній статичності школи, де дотримання визначеного підходу (методології), зосередженість на одній проблемі начебто є позитивним у розбудові школи, однак ця застиглість, на думку інших, стає певною мірою заскоружлістю наукової думки, не сприяє динаміці й оновленню школи, відтак сповільнює розвиток науки<sup>91</sup>.

О. Гнізділова узагальнила критерії наявності та визнання наукової школи, серед яких побутують: 1) відповідність профільної теми державним пріоритетним напрямам розвитку науки і техніки, програмам МОН, НАНУ, галузевої; 2) рестрація НДР у рамках профільної теми в УкрІНТЕІ; 3) захист докторських і кандидатських дисертацій за напрямом школи; 4) наявність відкриттів, винаходів; 5) видання монографій, публікацій у фахових виданнях, депонування звітів; 6) організація наукових заходів: щорічних міжнародних чи всеукраїнських конференцій, постійно діючих семінарів; 7) створені на базі школи діючі науково-виробничі структури державного рівня<sup>92</sup>. Такий підхід до критеріїв наукової школи виводить її за межі «неформального» творчого колективу і вводить у структуру наукового (дослідного) чи освітнього закладу, де, як відомо, діють свої правила.

Спинимось докладніше на ознаках, функціях наукової школи, які унормовані на законодавчому рівні. Закон України «Про вищу освіту» від 01 липня 2014 р. № 1556-VII передбачає наявність «визнаних» (на жаль, у нормативному документі не вказано ким і за яких

<sup>91</sup> Див. зокрема: Opalek K. Zagadnienia teorii prawa i teorii polityki. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1983. S 40.

<sup>92</sup> Гнізділова О. Ідентифікація феномену... С. 76–84.



умов відбувається визнання) наукових шкіл лише для дослідницьких університетів<sup>93</sup>. Для інших ЗВО права на наукові школи не регламентовано, не передбачено, а відповідно наявність наукових шкіл не враховуватимуться (п. 4 ст. 30 Закону України «Про вищу школу»).

Закон України «Про наукову і науково-технічну діяльність» (від 26 листопада 2015 р. № 848-VIII) чіткіше регламентує явище наукових шкіл – «визнані вітчизняною та світовою науковою спільнотою»<sup>94</sup> – однак тільки в контексті конкурсу для обрання дійсними членами (академіками) Національної академії наук України (і тільки!) (п. 13 ст. 17).

З огляду на законодавство окреслюється проблема оприявлення та ідентифікації наукових шкіл, оцінювання їх діяльності й «вимірювання» здобутків: 1) не-дослідницький університет начебто і не повинен мати наукових шкіл, а якщо і має й заявляє про це, то як визначити за Законом України «Про вищу освіту» ступінь «визнаності» тієї чи тієї школи; тож не дивно, що з'являються школи-самозванки або підміна назвою школа наукового осередку, який так чи так працює у науковій царині; 2) керівник наукової школи (за Законом України «Про наукову і науково-технічну діяльність») має бути щонайменше членом-кореспондентом, який от-от посяде місце серед дійсних членів.

Тут треба спинитися побіжно на питанні дослідницького університету. Станом на 2018 р. статус дослідницьких університетів у Шанхайському рейтингові підтвердили лише два університети України, спустившись із позиції 500+ на 1000+<sup>95</sup>. На 2019 р. впливовий QS World University Rankings вже назвав 6 українських університетів – гідних назви кращих закладів вищої освіти світового рівня (Харківський національний університет ім. В. Н. Каразіна, Київський національний університет ім. Тараса Шевченка, Національний технічний університет України «КПІ» імені Ігоря Сікорського, Національний технічний університет «Харківський політехнічний інститут», Національний університет «Львівська політехніка», Сумський державний

<sup>93</sup> Про вищу освіту: Закон України від 26.11.2015 № 1556-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18> (дата звернення: 20.10.2019).

<sup>94</sup> Про наукову і науково-технічну діяльність: Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/848-19> (дата звернення: 20.10.2019).

<sup>95</sup> List of Participating Institutions of GRUP Survey – 2018. URL: <http://www.shanghai ranking.com/grup/grup-2018-list.html> (accessed: 20.10.2019).



університет)<sup>96</sup>. У критеріях цього британського рейтингу є, крім звичної формалізованих й «оцифрованих» показників, як-от: цитованість публікацій представників університету; співвідношення викладач/студент; чисельність іноземних викладачів тощо, показник «Академічна репутація» має найбільшу питому вагу – 40 % і не формалізований, його не можна виміряти кількісно, визначається він за опитуванням експертів<sup>97</sup>.

Можливо не всі поділяють думку щодо складності й об'єктивності вимірювань академічної репутації за опитуваннями, але так само складно вимірювати «визнаність» наукових шкіл. Напевно мають бути також певні формальні критерії для «визнання» наукових шкіл (насамперед йдеться про українські реалії), як-от: 1) визнання сторонніми дослідниками (цікаво, що у західній традиції здебільшого говорять не про наукову школу, а про «invisible college» (невидимий коледж), неформальний, неінституціалізований і не обов'язково прив'язаний до одного місця колектив, де перейняті якоюсь науковою ідеєю); 2) часова перспектива (одноденні – дво-, трирічні – самоназвані /самовизнані школи для високих рейтингів ЗВО чи за вимогами); 3) більш-менш стабільна постійність колективу, що в умовах українських частих змін і вимог до науки складно, а також наявність лідера; 4) наукова й публікаційна активність (виконання умов «Відкритої науки»).

Також потрібно звернути увагу на науково-освітню діяльність ЗВО і почасти НАН України. Низка ЗВО зазначають на своїх офіційних вебсторінках наявність наукових шкіл, формалізують їх діяльність (положеннями, працями, показниками досліджень тощо). Безпека криється в тому, що інколи поняттям наукової школи називають структурні науково-педагогічні осередки (кафедри). Наприклад, офіційна сторінка НТУУ «КПІ» містить інформацію про кафедри, їх діяльність, де зазначено і рубрику «Наукова школа». Подекуди в рубриках окремих кафедр, зокрема кафедри машин та агрегатів полігра-

<sup>96</sup> Top University in the World. URL: <https://www.topuniversities.com/university-rankings/world-university-rankings/2019> (accessed: 20.10.2019).

<sup>97</sup> Top University in the World. URL: Methodology. URL: <https://www.topuniversities.com/qs-world-university-rankings/methodology> (accessed: 20.10.2019).

фічного виробництва, є лише скупа інформація про працівників<sup>98</sup> або ж, крім керівника наукової школи, не окреслено не те, що наукового напряму чи бодай теми, планів, а й жодного наукового побратима, однак зазначено статистику про виконання 30 магістерських досліджень, 20 публікацій у фахових виданнях тощо, а також науково-дослідні роботи студентів<sup>99</sup>.

Дослідження українських практик і світових підходів до важеного, обґрунтованого визначення діяльності наукових осередків нашою є думка щодо вироблення одношайного сприйняття й трактування явища наукової школи, її обов'язкової інституціоналізації (або ж за прикладом «невидимих коледжів» не-інституціоналізації, адже певним чином «прописування» наукової школи в систему – ЗВО чи НАН України – призводить до перетворення школи на інструмент університетського/державного регулювання, відтак втрачається «неформальне» підґрунтя й багато інших класичних складових феномену наукової школи. Не становить тут виняток і наукова школа з галузі науки державного управління. Варто додати щодо галузевих наукових шкіл (з галузі державного управління, зокрема Національної академії державного управління при Президентові України), які у розрізі загальних проблем таких українських осередків, мають додаткові перешкоди для становлення і розвитку, до яких Ю. Сурмін зараховує такі:

- брак належної уваги і підтримки Національної академії державного управління при Президентові України (далі – Національна академія) з боку Президента України, вищих органів державної влади;
- проблеми професорсько-викладацького складу та адміністративно-управлінського персоналу, які зводяться до того, що в Національній академії недостатньо видатних вчених, які були б здатні створювати і здійснювати керівництво науковими школами;
- не вироблено систему стратегічного планування розвитку Національної академії, що і призводить до того, що вона розвивається дуже повільно, оскільки досягла своєї межі в рамках колишньої моделі;

<sup>98</sup> Кафедра машин та агрегатів поліграфічного виробництва. URL: [http://vpi.kpi.ua/old/index.php?option=com\\_content&view=article&id=89&Itemid=154](http://vpi.kpi.ua/old/index.php?option=com_content&view=article&id=89&Itemid=154) (дата звернення: 20.10.2019).

<sup>99</sup> Наприклад, див.: Кафедра теорії та практики управління. Наукові школи. URL: <http://ktpu.kpi.ua/ua/naukovi-shkoli/> (дата звернення: 20.10.2019).

- наукова галузь «Державне управління» розвивається стихійно і хаотично;
- робота з аспірантами і докторантами значною мірою має формальний характер;
- не вироблені вимоги до наукової школи (як формальні, так і неформальні);
- немає практики управління наукою щодо підтримки наукових шкіл<sup>100</sup>.

Треба зазначити, що Ю. Сурмін неодноразово звертався до питання формування та розвитку наукових шкіл у рамках діяльності Національної академії і розглядав варіант інституалізації школи, хоча вважав, що «наукові школи формуються значною мірою природно, без адміністративних втручань у процес, але тут можливі регулятивні впливи, що забезпечать формування необхідних умов для становлення й розвитку наукових шкіл Національної академії та її регіональних інститутів на основі напрацювання відповідних вимог та програм розвитку»<sup>101</sup>.

У 2019 р. Національна академія затвердила Положення про наукову школу і зареєструвала перший такий науковий осередок – Наукову школу вітчизняного парламентаризму<sup>102</sup>, що свідчить про етап становлення і кристалізації наукових шкіл з галузі державного управління.

Науковою школою Національної академії є усталений професійний науковий колектив фахівців, які працюють у структурних підрозділах Національної академії за певним науковим напрямом досліджень у галузі знань «Публічне управління та адміністрування», галузях науки «Державне управління», «Політичні науки», інших споріднених наук або міжгалузевому просторі під керівництвом відомого вченого – засновника наукового напрямку чи його учнів (послі-

<sup>100</sup> Сурмін Ю. П. Наукова школа як форма розвитку галузі науки «Державне управління». URL: <https://svitppt.com.ua/politika/naukova-shkola-yak-forma-rozvitku-galuzi-nauki-derzhavne-upravlinnya.html>

<sup>101</sup> Сурмін Ю. П. Методологія галузі... С. 301–320.

<sup>102</sup> Засідання Вченої ради Національної академії. URL: <http://academy.gov.ua/?lang=ukr&tip=osn&filtername=%F8%EA%EE%EB%E0%20%E2%B3%F2%F7%E8%E7%ED%FF%ED%EE%E3%EE%20%EF%E0%F0%EB%E0%EC%E5%ED%F2%E0%F0%E8%E7%EC%F3&page=2&tipn=News&newsid=1588&typeview=0&PageNumber=>

довників), наукові здобутки якого (яких) відомі та визнані вітчизняними і зарубіжними вченими<sup>103</sup>.

Загальнонаукова проблема щодо інституалізації наукових шкіл, визначення ознак і критеріїв їх діяльності, статичності й традиційності та динамічності й прогресивності, визнання іншими чи самовизнання тощо залишається відкритою й актуальною.

## 2.5. Формування нових горизонтів науки публічного управління на межі галузей знань

З огляду на загальні тенденції розвитку наукового знання ХХІ ст. та численні наукові дослідження останнього десятиріччя, зокрема і у сферах суспільних наук, можна з великою часткою вірогідності припустити, що найбільш перспективні напрями подальшої еволюції галузі знань «Публічне управління та адміністрування» лежать на межах її перетину з іншими галузями знань, в тому числі – точними і природничими науками.

Наприклад, численні дослідження свідчать принаймні про можливість застосування теорії фракталів<sup>104</sup> для глибшого вивчення процесів розвитку суспільства, прогнозування тощо, зокрема, у сфері фінансів<sup>105</sup>, економіки<sup>106</sup>. Відома також спроба класифікації сфер застосування фрактальної теорії, відповідно до чого серед інших сфер вирізнено економіку та соціологію<sup>107</sup>.

<sup>103</sup> Положення про Наукову школу в Національній академії державного управління при Президентові України: затв. наказом т.в.о. президента Національної академії державного управління при Президентові України від 14.05.2019 № 108.

<sup>104</sup> Довідково: поняття фракталу походить від латинського «fractus» – «розбити» (тобто створювати нерегулярні фрагменти). Характеристиками фракталу є самоподібність фрагментів. Це означає схожість складників фракталу на самих себе. Фрактал – це об'єкт із фрагментів, які при довільному масштабуванні чи/та поворотах виявляються подібними до самого об'єкта.

<sup>105</sup> Mandelbrot Benoit B. *Fractals and scaling in finance: discontinuity, concentration, risk: selecta volume E*. New York: Springer, 1997.

<sup>106</sup> Шевчук А. Регіональні освітні системи: теорія, методологія, практика інноваційного розвитку. Львів: Ін-т регіон. дослід. НАН України. 2014. 420 с.

<sup>107</sup> Рыбалко С. В., Холодная З. Б. Классификация фракталов по типам фрактальных структур и областям их применения. *Системы обработки информации*. 2003. Вип. 5. С. 61–71.

Дослідники зазначають, що фрактальна концепція входить у наукові комунікації тому, що вона займається пошуком та інтерпретацією певних якісних інваріантів. Висловлюється думка, що із інтерсуб'єктивних і комунікативних практик, пов'язаних із засвоєнням мови, перцепцією, розвитком інтуїції викристалізовується міждисциплінарний статус фрактальної концепції і статус фрактала в науці<sup>108</sup>.

Фрактальність процесів у публічному управлінні, зокрема в стратегічних комунікаціях органів державної влади між собою та із суспільством в цілому, полягає в тому, що певні етапи комунікації містять у собі (різною мірою) характеристики процесів більш високого порядку, які, у свою чергу, відображають характеристики процесів наступних рівнів, таким чином утримуючи цілісність конструкту.

Наочною демонстрацією фрактальної основи стратегічних комунікацій може слугувати фрактал, відомий як множина Кантора (рис. 2.2).



**Рис. 2.2.** Множина Кантора

Це зображення побудоване за принципом вилучення із кожної наведеної лінії середньої третини і розміщення на нижчому рівні отриманих сегментів. У результаті повторення цієї операції отримуємо певну структуру, кожен рівень якої містить у собі характеристики попереднього і наступного рівнів.

За приклад, який ілюстрував би фрактальну природу стратегічних комунікацій, візьмемо стратегічну мету – реінтеграцію Донбасу. Досягнення вказаної мети передбачається, зокрема, втіленням Державної цільової програми відновлення та розбудови миру в східних

<sup>108</sup> Тарасенко В. В. Метафізика фрактала. URL: <http://lib.rin.ru/doc/i/41969p.html>

регіонах України<sup>109</sup> та Стратегії інформаційної реінтеграції Донецької та Луганської областей<sup>110</sup>.

У першому документі заявлено, що досягнення мети Програми забезпечуватиметься шляхом ужиття програмних заходів за трьома стратегічними компонентами. У скороченому вигляді ці стратегічні компоненти такі:

- відновлення критичної інфраструктури та основних соціальних послуг: освіта, охорона здоров'я, соціальний захист, об'єкти соціальної інфраструктури, енергетика, транспорт, водопостачання та водовідведення, екологія та охорона навколишнього природного середовища;

- економічне відновлення: розвиток спроможностей місцевого економічного планування, надання підтримки бізнесу, розширення доступу до фінансових послуг, забезпечення розвитку сфер економічної діяльності на засадах інноваційного розвитку; підвищення рівня зайнятості населення, зростання доходів та забезпечення розширеного відтворення людського потенціалу;

- підвищення соціальної стійкості, розбудова миру та громадської безпеки: досягнення соціальної єдності та повернення довіри, сприяння культурному діалогу та вихованню толерантності, розвиток інститутів громадянського суспільства та місцевого самоврядування, проведення моніторингу ситуації в територіальних громадах щодо вразливості, ризиків та соціальних зв'язків, забезпечення психологічної та соціальної підтримки населення, яке постраждало від збройного конфлікту.

У наведених стратегічних компонентах закладено смисли, виражені у поняттях «відновлення», «розвиток», «підтримка». Позитивна конотація понять розширюється також за рахунок лексичних конструкцій «соціальний захист», «зростання доходів», «повернення довіри».

<sup>109</sup> Про затвердження Державної цільової програми відновлення та розбудови миру в східних регіонах України: Постанова Кабінету Міністрів України від 13.12.2017 № 1071. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1071-2017-%D0%BF>

<sup>110</sup> Про схвалення Стратегії інформаційної реінтеграції Донецької та Луганської областей: Розпорядж. Кабінету Міністрів України від 26.07.2018 № 539-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/539-2018-%D1%80>

Семантика вказаних смислів формує стратегічний наратив «Держава спрямовує зусилля на ліквідацію наслідків дій агресора на Донбасі».

Оскільки фіксація смислів у документі досягає ефекту в порівняно вузькому сегменті аудиторії (тобто смисли Державної цільової програми, викладені у формі нормативно-правового акта, не охоплюють потенційно важливих адресатів), адресант (держава) зацікавлений у використанні інших каналів. Поширення наративу відбувається, зокрема, каналами медіа. Також поширення наративу відбулося серед інституцій громадянського суспільства, зокрема через те, що до розробки програми долучилося понад 150 неурядових міжнародних та українських організацій<sup>111</sup>.

Важливість цього каналу полягає у участі лідерів думок у формуванні пропозицій. Це є прикладом дворівневої моделі комунікації, коли на другому етапі комунікації передається вплив за рахунок авторитету громадських активістів. Свідченням ефективності щодо конструювання та передавання стратегічного наративу є й реакція представників бізнесу, які підтримали цю ініціативу та пов'язують передбачувану успішність імплементації концепції (насамперед щодо відновлення інфраструктури) із покращенням бізнес-клімату<sup>112</sup>. Важливість такої реакції полягає у створенні позитивного резонансу в середовищі впливових гравців.

Інший приклад фрактальної структури стратегічних комунікацій – Стратегія подолання бідності<sup>113</sup>. Основні напрями Стратегії: розширення доступу до продуктивної зайнятості, сприяння зростанню доходів населення від зайнятості та виплат у системі державного соціального страхування для забезпечення умов гідної праці; забезпечення доступу населення до послуг соціальної сфери незалежно від місця проживання, мінімізація ризиків соціального відчуження сільського населення; мінімізація ризиків бідності та соціального відчу-

<sup>111</sup> Коваль С. Таємниця державної стратегії щодо Донбасу. URL: <https://www.dw.com/uk/таємниця-державної-стратегії-щодо-донбасу/a-19516603>

<sup>112</sup> Лоскутов А.Ю., Михайлов А. С. Основы теории... С. 268.

<sup>113</sup> Про схвалення Стратегії подолання бідності: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.03.2016 № 161-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/161-2016-%D1%80#n10>

ження найбільш уразливих категорій населення; запобігання бідності та соціальному відчуженню серед внутрішньо переміщених осіб.

Відповідно до цього затверджуються щорічні плани заходів, серед яких передбачено комунікативну діяльність органів публічної влади, смислова наповненість яких кореспондується із метою Стратегії. Наприклад<sup>114</sup>:

- поширення інформації щодо переваг офіційного оформлення трудових відносин шляхом проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи серед населення та роботодавців, висвітлення зазначених питань на вебсторінках органів виконавчої влади, проведення консультацій тощо<sup>115</sup>;

- популяризація системи підтвердження результатів неформального професійного навчання за робітничими професіями серед населення;

- проведення широкої рекламної кампанії щодо роз'яснення необхідності забезпечення гендерної рівності оплати праці у всіх сферах економічної діяльності шляхом посилення державного та громадського контролю, поступового введення гендерних квот на державних підприємствах;

- проведення культурно-мистецьких заходів, виставок, лекцій, бесід;

- підвищення рівня обізнаності населення щодо цінностей територій та об'єктів природно-заповідного фонду шляхом проведення роз'яснювальної роботи.

Важливо те, що план заходів передбачає комунікативний вплив як вербальними, так і невербальними каналами: інформаційно-роз'яснювальна робота, рекламна кампанія, виставки, що потенційно охоплює ширшу аудиторію, залучаючи до її підтримки та реалізації більшу кількість учасників.

<sup>114</sup> Про затвердження плану заходів на 2019 рік з реалізації Стратегії подолання бідності: Розпорядж. Кабінету Міністрів України від 20.02.2019 № 86-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/86-2019-%D1%80>.

<sup>115</sup> Про затвердження плану заходів на 2016–2017 роки з реалізації Стратегії подолання бідності: Розпорядж. Кабінету Міністрів України від 08.08.2016 № 573-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/573-2016-%D1%80>



Значення фрактального підходу полягає не тільки у поясненні структури комунікативних зв'язків. Важливим результатом такого підходу є інша властивість фракталів – прогностичний потенціал. Маючи дані щодо відповідності певних процесів фрактальній логіці, можна спрогнозувати характер цих процесів (наприклад поведінку учасників, зміну характеристик складників) для формування бачення ефекту. Очевидно, правильним буде й зворотне – спроба обґрунтування характеру минулих процесів і застосовуваних при цьому складників на основі вже досягнутого результату.

Для публічного управління значущість ролі прогностичного ефекту полягає у можливості заощадження ресурсів, наприклад, за рахунок їх використання у відповідній точці часу й простору. Взявши за основу один елемент фрактала для масштабування, можемо відтворити як попередні, так і наступні рівні, теоретично передбачаючи характеристики утворюваного явища чи процесу.

Застосовувавши цей підхід до процесів стратегічних комунікацій (за умови екстраполяції властивостей фракталів на стратегічні комунікації), отримуємо можливість визначення характеристик елементів на будь-якому рівні. Таким чином, стратегічні комунікації як процеси формування, передавання, прийому, аналізу повідомлень характеризуються ознаками фрактальності: комунікативний акт на кожному рівні презентує стратегічний наратив у доступних масштабах, інтерпретаціях, аспектах. У процесах розробки повідомлень для стратегічних комунікацій можна виявити тотожності із процесами вироблення політичного рішення, зокрема вирішення макрорівня, мезорівня, мікрорівня<sup>116</sup>. При цьому зауважуються різні форми комунікації: зокрема символічна, міжособистісна, соціальна. Можна сформулювати концептуальне бачення фрактальної природи стратегічних комунікацій: презентація стратегічної цілі на всіх етапах реалізації у масштабах і формах, доцільних для залучення учасників.

Водночас фрактальний підхід не означає механістичного повторення операцій чи застосування інструментарію і технологій на кожному етапі здійснення комунікацій. Адже, по-перше, на процес комунікації справляють вплив змінні (контекст, комунікатор, аудиторія, мо-

<sup>116</sup> Øyvind I., Verhoeven P. Social Theories for Strategic Communication. URL: <https://oyvindihlen.files.wordpress.com/2014/12/ihlen-verhoeven-2014.pdf>

тивація тощо), які вносять риси унікальності в кожен етап (при цьому відбуваються трансформації на наступних етапах, які спрогнозувати неможливо). По-друге, ефект комунікації залежить також від впливу лідерів думок, емоційного стану, рівня лояльності, обізнаності тощо щодо предмета комунікації, а також ставлення до суб'єкта. Ідеться про те, що застосування теорії фракталів для конструювання стратегічних комунікацій неможливе без урахування особливостей компонентів. Мається на увазі, що комунікативні процеси – не ідеальні. Вже сама наявність численних моделей комунікації свідчить про значну кількість чинників, які кожен по-своєму впливають на формування, передавання, прийом повідомлення і все, що з цим пов'язано (особа комунікатора, його мета, канал передавання, ставлення приймача до інформації тощо).

Учасники комунікації *volens nolens* впливають на її характер. З погляду теорії фракталів виникає стохастичність (гр. «στόχος» – припущення, здогад), тобто чинник хаосності, випадковості. Це призводить до утворення стохастичних фракталів із відхиленням від ідеальності. Вони повніше характеризуватимуть властивості стратегічних комунікацій, оскільки в їх конструкціях відображатиметься вплив непередбачуваних, випадкових явищ. Це може бути перешкода у трансмісії, спотворення повідомлення, зміна контексту тощо. Комунікативний процес, формально завершуючись етапом реакції зацікавлених сторін на стратегічний наратив, розрахований також на резонанс у вигляді зворотного зв'язку, побудова якого (форма і зміст) вже цілком залежить від приймача.

Аналіз якісного зворотного зв'язку із суб'єктом комунікації дає можливість сконструювати наступну комунікацію з метою ефективнішого досягнення цілей, поставлених у попередньому комунікативному акті/процесі. Фактично при цьому спостерігається явище, відоме як ітерація – багаторазове повторення операцій, спрямоване на досягнення точнішого результату. Перенісши характеристики ітерації до сфери комунікативної діяльності органів державної влади, передбачаємо, що його застосування, як вираз фрактальності, сприятиме виконанню завдання підвищення ефективності стратегічних комунікацій.

Виходячи з вищевикладеного застосування фрактального підходу під час визначення характеристик стратегічних комунікацій дає можливість глибше зрозуміти сутність явища. Екстраполяція поло-

жень теорії фракталів (зокрема з урахуванням явища стохастичності) в процесі дослідження стратегічних комунікацій у публічному управлінні дасть можливість точніше окреслювати зв'язки між складниками стратегічних комунікацій, а також між учасниками. Таким чином, виникає потенційна можливість планувати й реалізовувати стратегічні комунікації на якісно іншому рівні, ураховуючи, що комунікативні дії вкладаються в єдину логіку.

## Висновки до другого розділу

1. Сталі наукові категорії треба розвивати й уточнювати, але в жодному разі не можна їх відкидати на догоду новомодним науковим концепціям. Базова категорія державно-управлінської науки – «Державне управління» – лишається родовим поняттям і визначальним об'єктом науки, від якого походять інші категорії її предметної сфери. Необґрунтоване урізноманітнення категоріального апарату здебільшого не збагачує, а скоріше засмічує науковий лексикон. У сучасних умовах воно виступає свого роду маркетинговою пасткою для некомпетентних споживачів на ринку освітніх і наукових послуг. Пропозиція – провести уніфікацію категоріального апарату науки «Державне управління» шляхом видання в 2021–2022 рр. (через 10 років після першого видання) другого видання Енциклопедії державного управління (або принаймні додаткового тому з уточненими дефініціями).

2. У сучасній політичній і науковій концепції публічного управління наразі не вбачається нічого кон'юнктурного і лженаукового. Навпаки, вона в перспективі значно розширює горизонти і об'єктно-предметне поле науки державного управління у галузі знань «Публічне управління та адміністрування». Разом з тим вдається передчасним робити аж надто радикальні кроки щодо корекції базового категоріального апарату науки «Державне управління» в Україні.

3. З огляду на загальні тенденції розвитку наукового знання XXI ст. та численні наукові дослідження останнього десятиріччя, зокрема і у сферах суспільних наук, можна з великою часткою вірогідності припустити, що найбільш перспективні напрями подальшої еволюції галузі знань «Публічне управління та адміністрування» є на межах її перетину з іншими галузями знань, у тому числі – точними і природничими науками. Серед науковців усе ще тривають диску-

сії щодо того, який із термінів («державне управління» чи «публічне управління/адміністрування») в сучасних умовах адекватніше відображає реальність національного державотворчого процесу та управлінську практику, тому необхідно в науковій і освітній сферах подолати термінологічну невизначеність й активізуватись у напрямках забезпечення формування та розроблення ефективних концептуальних, організаційно-правових, інших засад політики у цих сферах.

4. Налагодження ефективної роботи органів державної влади неможливе без наукової державно-управлінської бази, яка досі, незважаючи на її особливе значення, не відповідає існуючим потребам країни у проведенні комплексних реформ та європейським стандартам належного управління державою. На сьогодні наука повинна виробляти таку теоретичну базу, яка могла б виступати довгостроковою основою розуміння напрямів розвитку як державного управління, так і публічного управління і адміністрування.

5. Державне управління як вид соціально-економічної діяльності розкривається як діяльність держави (органів державної влади), спрямована на створення умов для реалізації функцій держави щодо здійснення законодавчих, виконавчих, судових функцій, функцій соціального захисту, регулювання соціальних відносин та інших владних повноважень держави, забезпечення суспільного розвитку. Саме тому стан державного управління в країнах привертає увагу міжнародного співтовариства, свідченням чого є створення в системі робочих органів ООН Комітету експертів з питань державного управління. До предмета державного управління слід віднести процеси здійснення його суб'єктом функцій управління (планування, організації, мотивації, контролю, комунікації, прийняття рішень) з метою досягнення цілей держави шляхом формування організуючого, координуючого та контролюючого впливів на об'єкт державного управління.

6. Методологія державного управління включає три основних аспекти: методологію практики державного управління, методологію наукових досліджень галузі науки «Державне управління» та методологію освітньої галузі «Державне управління». Методологія державного управління розкривається як сукупність світоглядних засад і конкретних знань про наукові методи пізнання та зміни реальності, що складають філософсько-теоретичну основу дослідження і прак-

тики державного управління – цілеспрямованого впливу держави на процеси суспільного розвитку. Зазначене випливає з методологічної функції науки, зумовлюється загальними концептуальними підходами, досягнутим рівнем наукового знання і включає в себе філософські підходи, постулати та принципи, а також відповідні теорії.

7. Методологія державного управління зумовлена міждисциплінарним характером науки державного управління і наявністю в останньої специфічних властивостей об'єкта і предмета, тому її не можна зводити тільки до методів управління, під якими маються на увазі способи і прийоми аналізу й оцінки управлінських ситуацій, використання правових та організаційних форм впливу на свідомість і поведінку людей у керованих суспільних процесах, відносинах і зв'язках. Наука і практика державного управління, будучи учасниками одного інтегративного процесу, який включає також галузь освіти державного управління, перетинаються, взаємно збагачуються і трансформуються в якісно нові форми: практика державного управління стає «наукоємною», а наукова і освітня галузі державного управління практико орієнтовними та проблемно орієнтовними.

8. Дослідження українських практик і світових підходів до виваженого, обґрунтованого визначення діяльності наукових осередків наштовхує на думку щодо вироблення одностайного сприйняття й трактування явища наукової школи, її обов'язкової інституціоналізації (або ж за прикладом «невидимих коледжів» не-інституціоналізації, адже певним чином «прописування» наукової школи в систему – ЗВО чи НАН України – призводить до перетворення школи в інструмент університетського/державного регулювання, відтак втрачається «неформальне» підґрунтя й багато інших класичних складових феномену наукової школи. Не становить тут виняток і наукова школа з галузі науки державного управління.

9. Для публічного управління значущість ролі прогностичного ефекту полягає у можливості заощадження ресурсів, наприклад, за рахунок їх використання у відповідній точці часу й простору. Значення фрактального підходу полягає не лише у поясненні структури комунікативних зв'язків. Важливим результатом такого підходу є інша властивість фракталів – прогностичний потенціал. Маючи дані щодо відповідності певних процесів фрактальній логіці, можна спрогнозувати характер цих процесів (наприклад поведінку учасників, зміну

характеристик складників) для формування бачення ефекту. Очевидно, правильним буде й зворотне – спроба обґрунтування характеру минулих процесів і застосовуваних при цьому складників на основі вже досягнутого результату.

10. Застосувавши фрактальний підхід до процесів стратегічних комунікацій (за умови екстраполяції властивостей фракталів на стратегічні комунікації), отримаємо можливість визначення характеристик елементів на будь-якому рівні. Таким чином, стратегічні комунікації як процеси формування, передавання, прийому, аналізу повідомлень характеризуються ознаками фрактальності: комунікативний акт на кожному рівні презентує стратегічний наратив у доступних масштабах, інтерпретаціях, аспектах. Можна сформулювати концептуальне бачення фрактальної природи стратегічних комунікацій: презентація стратегічної цілі на всіх етапах реалізації у масштабах і формах, доцільних для залучення учасників.

## **Розділ 3**

# **НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ ЯК ЦЕНТР КОМПЕТЕНЦІЙ У РОЗВИТКУ ГАЛУЗІ НАУКИ «ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ»**

### **3.1. Національна академія державного управління при Президентові України як системоформуючий чинник галузі освіти і науки «Державне управління»**

У становленні української державності важливу роль відіграють наукове, освітнє й кадрове забезпечення державного управління та місцевого самоврядування. Постановою Кабінету Міністрів України «Про перелік напрямів та спеціальностей, за якими здійснюється підготовка фахівців у вищих навчальних закладах за відповідними освітньо-кваліфікаційними рівнями» від 24 травня 1997 р. № 507 державне управління було визначено однією серед освітніх галузей в Україні.

Започаткування освітньої галузі «Державне управління» пов'язано із запровадженням однорічної програми підготовки магістрів державного управління в Інституті державного управління і самоврядування при Кабінеті Міністрів України в 1993 р. (Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про прийом слухачів до Інституту державного управління і самоврядування при Кабінеті Міністрів України» від 14 травня 1993 р. № 349), правонаступником якого стала Українська Академія державного управління при Президентові України, яка у 2003 р. набула статусу національної і стала Національною академією державного управління при Президентові України<sup>1</sup>.

Наказом Вищої атестаційної комісії України від 13 березня 1997 р. № 86 була заснована галузь науки 25 «Державне управління». Від-

---

<sup>1</sup> Теоретико-методологічне обґрунтування та практичне запровадження системи підготовки фахівців в освітній і науковій галузях «Державне управління» (аналітичний опис циклу робіт) / Ю. В. Ковбасюк та ін. Київ: НАДУ; Львів: ЛПІДУ НАДУ, 2013. 144 с.

повідно до наказу формування галузі науки державного управління як унікального міждисциплінарного напрямку наукової діяльності відбувалося на методологічній основі філософських, юридичних, соціальних, політичних, економічних та педагогічних наук. У рамках галузі новоутвореної науки на той час було виокремлено 6 спеціальностей: теорія та історія державного управління; філософія державного управління; організація і управління в державних установах; регіональне управління; галузеве управління; місцеве самоврядування<sup>2</sup>.

А вже 29 листопада 1997 р. Постановою Кабінету Міністрів України № 1328 «Про затвердження переліку галузей науки, з яких може бути присуджений науковий ступінь» в Україні була офіційно запроваджена галузь науки «Державне управління».

Із заснуванням галузі науки державного управління Українська академія, а згодом Національна академія перетворилася на сталий осередок фундаментальних і прикладних досліджень, спрямованих на розвиток системи державного управління і місцевого самоврядування, забезпечення науково-експертного супроводу державно-управлінських реформ, розв'язання комплексу економічних, соціально-гуманітарних та політичних проблем.

Важливе значення для розвитку науки державного управління мало утворення в 2002 р. та 15-річна діяльність у складі Національної академії Інституту проблем державного управління та місцевого самоврядування<sup>3</sup>, очолюваного В. Бакуменком, а пізніше Ю. Сурміним.

Сьогодні наука державного управління – це сфера соціальної науки, об'єктами дослідження якої є: загальні тенденції розвитку та закономірності в управлінні державою; державно-управлінська практика та державно-управлінські відносини; одиничне, особливе й загальне в розвитку держави як складної соціально-економічної системи та політико-правового інституту; функціонування та розвиток державних, самоврядних та громадських інститутів; формування та

<sup>2</sup> Про затвердження Переліку спеціальностей наукових працівників: наказ Вищої атестаційної комісії України від 13.03.1997 № 86. URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/REG1937.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/REG1937.html)

<sup>3</sup> Інститут створено 26 вересня 2002 р. відповідно до Положення про Національну академію державного управління при Президентові України від 21.09.2001 № 850.



функціонування механізмів організуючого, регулюючого і стабілізуючого впливу органів державної влади на суспільство й суспільні відносини для досягнення певних результатів<sup>4</sup>.

Положенням про Національну академію державного управління при Президентові України, затвердженим Указом Президента України «Питання Національної академії державного управління при Президентові України» від 21 вересня 2001 р. № 850/2001 (зі змінами), визначено статус і основні завдання діяльності закладу, які полягали у такому<sup>5</sup>:

- підготовка фахівців у галузі знань «Державне управління», перепідготовка і підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, підвищення рівня професійної компетентності осіб, призначених на політичні посади, навчання осіб, зарахованих до Президентського кадрового резерву «Нова еліта нації»;

- підготовка наукових і науково-педагогічних кадрів вищої кваліфікації в галузі науки «Державне управління» за державним замовленням, на підставі договорів з юридичними і фізичними особами, а також атестація таких кадрів;

- проведення фундаментальних і прикладних наукових досліджень з проблем державної кадрової політики, державного управління та місцевого самоврядування;

- надання експертних, інформаційно-аналітичних, науково-методичних консультацій з питань теорії і практики державного управління та місцевого самоврядування;

- науково-методичний супровід розвитку системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, участь у науковому супроводі реформ у різних сферах державного управління;

- просвітницька діяльність;

<sup>4</sup> Публічне управління: термінол. слов. / уклад.: В. С. Куйбіда, М. М. Білинська, О. М. Петроє та ін.; за заг. ред. В. С. Куйбіди, М. М. Білинської, О. М. Петроє. Київ: НАДУ, 2018. С. 37.

<sup>5</sup> Питання Національної академії державного управління при Президентові України: Указ Президента України від 21.09.2001 № 850/2001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/850/2001>

– організація та розвиток міжнародного співробітництва з професійного навчання і наукових досліджень у сфері державного управління та місцевого самоврядування.

Зазначені завдання функціонування Національної академії вирішувалися шляхом діяльності закладу в освітній і науковій галузі «Державне управління» як визначальних взаємопов'язаних інституціональних складових державного управління для забезпечення його ефективності й розвитку через професійну підготовку висококваліфікованих кадрів для цього виду соціально-економічної діяльності<sup>6</sup>, а також через науковий супровід практики державного управління. Це було здійснено за ініціативою закладу вперше серед країн пострадянського та постсоціалістичного простору в Україні<sup>7</sup>.

Упродовж 1995–2015 рр. відбулося формування, становлення та розвиток освітньої і наукової галузі «Державне управління». Галузь науки «Державне управління» є самостійною сферою наукових досліджень і підготовки наукових та науково-педагогічних кадрів вищої кваліфікації, об'єктом якої є державне управління як вид професійної діяльності, а предметом залежно від змісту науково-практичного завдання – пошук ефективних підходів до розроблення й впровадження релевантних проблемам державного управління методологічних підходів, державно-управлінських технологій та механізмів їх розв'язання.

Галузь науки «Державне управління» має онтологічний, гносеологічний та аксіологічний виміри і за своїм характером є практикоорієнтованою на державне управління як на вид соціально-економічної діяльності.

Онтологічний зміст науки державного управління полягає у забезпеченні практики державного управління методологічними підходами, механізмами розв'язання проблем державного управління, розроблення раціональних державно-управлінських рішень та їх запровадження для досягнення цілей державно-управлінської діяльності.

<sup>6</sup> Національний класифікатор України. Класифікація видів економічної діяльності: наказ Держспоживстандарту України від 26.12.2005 № 375. URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/ed\\_2005\\_12\\_26/FIN18658.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ed_2005_12_26/FIN18658.html)

<sup>7</sup> Теоретико-методологічне обґрунтування ... . 144 с.

Гносеологічний вимір науки державного управління полягає в пізнанні феномену державного управління для формування теоретико-методологічної бази для розв'язання практичних проблем державного управління.

Аксіологічний вимір має здійснити оцінку економічних, екологічних соціальних, політичних та інших наслідків державно-управлінської діяльності.

Галузь науки державного управління складається з багатьох дисциплін, зосереджених на процесах та функціях управління, і як вид діяльності держави виявляється у вигляді виконавчої та розпорядчої функцій. Державне управління з моменту його виникнення завжди мало і має конкретно-історичний характер. Тому наука державного управління є системою знань, яка відповідає історичним умовам і традиціям певної країни.

Сьогодні у складі Національної академії створені й діють її регіональні інститути у Дніпропетровську, Львові, Одесі, Харкові.

У Києві в структурі Національної академії функціонують Інститут публічного управління та адміністрування<sup>8</sup>, Інститут підвищення кваліфікації керівних кадрів<sup>9</sup>, Інститут експертно-аналітичних та наукових досліджень<sup>10</sup>.

Посилився науковий та освітній потенціал закладу. У 2018 р. на 38 кафедрах Національної академії освітній і науковий процеси забезпечували 474 науково-педагогічних працівники з науковими ступенями і вченими званнями, у тому числі 156 докторів наук, професорів та 318 кандидатів наук, доцентів.

Національна академія разом з Національним агентством України з питань державної служби і Міністерством освіти і науки України виступає системоформуючим чинником в національній мережі закладів вищої освіти, які акредитовані та отримали ліцензію на підготовку та підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб

<sup>8</sup> Інститут публічного управління та адміністрування. URL: <http://academy.gov.ua/?lang=ukr&tip=dop&tipn=Page&page=177>

<sup>9</sup> Інститут підвищення кваліфікації керівних кадрів. URL: <http://academy.gov.ua/?lang=ukr&tip=dop&tipn=Page&page=153>

<sup>10</sup> Інститут експертно-аналітичних та наукових досліджень. URL: <http://academy.gov.ua/?lang=ukr&tip=dop&tipn=Page&page=150>

місцевого самоврядування, керівників підприємств, установ і організацій за напрямками спеціальності державне управління і у зв'язку з трансформацією галузі знань та спеціальності «Державне управління» в галузь знань і спеціальність «Публічне управління та адміністрування» здійснюють підготовку за магістерськими програмами за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування». Ця мережа у 2019 р. включала 116 закладів вищої освіти, серед яких переважають університети державної форми власності (78 закладів), 21 заклад вищої освіти перебуває в приватній або комунальній власності. На початок 2019 р. сукупний ліцензійний обсяг на підготовку магістрів за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» становить 13 291 особу<sup>11</sup>.

Національна академія разом з її регіональними інститутами за період з 1996 по 2020 р. випустила за зростаючим підсумком 32000 магістрів державного управління і магістрів публічного управління та адміністрування (випуск магістрів публічного управління та адміністрування з 2017 р.).

В освітній галузі державного управління функціонує система професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації управлінських кадрів для органів державної влади та органів місцевого самоврядування, до якої, крім Національної академії та її чотирьох регіональних інститутів у Дніпропетровську, Львові, Одесі, Харкові, залучено понад 100 закладів вищої освіти України; розгорнуто мережу з Всеукраїнського центру підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, 22 регіональних центри перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, керівників державних підприємств, установ та організацій, а також залучені галузеві освітні заклади післядипломної освіти.

Підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування для роботи на посадах I–IV катего-

---

<sup>11</sup> Стан системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад: доповідь / [К. Ващенко (кер. авт. кол.), В. Купрій, В. Чмига, Т. Токарчук та ін.; за заг. ред. К. Ващенко]. Київ: Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2019. 140 с.

рій та відповідного кадрового резерву; керівників підприємств, установ і організацій, що є в державній власності, покладено на Інститут підвищення кваліфікації керівних кадрів Національної академії (далі – ІПККК). Водночас на ІПККК покладено надання методичної, інформаційної, консультативної допомоги регіональним і галузевим освітнім закладам, органам державної влади і органам місцевого самоврядування з питань підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

У Національній академії створено належні умови для надання якісних освітніх послуг на підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування з розвиненою інфраструктурою, ефективним управлінням і потужним ресурсним потенціалом, які здійснюються Інститутом підвищення кваліфікації керівних кадрів, Дніпропетровським, Львівським, Одеським, Харківським регіональними інститутами державного управління.

Упродовж свого існування в Національній академії підвищили кваліфікацію близько 400 000 державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування. Зокрема, в Інституті підвищення кваліфікації керівних кадрів – 74 382 особи, із них: державних службовців – 43 156 осіб, посадових осіб місцевого самоврядування – 25 619 осіб, інших категорій слухачів – 5 607 осіб; за професійними програмами – 30 068 осіб та за короткостроковими програмами – 44 314 осіб.

В умовах динамічних змін та реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування Інститут підвищення кваліфікації керівних кадрів переформатовує свою діяльність щодо посилення конкурентоспроможності закладу на ринку освітніх послуг із підвищення кваліфікації, зокрема:

– здійснює послідовні кроки щодо створення сучасного освітнього середовища, орієнтованого на гармонізацію найкращих національних практик і міжнародних стандартів безперервної освіти, максимальне наближення рівня професійної компетентності публічних службовців до профілів професійної компетентності посад, інтеграцію спеціальних знань, умінь і навичок, необхідних для реалізації публічної політики, системних реформ та належного врядування;

– розширює спектр освітніх послуг з підвищення кваліфікації за сегментною моделлю передачі знань, яка поєднує очну та дистанційну форми навчання, елементи дуальної та мережевої освіти, інтерактивні методи навчання, новітні форми та види занять (тематичні дискусії, тренінги, майстер-класи, кейсстаді, воркшопи, квести, брейнштормінги, круглі столи, виїзні та практичні заняття, лекції-візуалізації тощо);

– органічно поєднує під час освітнього процесу теоретичний матеріал і наукові розробки з практико орієнтованою складовою змісту навчання, що дає змогу організовувати полілогічну взаємодію та сприяє створенню потужної дискусійної платформи, своєрідного майданчика, для ведення тематичних дискусій, обміну досвідом, конструктивного діалогу щодо вивчення громадської думки, пошуку спільних відповідей на сучасні виклики та оптимальних шляхів перспективного розвитку суспільства, поширення кращих практик у сфері публічного управління щодо побудови нової сучасної сильної держави, впровадження державної політики та її реалізації в регіонах;

– постійно актуалізує наявні та розробляє нові програми підвищення кваліфікації (професійні (сертифікатні) і короткострокові) з урахуванням суспільно-політичних змін у країні, пріоритетів державної політики, основних напрямів стратегій розвитку та реформування, зокрема з питань управління змінами, європейської інтеграції, децентралізації влади, безпеки та оборони України, запобігання та протидії проявам корупції в органах влади, взаємодії з громадськістю, електронного врядування в органах влади, управління проєктами, діджиталізації, управління HR-процесами на державній службі, формування лідерства, мистецтва ведення переговорів, технології публічного виступу тощо;

– запрошує до освітнього процесу, що є гарантом якості, висококваліфікованих та високопрофесійних управлінців, посадових осіб державних органів та органів місцевого самоврядування, фахівців-практиків, громадських діячів, експертів, провідних науковців і науково-педагогічних працівників найкращих закладів вищої освіти та наукових установ.

Відбулося становлення наукової галузі «Державне управління», у межах якої в Національній академії за визначеними такими

спеціальностями: 25.00.01 – теорія та історія державного управління; 25.00.02 – механізми державного управління; 25.00.03 – державна служба; 25.00.04 – місцеве самоврядування здійснюється через аспірантуру та докторантуру підготовка науково-педагогічних та наукових кадрів вищої кваліфікації.

У Національній академії діють шість спеціалізованих вчених рад із захисту дисертацій (з яких чотири спецради діють з правом захисту докторських дисертацій) за встановленими спеціальностями діючої наукової галузі «Державне управління». Пріоритетні напрями дисертаційних досліджень, що визначені в паспортах зазначених спеціальностей, розроблених науковцями Національної академії, з достатньою релевантністю окреслюють проблематику практики державного управління та місцевого самоврядування.

Усього в науковій галузі державного управління в ЗВО і наукових установах діють 19 спеціалізованих вчених рад із присудження наукового ступеня кандидата наук з державного управління і в тому числі 10 спецрад мають право присуджувати науковий ступінь доктора наук з державного управління.

Для навчально-методичного, наукового, науково-методичного й організаційно-правового забезпечення становлення й розвитку освітньої наукової галузі «Державне управління» здійснено великий обсяг навчально-методичної роботи і наукових досліджень, що висвітлено у виданих більш ніж 3500 тис. назв навчально-методичної і наукової літератури. На її основі розроблено систему понять і категорій у галузі науки державного управління, що висвітлено в підготовленій науковцями Національної академії 8-томній Енциклопедії державного управління<sup>12</sup> та низці енциклопедичних та термінологічного словників<sup>13,14</sup>, а також застосовано в навчально-методичних виданнях забезпечення освітнього процесу.

<sup>12</sup> Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ: НАДУ, 2011.

<sup>13</sup> Енциклопедичний словник з державного управління / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошинського, Ю. П. Сурміна. Київ: НАДУ. 2010. 819 с.

<sup>14</sup> Публічне управління... 224 с.

Наразі в системі Національної академії видається 6 наукових фахових видань у галузі науки «Державне управління», у тому числі 2 електронних фахових видань.

З огляду на міждисциплінарний характер державного управління розроблено специфічні інтегровані теоретико-методологічні підходи до його досліджень із залученням до предметної галузі державного управління методологічних підходів, розвинених у філософії, історіософії, правознавстві, економіці, педагогіці, політології, соціології, що водночас сприяло розвитку цього сектору гуманітарних наук за зворотними зв'язками в процесі застосування методологічних підходів цих дисциплін для розв'язання проблем державного управління.

Розроблений науковцями Національної академії та її регіональних інститутів категоріально-понятійний апарат має застосування як у дослідженнях, так і в практиці функціонування інституту державного управління та законопроектній діяльності.

На базі розроблених світоглядно-філософських та теоретико-методологічних засад державного управління розкрито сутність багатовимірних державно-управлінських відносин, здійснено науково-концептуальне обґрунтування змін парадигми державного управління в історичному аспекті суспільного реформування та технологічних змін і запропоновані відповідні механізми державного управління; розроблено теорію правового регулювання державно-управлінських відносин, зокрема визначені організаційно-правові засади державного управління, розкрито співвідношення його централізації і децентралізації владних повноважень, а також запропоновані соціальні технології запровадження цих державно-управлінських відносин.

Зазначені результати було покладено в основу реформування системи державного управління в Україні.

Розроблено цілісну організаційно-правову концепцію кадрового забезпечення державного управління і місцевого самоврядування в умовах трансформації українського суспільства.

На виконання завдань професіоналізації державного управління сформовано та запроваджено концепцію професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів для органів державної влади й органів місцевого самоврядування в процесі безперервної освіти, розвинені інноваційні підходи до запровадження інтерактив-



них методів навчання з використанням інформаційних технологій та створення комп'ютерно орієнтованих методів і систем навчання з різних предметів і навчальних дисциплін напрямів спеціальності «Державне управління», що реалізовано за очною, вечірньою та заочно-дистанційною формами навчання в Національній академії та її регіональних інститутах під час підготовки магістрів.

Невід'ємною складовою діяльності та розвитку Національної академії стало міжнародне співробітництво. Через залучення міжнародного досвіду до реалізації завдань діяльності Національна академія активно працює над створенням нових програмних продуктів у сферах магістерської та бакалаврської підготовки. Підготовка міжнародних проєктів і програм здійснюється у співпраці з міжнародними організаціями, дипломатичними представництвами в Україні, іншими міжнародними партнерами, формується імідж закладу на європейському освітньому та адміністративному просторах.

Міжнародна діяльність Національної академії та її регіональних інститутів представлена в 77 реалізованих міжнародних проєктах та програмах співробітництва. Загалом співпраця здійснювалася з 178 міжнародними та іноземними організаціями із 41 країни світу. Основними напрямками діяльності у сфері міжнародного співробітництва є підготовка міжнародних проєктів, забезпечення членства Національної академії в міжнародних організаціях та асоціаціях, організація міжнародних заходів, дослідження міжнародного досвіду.

Національна академія є членом Асоціації інститутів і шкіл державного управління країн Центральної та Східної Європи (NISPAcee), Міжнародного інституту адміністративних наук (IIAS), Європейської акредитаційної асоціації з державного управління (EAPAA), Європейської мережі навчальних закладів для місцевих та регіональних органів влади (ENTO), Навчальної мережі глобального розвитку Світового банку (GDLN).

Підсумовуючи перелічені напрями діяльності Національної академії, слід визнати, що одним з основних досягнень закладу за період з часу його утворення (1995) є розробка та практичне впровадження державного управління як наукової та освітньої галузей, що зроблено вперше в країнах як пострадянського, так і постсоціалістичного простору.

Актуальність і значущість зазначеного досягнення полягає в кадровому та науковому супроводі забезпечення умов переходу українського суспільства від централізованого адміністративного устрою на демократичний етап розвитку, розбудови соціально орієнтованої ринкової економіки, реалізації стратегічного курсу України на інтеграцію в європейську та євроатлантичну спільноту. Це також сприяло в стислий історичний період завершити формування української державності, створити сучасні інститути державного управління, державної служби та місцевого самоврядування і забезпечити їх управлінськими кадрами.

У межах наукової галузі державного управління здійснюється повний цикл наукових досліджень від теоретико-методологічного обґрунтування до його запровадження в практику державного будівництва. Результатом практичного впровадження галузі державного управління є створення загальнонаціонального освітньо-наукового комплексу з державного управління. Сьогодні Національна академія стала всеукраїнським науково-методологічним й освітнім центром компетенцій із формування знань, практичних умінь, соціальних комунікацій та соціальної відповідальності щодо питань державного будівництва, адміністративних, політичних та державно-управлінських реформ в Україні, що впливає на оптимізацію прийняття стратегічно важливих державно-управлінських рішень.

Завдяки системному та міждисциплінарним підходам до досліджень феномену державного управління проблематика галузі науки «Державне управління» розкрита в працях науковців Національної академії за такими основними напрямками:

- визначення необхідності становлення й розвитку освітньої та наукової галузей державного управління;
- розкриття сутності державно-управлінської діяльності, державно-управлінських відносин як предметної основи освітньої та наукової галузей державного управління, соціально-політичних механізмів державного управління, головних чинників, що впливають на управлінську діяльність у державі, історії становлення та розвитку системи органів державного управління;
- розробка та впровадження термінологічного апарату державного управління;

- науково-концептуальне обґрунтування історичних закономірностей, тенденцій державотворення, організації, функціонування й розвитку державного управління та його кадрового забезпечення;
- теоретичне та науково-методичне забезпечення освітньої галузі «Державне управління»;
- теоретико-методологічне обґрунтування наукової галузі «Державне управління» та її методології;
- організаційно-правове забезпечення становлення та розвитку освітньої і наукової галузей державного управління;
- практичне впровадження освітньої та наукової галузей державного управління і формування відповідної інфраструктури їх підтримки;
- визначення перспективних напрямів розвитку освітньої та наукової галузей державного управління;
- розроблення механізмів державного регулювання розвитку регіонів і галузей національної економіки;
- професіографічний підхід до визначення стандартів професійної діяльності персоналу державної служби.

У результаті системи досліджень розкрито сутність державно-управлінських відносин, особливостей та відмінностей їх реалізації в системі інститутів демократичної держави. З'ясовано причини ситуативності й обґрунтовано масштабність державного управління, що надає йому особливої складності й потребує постійного вдосконалення державно-управлінської діяльності.

Розроблено цілісну організаційно-правову концепцію кадрового забезпечення державного управління в умовах трансформації українського суспільства. Висвітлено роль і місце державної служби як невід'ємної складової системи державного управління, конкретизовано її цілі, принципи, завдання і функції, досліджено її конституційно-правові й організаційні засади. Запропоновано нові підходи до класифікації посад у системі державного управління з урахуванням практичного виконання функцій держави, їх декомпозиції в державному апараті та в органах місцевого самоврядування. Запроваджено методику формування професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців. Обґрунтовано українську модель державної служби.

Сформовано концепцію професійної підготовки керівних кадрів органів державної влади й органів місцевого самоврядування, професіоналізації державного управління. Відпрацьовано, випробувано і втілено цілі, завдання та принципи формування та розвитку загальнонаціональної системи підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців. Регламентовано основні умови, за яких професійне навчання державних службовців постає складовою їхньої професійної діяльності. Реалізовано методику навчання державних службовців, засновану на узагальненій структурі професійної діяльності державного службовця та її моделі під час розробки управлінських рішень шляхом застосування діяльнісного підходу.

Визначено систему параметрів, покладених в основу формування сучасної державної політики в галузі державного управління: цілі, принципи, функції, структура, моделі управління, зокрема моделі публічного управління та адміністрування. Уточнено й обґрунтовано: основні чинники визначення державної політики, перехід до державно-громадської системи управління; застосування принципу людиноцентризму в державному і публічному управлінні, децентралізацію та розмежування функціональних компетенцій центральних, регіональних органів управління, місцевого самоврядування; удосконалення нормативно-правової бази управління освітою державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

Наукові розробки вчених Національної академії у 1995–2015 рр. покладено в основу створення й розвитку освітньої програми підготовки магістрів державного управління, становлення й вдосконалення академічного стандарту зазначеної спеціальності (формування переліку спеціалізацій, коригування навчальних планів підготовки за денною, вечірньою та заочною формами навчання, програм навчальних дисциплін (модулів)), у розробленні концепції дистанційної форми освіти на базі центру дистанційного навчання закладу та в науково-методичному й організаційно-координаційному забезпеченні створення курсів у дистанційному форматі.

Наукові здобутки галузі науки «Державного управління» стали основою для заснування галузі знань «Публічне управління та адміністрування».

На основі того, що розроблення та реалізація управлінських рішень є основним результатом управлінської діяльності, розроблено

низку інноваційних методів і технологій, пов'язаних з прийняттям та реалізацією державно-управлінських рішень. Результатом напрацювань є формування цілісної системи науково обґрунтованих рекомендацій, підходів і механізмів проведення реформи державного управління в Україні.

Наукові розвідки в галузі державного управління здійснюються науковцями за темами комплексного наукового проекту Національної академії «Державне управління та місцеве самоврядування» та на замовлення органів державної влади і органів місцевого самоврядування.

Результати наукової діяльності Національної академії та її регіональних інститутів у галузі науки «Державне управління» висвітлено у виданих більш ніж 350 монографіях, 900 підручників та навчальних посібників, більш ніж 2,5 тисячі матеріалів конференцій та інших комунікативних заходів.

Науковці Національної академії беруть участь у законотворчій діяльності, підготовці нормативно-правових актів, представленні в Державній комісії з проведення в Україні адміністративної реформи, Державній акредитаційній комісії України (далі – ДАК), експертній раді ДАК, Науково-методичній раді Національного агентства України з питань державної служби, Науково-методичній комісії з державного управління, Науково-методичній раді Міністерства освіти і науки України (далі – МОН), експертних радах, робочих групах низки органів центральної виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування, а також у різних робочих групах, утворених комітетами Верховної Ради України і центральними органами державної влади.

Отже, результатом діяльності вчених Національної академії є створення науково-навчального управлінського комплексу, що включає систему наукових досліджень у галузі науки «Державне управління», систему підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації кадрів для управління державою, систему зворотного впливу на державне управління через розроблення та прийняття рішень. Крім того:

– уперше в історії України та пострадянських країн створено та запроваджено нову наукову й освітню галузь «Державне управління»;

– здійснено теоретико-методологічне обґрунтування необхідності та важливості формування освітньої і наукової галузі «Державне управління», визначено шляхи їх розвитку та забезпечено цілеспрямоване, науково обґрунтоване впровадження виходячи з потреб і особливостей державно-управлінської діяльності в Україні;

– розроблено та реалізовано нові підходи, моделі, концепції, методи, технології, професійні й наукові програми, спрямовані на освітнє й наукове забезпечення супроводження державотворення в Україні;

– досягнуто значного соціального ефекту від упровадження освітньої і наукової галузі «Державне управління», що статистично виявляє себе у тенденціях неперервного, прискореного, системного збільшення прошарку професійно підготовлених фахівців у системі органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

– забезпечено досягнення європейського рівня розвитку освітньої і наукової галузі «Державне управління» в Україні та її випереджальний рівень порівняно з країнами пострадянського простору.

Утвердження Україною європейського шляху розвитку, зокрема визнання загальноєвропейських цінностей, а також істотне оновлення чинного законодавства з питань освіти, державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, поряд із реформою територіальної організації влади, об'єктивно зумовило трансформаційні процеси в загальнонаціональній системі підготовки публічних службовців.

Після затвердження Кабінетом Міністрів України у 2015 р. Переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти<sup>15</sup>, на основі освітніх спеціальностей «Державне управління» і «Державна служба» створено спеціальність «Публічне управління та адміністрування» в новоутвореній галузі знань «Публічне управління та адміністрування». Новоутворена галузь знань і однойменна спеціальність відповідає прогресивним світовим концепціям і теоріям у сфері публічної діяльності та сучасній моделі публічного управління (Public Administration) і відображає тенденції реформування вітчизняної системи державного управління

<sup>15</sup> Про затвердження Переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти: Постанова Кабінету Міністрів України від 29.04.2015 № 266 (зі змінами). URL: <https://www.kmu.gov.ua>

з акцентом на більшій відкритості та забезпеченні активнішої участі громадян в управлінні суспільними справами.

У цілому за період свого існування галузь науки «Державне управління» визріла як відносно самостійна галузь науки та перетворилася на міцний фундамент для розбудови України як суверенної, демократичної, європейської країни. Наукові результати, що отримані фахівцями в галузі науки «Державне управління» за підсумками проведення дисертаційних робіт, підготовки монографій, інших наукових праць, мають реальне практичне впровадження в діяльності органів публічної влади та органів місцевого самоврядування.

Експерти з числа представників державно-управлінської науки активно залучаються до розробки проєктів політичних рішень стратегічного характеру та широко представлені в різних консультативних, дорадчих та інших допоміжних органах, створених центральними органами виконавчої влади, місцевими органами публічної влади.

Посилення наукової складової діяльності в Національній академії та її регіональних інститутах об'єктивно зумовлено тим, що у XXI ст. зростає роль дослідницьких ЗВО, орієнтованих на «викладання через дослідження». У таких ЗВО перевага в дослідженнях є однією із загальноприйнятих цілей. Їх вирізняє тісна інтеграція наукової, освітньої та інноваційної діяльності, що забезпечує сталий розвиток, якість і затребуваність вищої професійної освіти та наукових досліджень на основі отримання, застосування в практиці нових наукових знань.

Перспективи розвитку науки «Державне управління» як теоретико-методологічного підґрунтя галузі знань «Публічне управління та адміністрування» пов'язуємо як з утвердженням цієї новоутвореної галузі знань в освітньо-науковому просторі України, так і з модернізацією науки державного управління. Ці перспективи намічені в Концепції реформування та стратегії розвитку Національної академії державного управління при Президентові України на 2017–2021 роки, схваленій рішенням Вченої ради Національної академії від 24 листопада 2016 р. № 240/11-1, Концепції розвитку системи наукової діяльності Національної академії державного управління при Президентові України, де детально регламентовані конкретні заходи та напрями розвитку науки в Національній академії та деталізовані в цьому контексті відповідні положення стратегії розвитку Національної академії на 2017–2021 рр.



Серед стратегічних пріоритетів розвитку Національної академії, визначених у вказаних документах, передбачено:

- посилити освітні позиції Національної академії як визнаної загальнонаціональної інституції–лідера з підготовки докторів філософії і докторів наук у галузі знань «Публічне управління та адміністрування»;

- посилити науково-експертні позиції Національної академії як провідного науково-методичного, експертно-аналітичного і дорадчого центру, що здійснює науковий супровід діяльності Президента України, проводить дослідження на замовлення органів публічної влади, здійснює експертизу політик і дає рекомендації щодо їх реалізації;

- забезпечити інтернаціоналізацію діяльності Національної академії та диверсифікацію міжнародного співробітництва на всіх рівнях: академічному, науково-дослідницькому, соціокультурному;

- сформувати в Національній академії правові, організаційні, інформаційно-комунікаційні, матеріально-технічні, фінансові та інші умови для наукових досліджень, підготовки актуальних видань у галузі публічного управління та адміністрування, які стимулюватимуть до наукової творчості;

- організувати наукові дослідження з актуальних проблем публічного управління та адміністрування, належного забезпечення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування; підтримувати перспективні наукові розробки і забезпечувати наукову взаємодію із визнаними в Україні та світі науковими школами.

Таким чином, Національна академія у 1995–2015 рр. утвердилась як системоформуючий центр компетентностей у галузі знань «Державне управління», в його однойменних інституціональних складових галузі освіти і галузі науки. Це створило основу для заснування галузі знань та спеціальності «Публічне управління та адміністрування». За теперішніх умов Національна академія, задіявши її потужний науково-освітній потенціал, має стати центром компетенцій у новоутвореній галузі знань «Публічне управління та адміністрування», що передбачає розвиток теоретико-методологічного знання, зорієнтованого на вдосконалення практики публічного управління та адміністрування, стати драйвером налагодження комунікацій між органами публічної влади та інститутами громадянського суспільства, а також комунікацій в освітньо-науковому просторі галузі знань



«Публічне управління та адміністрування» між закладами вищої освіти і науковими установами, які здійснюють діяльність у цій галузі.

Саме така інтегральна компетентність науково-педагогічних і наукових працівників Національної академії має забезпечити виконання місії закладу, яка полягає у формуванні професійної демократичної управлінської еліти публічних службовців українського суспільства на основі сучасних наукових досягнень і технологій створення та передавання знань щодо здійснення ефективного публічного управління.

### **3.2. Підходи до організації наукової діяльності за умов демократизації українського суспільства**

Наукова діяльність є невід’ємною складовою освітнього процесу Національної академії державного управління при Президентові України (далі – Національна академія) як закладу вищої освіти IV рівня акредитації. Її провадження є обов’язковим, оскільки наукова діяльність є одним з основних завдань Національної академії відповідно до Положення<sup>16</sup>.

Крім вищезазначеного Положення, наукова діяльність Національної академії регулюється:

– низкою законів України, серед яких, зокрема: «Про вищу освіту», «Про наукову та науково-технічну діяльність», «Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки», «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні», «Про наукову і науково-технічну експертизу»;

– постановами Кабінету Міністрів України, зокрема: «Про затвердження Порядку проведення конкурсного відбору наукових, науково-технічних робіт, що плануються до виконання за рахунок коштів державного бюджету»; «Про затвердження Порядку формування тематики наукових досліджень і науково-технічних (експериментальних) розробок, що фінансуються за рахунок коштів державного бюджету, та визнання такими, що втратили чинність, деяких

<sup>16</sup> Питання Національної академії... URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/850/2001>

постанов Кабінету Міністрів України»; «Про затвердження Типового положення з планування, обліку і калькулювання собівартості науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт»; «Про державну реєстрацію науково-дослідних, дослідно-конструкторських робіт і дисертацій» та інших нормативно-правових актів, які регламентують діяльність у галузі освіти та науки, а також низкою локальних нормативних актів Національної академії, розроблених на виконання та з урахуванням вимог вищезазначених та інших законодавчих і нормативно-правових актів (додаток Г).

Метою наукової діяльності є розвиток галузі науки «Державне управління» та галузі знань «Публічне управління та адміністрування», здобуття нових наукових знань та їх спрямування на розв'язання актуальних проблем державного управління й місцевого самоврядування, забезпечення інтеграції наукової, освітньої і практичної діяльності у сфері публічного управління та адміністрування<sup>17</sup>. При цьому Національна академія в межах своїх повноважень здійснює науково-методичне забезпечення наукової діяльності, а також бере участь у формуванні пріоритетних напрямів розвитку галузі знань «Публічне управління та адміністрування». Так, до основних завдань Національної академії щодо організації та здійснення наукової діяльності належать:

- проведення фундаментальних і прикладних наукових досліджень, зокрема за комплексним науковим проектом «Державне управління та місцеве самоврядування»;
- застосування нових наукових знань під час підготовки здобувачів вищої освіти галузі знань «Публічне управління та адміністрування»;
- розвиток молодіжної науки;
- формування сучасного наукового кадрового потенціалу, здатного забезпечити розробку та впровадження інноваційних наукових досліджень;
- інтернаціоналізація наукової діяльності;

<sup>17</sup> Порядок організації та проведення наукової діяльності в Національній академії державного управління при Президентові України: затв. наказом президента Національної академії державного управління при Президентові України від 13.11.2018 № 338. URL: <http://academy.gov.ua/?lang=ukr&tip=dop&tipn=Page&page=28>

- запровадження стандартів якості та проектного підходу як основних інструментів управління науково-дослідною роботою;
- організація системи навчання наукових і науково-педагогічних кадрів через спеціально підготовлену на основі аналізу потреб програму тренінгів, майстер-класів;
- результативне й ефективне кадрове забезпечення наукової діяльності;
- науковий супровід діяльності профільних закладів вищої освіти та органів публічної влади різних рівнів;
- сприяння комерціалізації наукових досліджень;
- створення механізмів трансферу інноваційного продукту в практику реформ державного управління та місцевого самоврядування;
- проведення науково-комунікативних заходів з актуальних питань публічного управління з провідними експертами, політичними діячами та представниками громадських, міжнародних організацій;
- здійснення наукових досліджень для державних органів влади;
- розроблення й впровадження системи критеріїв оцінювання науково-дослідної роботи регіональних інститутів і кафедр<sup>18</sup>.

Організаційне забезпечення наукової діяльності в Національній академії здійснює її керівництво та консультативно-дорадчі органи з питань наукової діяльності, а також її структурні підрозділи та регіональні інститути (Дніпропетровський, Львівський, Одеський та Харківський).

Відповідно до Порядку організації та проведення наукової діяльності основними формами наукової діяльності в Національній академії є:

- наукова діяльність науково-педагогічних працівників, зокрема щодо підтримки спеціальності галузі знань «Публічне управління та адміністрування»;
- участь у реалізації державних і галузевих наукових програм;
- виконання наукових досліджень за договорами на замовлення органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій різних форм власності тимчасовими творчими колективами;

<sup>18</sup> Порядок організації та проведення... URL: <http://academy.gov.ua/?lang=ukr&tip=dop&tipn=Page&page=28>

- виконання міждисциплінарних наукових досліджень тимчасовими науковими колективами за участю представників вітчизняних і зарубіжних наукових та освітніх установ і організацій;
- участь у міжнародних наукових програмах і проєктах за грантами вітчизняних і міжнародних фондів, організацій;
- проведення дисертаційних досліджень на здобуття наукового ступеня доктора наук, науково-освітнього ступеня доктора філософії (кандидата наук), а також у рамках підготовки магістерських робіт здобувачами вищої освіти;
- виконання індивідуальних завдань науково-дослідного характеру під час навчання та проходження стажування;
- організація та проведення науково-комунікативних заходів<sup>19</sup>;
- виконання на конкурсній основі науково-дослідних робіт науковими працівниками та науково-педагогічними працівниками в межах комплексного наукового проєкту «Державне управління та місцеве самоврядування», який фінансується за рахунок коштів державного бюджету, а також на громадських засадах.

Відбір проєктів науково-дослідних робіт комплексного наукового проєкту здійснюється відповідно до Порядку та умов проведення конкурсного відбору<sup>20</sup>. Метою проведення конкурсу є відбір проєктів фундаментальних і прикладних науково-дослідних робіт Національної академії та її регіональних інститутів, спрямованих на отримання наукових результатів відповідно до потреб державного управління у сфері економіки, суспільних відносин та національної безпеки, які мають високий науковий рівень. Оцінку заявок на участь у конкурсному відборі проєктів науково-дослідних робіт здійснюють двоє експертів на умовах «сліпого рецензування».

Результати наукової експертизи розглядає та схвалює конкурсна комісія, яку очолює віцепрезидент Національної академії, відпові-

<sup>19</sup> Порядок організації та проведення... URL: <http://academy.gov.ua/?lang=uk&tip=dop&tipn=Page&page=28>

<sup>20</sup> Порядок та умови проведення конкурсного відбору проєктів науково-дослідних робіт Комплексного наукового проєкту «Державне управління та місцеве самоврядування» у Національній академії державного управління при Президентові України: затв. наказом президента Національної академії державного управління при Президентові України від 11.03.2019 № 45. URL: <http://academy.gov.ua/?lang=ukr&tip=dop&tipn=Page&page=28>

дальний за науковий напрям роботи. Перелік експертів та склад конкурсної комісії затверджуються наказами президента Національної академії. За результатами роботи конкурсної комісії Інститутом експертно-аналітичних та наукових досліджень Національної академії формуються три рейтинги проєктів на виконання тем (фундаментальних, прикладних та поданих молодими науковцями).

Активну роль у здійсненні наукової діяльності Національної академії відіграють її структурні підрозділи та регіональні інститути.

**Інститут експертно-аналітичних та наукових досліджень** забезпечує здійснення наукової (у тому числі науково-дослідної, науково-методичної, науково-організаційної, науково-педагогічної), експертно-аналітичної, консультативної, проєктної, просвітницької діяльності. Його основними завданнями є:

- проведення за окремими темами та напрямками фундаментальних і прикладних наукових досліджень з актуальних питань у сфері державного управління, місцевого самоврядування, публічної служби, національної безпеки та конфліктів, соціального і гуманітарного розвитку, економічної та інформаційної політики, політичних відносин та ін.;

- організаційне забезпечення планування, а також здійснення координації, методичного та інформаційно-консультаційного супроводу процесу проведення в Національній академії фундаментальних і прикладних наукових досліджень з актуальних питань галузі науки «Державне управління» та галузі знань «Публічне управління та адміністрування»;

- здійснення наукового супроводу розвитку вищезазначених галузей, а також системи підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування;

- проведення експертно-аналітичної роботи, спрямованої на науково-методичний супровід діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, зокрема щодо процесу розробки проєктів управлінських рішень, а також участь у науковому супроводі реформ у різних сферах державного управління;

- організація та проведення спільно з іншими структурними підрозділами Національної академії науково-комунікативних заходів.

**Інститут публічного управління та адміністрування** Національної академії забезпечує:

- здійснення науково-дослідної роботи здобувачами вищої освіти, яка є складовою освітнього процесу, у тому числі виконання завдань у процесі вивчення дисциплін, підготовки магістерських робіт, виконання завдань науково-дослідного характеру під час проходження слухачами практики (стажування), проведення досліджень у позанавчальний час під керівництвом науково-педагогічних працівників;

- проведення круглих столів, конференцій, семінарів тощо з питань наукового забезпечення освітнього процесу, функціонування системи публічного управління та адміністрування, розвитку молодіжної науки в Національній академії;

- участь в організації наукових досліджень здобувачів вищої освіти та науково-педагогічних працівників у зарубіжних наукових установах, зокрема в рамках відповідних наукових проєктів.

Кафедри Інституту публічного управління та адміністрування та регіональних інститутів державного управління є базовими структурними підрозділами, які здійснюють наукову діяльність. Наукова діяльність на кафедрах включає забезпечення освітнього процесу, науково-консультативну та експертно-аналітичну діяльність, спрямовану на підтримку органів державної влади й органів місцевого самоврядування.

**Інститут підвищення кваліфікації керівних кадрів** Національної академії:

- бере участь у прикладних наукових дослідженнях з проблем підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їхніх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування; науково-комунікативних заходах Національної академії;

- розробляє науково-методичні рекомендації щодо реалізації основних напрямів модернізації системи професійного навчання;

- забезпечує інтеграцію освітнього процесу шляхом участі у міжнародних наукових програмах з питань професійного навчання та професійної мобільності викладачів, слухачів;

- здійснює співпрацю в рамках стратегічного партнерства та консорціумів із навчальними закладами за пріоритетними темами, які сприяють запровадженню освітніх інновацій у системі підвищення

кваліфікації для отримання грантів на проведення спільних довгострокових наукових досліджень;

– сприяє стажуванню викладачів у закладах професійного навчання світу, у тому числі за рахунок міжнародних грантів, регулярному проведенню міжнародних науково-практичних форумів, інтернет-конференцій.

**Регіональні інститути** Національної академії (Дніпропетровський, Львівський, Одеський та Харківський):

– здійснюють організаційно-розпорядчу та консультативно-дорадчу діяльність щодо наукового забезпечення освітнього процесу, підготовки та проведення наукових досліджень відповідно до своїх основних завдань та завдань Національної академії;

– виконують наукові, у тому числі соціологічні, дослідження в галузі науки «Державне управління», галузі знань «Публічне управління та адміністрування»;

– здійснюють організаційне забезпечення підготовки науково-педагогічних та наукових кадрів вищої кваліфікації в галузі науки «Державне управління», галузі знань «Публічне управління та адміністрування» через аспірантуру та докторантуру;

– забезпечують інтеграцію навчального процесу, науки і практики державного управління та місцевого самоврядування шляхом підготовки й видання навчально-методичної, науково-практичної та довідкової літератури, узагальнення досвіду роботи управлінців-практиків.

Наукові підрозділи регіональних інститутів створюються для здійснення науково-організаційної діяльності; їх діяльність спрямована на методичне, організаційне забезпечення, координацію наукової діяльності та інформаційно-аналітичну підтримку виконання наукових досліджень.

Важливу роль у науковій структурі Національної академії відведено видавничо-друкарському центру Національної академії, який забезпечує виконання розроблених разом зі структурними підрозділами та регіональними інститутами річних планів видання навчально-методичної, науково-аналітичної, довідкової літератури, затверджених Вченою радою Національної академії; здійснює редактування, коректуру, підготовку макетів, тиражування навчально-методичної, науково-аналітичної та довідкової літератури з актуальних

питань галузі науки «Державне управління», галузі знань «Публічне управління та адміністрування», тематичних збірників, доповідей, наукових фахових видань (друкованих та електронного), інших видань; виконує повний цикл поліграфічних робіт на базі Національної академії для забезпечення організації та виконання наукової роботи.

Науково-інформаційне забезпечення організації та виконання наукової роботи здійснюють бібліотека Національної академії та бібліотечні підрозділи регіональних інститутів.

Крім того, Національна академія та її регіональні інститути для проведення наукової діяльності можуть створювати лабораторії, відділи, центри, тимчасові творчі колективи. Останні утворюються для виконання наукових досліджень за цивільно-правовими договорами, укладеними Національною академією з фізичними або юридичними особами поза межами комплексного наукового проєкту, але з урахуванням основних напрямів наукових досліджень Національної академії. Такий науковий колектив створюється на певний строк, необхідний для виконання запланованих робіт, із числа наукових, науково-педагогічних працівників та інших спеціалістів, здатних за своїм професійним рівнем виконувати завдання з певної наукової теми, програми.

З метою отримання нових наукових результатів, поглиблення наукових знань, вивчення теоретичних та прикладних проблем галузі науки «Державне управління», галузі знань «Публічне управління та адміністрування» в Національній академії на регулярній основі здійснюються дослідження у рамках комплексного наукового проєкту «Державне управління та місцеве самоврядування». У межах зазначеного проєкту виконуються:

- фундаментальні наукові дослідження у сфері державного управління – наукова теоретична та (або) експериментальна діяльність, спрямована на отримання нових знань про закономірності організації та розвитку людини і суспільства, їх взаємозв'язків;

- прикладні наукові дослідження у сфері державного управління – наукова теоретична та експериментальна діяльність, спрямована на отримання нових знань з метою їх практичного використання в державному управлінні.

Фундаментальні та прикладні наукові дослідження здійснюються відповідно до тематичних напрямів наукових досліджень Національної академії на 2019–2021 рр., погоджених із Адміністрацією



Президента України та затверджених Державним управлінням справами (лист від 04.01.2019 № 02-01/20/0013) (табл. 3.1).

**Таблиця 3.1. Тематика наукових досліджень, що запланована до виконання Національною академією державного управління при Президентові України за рахунок коштів державного бюджету в 2019–2021 рр.**

№ п/п	Назва тематичного напрямку
1	Забезпечення територіального та галузевого розвитку
2	Інституціоналізація публічної служби в Україні
3	Політика сталого розвитку в Україні
4	Євроінтеграційний та євроатлантичний вектори розвитку України в контексті реалізації національних інтересів
5	Інновації в публічному управлінні
6	Зміцнення національної єдності та консолідація українського суспільства
7	Державна політика захисту інформаційного простору України
8	Державна політика щодо врегулювання воєнно-політичних конфліктів та реінтеграції тимчасово окупованих територій

Тематику наукових досліджень визначено згідно з Постановою Кабінету Міністрів України «Про порядок формування тематики наукових досліджень і науково-технічних (експериментальних) розробок, що фінансуються за рахунок коштів державного бюджету» від 11 січня 2018 р. № 13 та обґрунтовано на основі: Закону України «Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки» від 11 липня 2001 р. № 2623-III; пріоритетних тематичних напрямів наукових досліджень і науково-технічних розробок на період до 2020 р., визначених постановою Кабінету Міністрів України від 07 вересня 2011 р. № 942 (зі змінами 2016 р.); пріоритетів діяльності органів державної влади на середньострокову перспективу; пріоритетних напрямів наукових досліджень, визначених Концепцією розвитку системи наукової діяльності Національної академії державного управління при Президентові України, експертного опитування науковців Національної академії та ін.

З метою забезпечення якості науково-дослідних робіт, актуальності тематики досліджень, визначення їх рівня та суспільно-політич-

них наслідків, підвищення ефективності використання наукового потенціалу закладу Вченою радою Національної академії здійснюється щорічне оцінювання наукових результатів за комплексним науковим проєктом, до якого можуть бути залучені зовнішні експерти. При цьому внутрішня наукова експертиза результатів наукової роботи проводиться спеціальними комісіями, що створюються наказом, рішенням Вченої ради Національної академії з числа провідних наукових та науково-педагогічних працівників Національної академії, її регіональних інститутів; а зовнішня – провідними вченими та експертами з інших установ та організацій (за їх згодою). Крім того, Вченою радою Національної академії здійснюється підсумкова щорічна оцінка результатів науково-дослідних робіт за комплексним науковим проєктом та узагальнена оцінка наукової діяльності Національної академії.

Керівники тем науково-дослідних робіт у процесі їх виконання подають звіт про НДР, який містить деталізовані відомості про цілі, методологію, методи, методику і результати виконаної науково-дослідної роботи або її етапу (анотований, проміжний, заключний). За результатами виконання наукових досліджень готуються рукописи наукових продуктів, визначених тими чи іншими технічними завданнями. Відповідно до Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність» результатом фундаментальних наукових досліджень є гіпотези, теорії, нові методи пізнання, відкриття законів природи, виявлення закономірностей розвитку суспільства, які не орієнтовані на безпосереднє практичне використання, а прикладних – нові знання, призначені для створення нових або вдосконалення існуючих методів, систем, конкретні пропозиції щодо виконання актуальних наукових та суспільних завдань. Науковими продуктами за результатами фундаментальних науково-дослідних робіт можуть бути наукова доповідь, монографія, аналітична записка, а також створені наукові продукти, передбачені за результатами прикладних (монографія, підручник, навчальний посібник, проєкт нормативно-правового документа, науково-методичний документ, підготовка якого потребує проведення відповідних наукових досліджень або містить наукову складову (методичні рекомендації, аналітична записка, політичні пропозиції, курс лекцій тощо))<sup>21</sup>.

<sup>21</sup> Про наукову і науково-технічну діяльність: Закон України від 26.11.2015 № 848-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/848-19>

Перелік результатів фундаментальних і прикладних досліджень доповнюють наукові статті, опубліковані у фахових виданнях.

На сьогодні Національна академія видає два друкованих фахових журнали з державного управління («Вісник Національної академії державного управління при Президентові України», «Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України») та один електронний фаховий журнал «Державне управління: теорія та практика».

Національна академія активно впроваджує політику відкритого доступу з урахуванням рекомендацій Будапештської ініціативи відкритого доступу (Budapest Open Access Initiative) щодо висвітлення наукових результатів діяльності закладу та популяризації наукових продуктів. Результати наукових досліджень, що здійснюються в рамках реалізації комплексного наукового проекту «Державне управління та місцеве самоврядування», є у відкритому доступі на сторінці «Наукова діяльність» сайту Національної академії<sup>22</sup>.

Загальні засади та правила наукової етики в Національній академії регулюються Кодексом академічної доброчесності, який визначає порядок перевірки наукових робіт, що надходять до спеціалізованих вчених рад, редколегій наукових журналів і збірників наукових праць та інших робіт здобувачів вищої освіти, наукових та науково-педагогічних працівників на дотримання академічної доброчесності та заходи щодо запобігання плагіату<sup>23</sup>.

У Національній академії проводяться науково-комунікативні заходи: науково-практичні конференції, у тому числі за міжнародною участю, науково-методологічні та науково-практичні семінари, круглі столи, літні та зимові школи, науково-освітні виставки та інші, які за статусом поділяють на кафедральні, міжкафедральні та загальноакадемічні.

<sup>22</sup> Комплексний науковий проект Національної академії державного управління при Президентові України «Державне управління та місцеве самоврядування». URL: <http://academy.gov.ua/?lang=ukr&tip=dop&tipn=Page&page=199>

<sup>23</sup> Кодекс академічної доброчесності в Національній академії державного управління при Президентові України: затв. наказом президента Національної академії державного управління при Президентові України від 06.12.2016 № 286.

Серед ключових загальноакадемічних заходів слід виділити<sup>24</sup>:

- щорічну Всеукраїнську науково-практичну конференцію за міжнародною участю, що проводиться в Національній академії наприкінці травня;

- Всеукраїнську науково-практичну конференцію за міжнародною участю здобувачів вищої освіти та молодих вчених «Теорія та практика публічного управління та адміністрування у XXI сторіччі», що проводиться наприкінці листопада;

- підсумкову конференцію за результатами виконання науково-дослідних робіт у межах комплексного наукового проекту «Державне управління та місцеве самоврядування», що проводиться в грудні.

У листопаді 2018 р. в Національній академії за ініціатииви Інституту експертно-аналітичних та наукових досліджень відбулася I Всеукраїнська науково-практична конференція за міжнародною участю здобувачів вищої освіти та молодих вчених «Теорія та практика публічного управління та адміністрування у XXI сторіччі», що спрямована на розвиток молодіжної науки. За результатами конференції було запропоновано створити в Національній академії Раду молодих вчених<sup>25</sup>.

Протягом 2019 р. було сформовано нормативну базу, що регламентує діяльність Ради молодих вчених Національній академії. Зокрема, наказом Національної академії від 14 травня 2019 р. № 109 було затверджено Положення про Раду молодих вчених Національної академії, а рішенням Вченої ради Національної академії від 20 червня 2019 р. № 270/05-6 схвалено персональний склад Ради молодих вчених, затверджений наказом Національної академії від 18 вересня 2019 р. № 214. Вищезазначена конференція для молодих вчених відповідно до наказу президента Національної академії від 10 вересня 2018 р. № 262 «Про розвиток молодіжної науки» стала традиційним науковим заходом: 22 листопада 2019 р. Інститут експертно-аналітич-

<sup>24</sup> Щорічні всеукраїнські науково-практичні конференції. URL: <http://academy.gov.ua/?lang=ukr&tip=dop&tipn=Page&page=198>

<sup>25</sup> I-ша Всеукраїнська науково-практична конференція за міжнародною участю здобувачів вищої освіти та молодих вчених «Теорія та практика публічного управління та адміністрування у XXI сторіччі». URL: <http://academy.gov.ua/?lang=ukr&tip=dop&tipn=Page&page=198>

них та наукових досліджень за активної участі Ради молодих вчених та за підтримки Департаменту молоді та спорту виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) та Асоціації міст України провели II Всеукраїнську науково-практичну конференцію за міжнародною участю для молодих вчених та здобувачів вищої освіти<sup>26</sup>.

Усе вищезазначене свідчить про те, що в умовах демократизації українського суспільства в Національній академії організація наукової діяльності здійснюється з урахуванням прогресивних вимог до таких видів діяльності з метою створення сучасного наукового простору для розробки якісного наукового продукту, використання якого в практиці публічного управління та адміністрування сприятиме впровадженню прогресивних технологій, забезпеченню надання управлінських послуг на рівні світових стандартів, забезпеченню сталого розвитку.

### **3.3. Інформаційно-аналітичний ресурс забезпечення розвитку галузі науки «Державне управління»**

На сьогодні трансформація інформаційного суспільства в цифрове суспільство, зростання темпів накопичення, оновлення та передавання наукової інформації, результатом якого є перехід до високотехнологічних ініціатив, наукоємних технологій, насичення фізичного простору електронно-цифровими пристроями, засобами, системами та налагодження електронно-комунікаційного обміну між ними, створюють нові умови до технології організації, проведення й оприлюднення результатів наукового дослідження. Формуючи власний науковий простір, слід усвідомлювати, що дієвим він може бути лише із урахуванням світових тенденцій розвитку, у контексті та в поєднанні з ними. Оскільки в сучасному світі ступінь інтегрованості до світового наукового про-

---

<sup>26</sup> II-га Всеукраїнська науково-практична конференція за міжнародною участю здобувачів вищої освіти та молодих вчених «Теорія та практика публічного управління та адміністрування у XXI сторіччі». URL: <http://academy.gov.ua/?lang=ukr&tip=dop&tipn=Page&page=198>

стору є одним із найважливіших показників рівня національної науки, розвиненості її цифрової інфраструктури<sup>27</sup>, просування українських наукових здобутків до нього теж є обов'язковою і невід'ємною складовою розвитку національного науково-інформаційного простору<sup>28</sup>.

Основними завданнями інформаційного забезпечення наукової та науково-технічної діяльності<sup>29</sup> є інформування наукової спільноти про стан досліджуваних об'єктів, відповідність їх нормативно-правовим актам та законодавству, створення умов для вільного використання та поширення актуальної наукової інформації, розроблення і впровадження сучасних технологій у науково-інформаційну діяльність. Із цією метою в Україні створено Національну систему науково-технічної інформації (НСНТІ)<sup>30</sup>, яка здійснює інформаційне обслуговування користувачів із використанням національної та світових комп'ютерних мереж, формуванням баз даних із науково-технічної та економічної інформації. Для підвищення ефективності дослідження науковець має бути обізнаним із національною та зарубіжними системами науково-технічної інформації, зокрема науково-інформаційним, програмно-технологічним і організаційно-методичним забезпеченням системи формування інформаційних ресурсів в Україні та за кордоном, у тому числі особливостями реферування вітчизняної і зарубіжної наукової літератури. Разом з тим відсутність доступу до світових наукових інфраструктур негативно впливає на українську науку в цілому, є суттєвим обмеженням, що не дає змоги оцінювати можливості української науки та здійснювати співпрацю в рамках міжнародних проектів та програм.

Важливе значення в організації та проведенні досліджень у галузі державного управління належить науковій діяльності, що здійснюється науковими установами, закладами вищої освіти, інформа-

<sup>27</sup> Інформаційно-комунікативна діяльність органів публічної влади: монографія / за заг. ред. В. С. Куйбіди, О. В. Карпенка. 2-ге вид. Київ: НАДУ: Компрінт, 2019. 358 с.

<sup>28</sup> Попик В. І. Формування національного науково-інформаційного простору: інтеграція й кооперація зусиль бібліотек, наукових установ та інформаційних центрів України. *Бібл. вісн.* 2015. № 3 (227). С. 3–11.

<sup>29</sup> Про наукову і науково-технічну діяльність: Закон України від 26.11.2015 № 848-VIII (ред. від 16.07.2019). URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/848-19/page>

<sup>30</sup> Про науково-технічну інформацію: Закон України від 25.06.1993 № 3322-XII (ред. від 19.04.2014). URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/3322-12>

ційно-аналітичними центрами України. У загальній системі організації та проведення досліджень у галузі науки «Державне управління» провідне місце належить Національній академії державного управління при Президентові України, яка впродовж багатьох років забезпечувала розвиток наукових досліджень з державного управління в Україні, розробляла та реалізовувала узгоджену політику щодо визначення тематики наукових досліджень; забезпечувала координацію діяльності закладів та установ, у яких виконувалися наукові дослідження з державного управління; підвищувала якість та конкурентоспроможність наукових досліджень Національної академії засобом посилення їх прикладного аспекту, емпіричної складової та спрямовувала їх на науковий супровід державно-управлінських реформ.

Аналізу різних аспектів інформаційного забезпечення в галузі науки державного управління присвячені праці провідних українських учених О. Акімова, В. Бакуменка, Н. Грицяк, В. Дрешпака, Р. Калюжного, О. Карпенка, С. Кравченка, Ю. Нестеряка, А. Панчука, Г. Почепцова, С. Соловійова, В. Садовенка, А. Семенченка, Ю. Сурміна, С. Телешуна, П. Шпиги та ін.

Зв'язок інформаційно-аналітичної діяльності з науковими дослідженнями розкрито в багатьох наукових працях, зокрема, Ю. Сурміна та І. Бідзюри<sup>31</sup>, С. Кравченка<sup>32</sup>, С. Телешуна<sup>33</sup>. У монографії Ю. Лисецького<sup>34</sup> розкрито роль й особливості інформаційних систем та технології обробки наукової інформації. Актуальною у вирішенні зазначеної проблематики є наукова робота швейцарської дослідниці Г. Шнайдер<sup>35</sup>, що розкриває особливості доступу, обробки та збері-

<sup>31</sup> Сурмин Ю. П., Бидзюра И. П. Аналитическая деятельность: теория, методы, инструменты: учебник. Киев: Освита України, 2012. 494 с.

<sup>32</sup> Кравченко С. О., Кравченко В. В. Основы методологии информационно-аналитической деятельности: навч. посіб. Київ: УкрСІЧ, 2015. 136 с.

<sup>33</sup> Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк, В. П. Трошинський, Ю. П. Сурмін та ін. Київ: НАДУ, 2011. Т. 2: Методологія державного управління. 691 с.

<sup>34</sup> Лисецький Ю. М. Інформаційні технології в управлінні та обробці інформації: монографія. Київ: ЛАТ&К, 2018. 266 с.

<sup>35</sup> Schneider, G. Wissenschaftliche Information: Zugang, Verarbeitung und Speicherung: Ein Förderprogramm zur Bündelung der wissenschaftlichen Information in der Schweiz. BIBLIOTHEK – Forschung und Praxis. 2016. 40 (3). P. 424–433.

гання інформації в науковому просторі через мережу дослідницької інфраструктури, поєднуючи послуги бібліотек, наукових інформаційних та цифрових сервісів, інформаційно-комунікаційних та цифрових технологій, завдяки програмі фінансової підтримки Швейцарії.

Оцінюючи наукові здобутки галузі науки «Державне управління» з позицій імперативів державно-управлінських реформ і системної трансформації суспільства, необхідно констатувати, що вони ще не є достатньо ефективними через низку проблем, які мають бути розв'язані в результаті виконання завдань, передбачених Стратегією реформування державного управління України на період до 2021 року<sup>36</sup>, реформування системи освіти та науки в Україні відповідно до Національної стратегії розвитку освіти в Україні на період до 2021 року<sup>37</sup>, реалізації напрямів Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки<sup>38</sup>, Стратегії розвитку Національної академії державного управління при Президентові України на 2017–2021 роки, Концепції розвитку системи наукової діяльності Національної академії державного управління при Президентові України. Аналізуючи зазначені нормативні документи, стає зрозумілим, що пріоритетним напрямом у процесі реформування галузі науки «Державне управління» залишається створення належних умов інформаційно-ресурсного забезпечення.

У термінологічному словнику «Публічне управління» поняття «інформаційно-ресурсне забезпечення» (ІРЗ) трактується як процес, спрямований на функціональну взаємодію складових розгалуженої комплексної інформаційної системи, яка включає: 1) інформаційно-ресурсну складову – безліч інформаційних об'єктів, серед яких інформаційні ресурси та компоненти (нормативно-правові, ка-

<sup>36</sup> Деякі питання реформування державного управління України: Розпорядж. Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 № 474-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80>

<sup>37</sup> Про Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року: Указ Президента України від 25.06.2013. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/344/2013/page>

<sup>38</sup> Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації: Розпорядж. Кабінету Міністрів України від 17.01.2018 № 67-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-%D1%80>



дрові, матеріально-технічні); 2) інформаційно-комунікаційну складову – мережеву взаємодію між інформаційними об'єктами через канали передавання інформації, засоби зв'язку і комунікації, що включають інформаційні технології збирання, накопичення, передавання, обробки, продукування та поширення інформації й знання; 3) інституційну складову – організаційні та юридичні інституції, які здійснюють пошук, збирання, обробку, зберігання, передавання, поширення інформації, забезпечують створення інформаційних ресурсів з метою підтримки інформаційних процесів та надання інформаційних послуг<sup>39</sup>.

В інформаційному забезпеченні наукової діяльності необхідно виокремити науково-інформаційну, інформаційно-аналітичну, інформаційно-реферативну, інформаційно-комунікативну діяльність. Зокрема, науково-інформаційна діяльність покликана забезпечити інформаційне обслуговування всіх інших видів наукової діяльності. Основне спрямування науково-інформаційної діяльності<sup>40</sup> полягає в задоволенні потреб науковців у науково-технічній інформації, що включає її пошук, збирання, аналітично-синтетичну обробку, фіксацію, зберігання, використання та поширення, відображає результати про наукові досягнення, отримані в процесі науково-дослідної роботи.

Ураховуючи, що інформаційно-аналітичне забезпечення наукової діяльності передбачає цілеспрямований пошук, збереження та поширення інформації, необхідної для аналізу та вибору альтернативних рішень, організацію та контроль за проведенням прогнозно-аналітичних робіт, підготовку інформаційно-аналітичних матеріалів за результатами наукових досліджень, актуальним на сьогодні, на думку С. Телешуна, є застосування системи автоматизованої підтримки інформаційно-аналітичної діяльності, зокрема, спеціальних інформаційно-програмних засобів, що дасть можливість оптимально організувати супровід інформаційно-аналітичних досліджень<sup>41</sup>.

Для якісного забезпечення наукової комунікації, повноти подання наукової інформації, оперативного обміну результатами науко-

<sup>39</sup> Публічне управління... С. 65.

<sup>40</sup> Про науково-технічну інформацію: Закон України від 25.06.1993 № 3322-ХІІ (ред. від 19.04.2014). URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/3322-12>

<sup>41</sup> Енциклопедія державного управління: у 8 т. Т. 2. С. 224–225.

вих досліджень здійснюється інформаційно-реферативна діяльність. Реферативна інформація являє собою комунікативний простір для інформаційно-пошукових, когнітивно-верифікативних та науково-дослідних процесів. Використання реферативних баз даних сприяє критичному аналізу інформації науково-комунікативного поля, фільтруванню значного інформаційного потоку, критичному осмисленню та верифікації інформації дослідником під час аналізу та циркуляції інформації між суб'єктами<sup>42</sup>. З урахуванням сучасних вимог реферуванню мають підлягати всі першоджерела, наукові фахові видання установ та закладів системи вищої освіти, що здійснюється Інститутом проблем реєстрації інформації (ІПРІ) НАН України, Національною бібліотекою України ім. В. І. Вернадського, Державною науковою установою «Книжкова палата України ім. Івана Федорова» та ін.

Інформаційно-комунікативна діяльність здійснюється для пропагування та розповсюдження інтелектуального продукту, обміну науковими знаннями засобом організації та проведення науково-комунікативних заходів, оприлюднення основних наукових результатів у друкованих та електронних наукових фахових виданнях, формування інформаційно-бібліотечних та архівних фондів та ін. У системі пошуку, збереження та поширення наукової інформації виокремлюють інформаційні ресурси та сервіси, зокрема:

- спеціалізовані інформаційні системи, що підтримуються академіями наук, міністерствами й відомствами, закладами вищої освіти;
- автономні інформаційно-пошукові системи (бази даних);
- пошукові системи видавництва наукової періодики;
- інституційні репозитарії бібліотечних консорціумів і закладів вищої освіти, що підтримують концепцію відкритого доступу до інформації;
- бібліотечні інформаційно-пошукові системи, вебпортали бібліотек, інформаційних центрів та установ;
- спеціалізовані системи пошуку наукової інформації в інтернеті.

---

<sup>42</sup> Рабаданова Л. В. Реферативна діяльність Державної науково-педагогічної бібліотеки України імені В. О. Сухомлинського як засіб розвитку наукової комунікації. URL: <http://lib.iitta.gov.ua/166133/1/%D0%A0%D0%B0%D0%B1%D0%B0%D0%B4%D0%B0%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B0.pdf>

У контексті модернізації змісту та функціональності наукового інформаційного простору Національної академії вживаються заходи щодо підвищення ефективності застосування інформаційно-аналітичних ресурсів та сервісів у навчально-науковій та адміністративно-організаційній діяльності закладу. Зокрема, за напрямками модернізації системи професійного навчання державних службовців у галузі знань «Публічне управління та адміністрування», науково-дослідних робіт у межах комплексного наукового проекту Національної академії «Державне управління та місцеве самоврядування» проводяться скоординовані заходи щодо впровадження та використання інформаційно-аналітичних ресурсів. Відповідно, наказом президента Національної академії від 12 січня 2018 р. № 2 утворено Постійну комісію Вченої ради Національної академії державного управління при Президентові України з питань розвитку інформаційно-комунікативної інфраструктури, основними завданнями якої є: 1) розробка основних напрямів упровадження електронного урядування та електронної освіти в Національній академії та механізмів її реалізації; 2) координація та планування діяльності підрозділів Національної академії з питань розвитку та впровадження новітніх інформаційно-комунікаційних та цифрових технологій; 3) науково-технічна експертиза проєктів і програм із цифровізації закладу.

На сьогодні до інноваційних напрямів розвитку галузі науки «Державне управління» можна віднести корпоративну каталогізацію інформаційно-аналітичних ресурсів, функціонування науково-освітніх порталів, сервісних ресурсних центрів і цифрових бібліотек, створення віртуальних навчальних та наукових лабораторій, проведення телекомунікаційних конференцій, надання інформаційних послуг, реалізацію дистанційних методів моніторингу, інтернет-опитування. Практично кожна науково-освітня установа, що виконує наукові дослідження з державного управління, намагається представляти у відкритому доступі в цифровій формі дані про публікації співробітників, інформацію про результати наукових досліджень, звітні матеріали та ін.

Актуалізація наукових і дисертаційних досліджень, що виконуються в галузі науки «Державне управління», вимагає суттєвого вдосконалення організації наукової діяльності у визначених напрямках (рис. 3.1).



**Рис. 3.1.** Модель науково-інформаційного забезпечення досліджень у галузі державного управління

*Джерело:* авторська розробка.

Постійне зростання обсягів наукової інформації потребує прискорення й більш складних способів її інформаційно-аналітичної переробки. Відповідно, об'єднання всіх існуючих інформаційних ресурсів, сервісів та процесів в єдине ціле зумовлює впровадження у науково-освітніх установах, у яких виконуються дослідження з державного управління, інформаційних систем (ІС). Інформаційна система призначена для відображення та ведення інформаційної моделі. Ця

система повинна забезпечувати засоби для здійснення інформаційних процесів: зберігання, передавання, перетворення інформації<sup>43</sup>.

Для максимального забезпечення систематизації та автоматизації процесів опрацювання інформації в науково-освітніх установах запроваджуються автоматизовані інформаційні системи управління (АІСУ), які є взаємопов'язаною сукупністю даних, обладнання, програмних засобів, персоналу, стандартів процедур, призначених для збирання, опрацювання, розподілу, зберігання, надання інформації відповідно до вимог, що впливають з діяльності науково-освітньої установи. Як правило, це система для підтримки та прийняття рішень, виробництва інформаційних продуктів, що використовує комп'ютерну інформаційну технологію і професійний персонал, який взаємодіє з комп'ютерною технікою, використовуючи телекомунікаційний зв'язок<sup>44</sup>.

Отже, першочерговим завданням в інформаційно-аналітичному забезпеченні наукової діяльності Національної академії є модернізація науково-інформаційного середовища, організація відкритого доступу до наукових знань та наукової інформації, ретрансляція цієї інформації в освітньо-науковому інформаційному просторі. Ураховуючи постійно зростаючий потік наукової інформації, що перетворює пошук інформації на трудомісткий процес, фахівцями Національної академії для належного інформаційно-аналітичного забезпечення створюються відповідні ресурси та сервіси.

У Національній академії функціонує Єдина автоматизована інформаційна система, що включає зовнішній та внутрішній вебпортал закладу. Зовнішній портал (<http://academy.gov.ua/>) упроваджений для створення єдиного офіційного інформаційного простору Національної академії. Цей портал виконує функції представництва Національної академії в науково-освітньому інформаційному просторі та залучення до нього працівників органів державної влади та управління. Зовнішній та внутрішній вебпортали, які є мережею доступу до інформаційних, консультаційних, освітніх серверів, використовуються для розміщення інформаційно-пошукових систем, наукових баз даних, баз знань. Через офіційний вебсайт надано доступ до інформа-

<sup>43</sup> Енциклопедичний словник... С. 295–296.

<sup>44</sup> Лисецький Ю. М. Інформаційні технології в управлінні та обробці інформації: монографія. Київ: ЛАТ&К, 2018. 266 с.

ційних ресурсів інших установ та організацій, зокрема офіційного інтернет-представництва Президента України (<http://www.president.gov.ua/>), Верховної Ради України (<https://rada.gov.ua/>), Кабінету Міністрів України (<https://www.kmu.gov.ua/ua>), Конституційного Суду України (<http://www.ccu.gov.ua/>), міністерств України, центральних органів виконавчої влади, порталу «Ефективна держава» міжрегіональної інформаційної мережі (<http://derzhava.in.ua/Pages/home.aspx>).

Сучасні інформаційні та цифрові технології докорінно змінили уявлення про роль бібліотеки в інформаційно-аналітичному забезпеченні наукової діяльності. На підставі вивчення наукових інформаційних ресурсів бібліотек України в ресурсах інтернету визначено, що головними ресурсами в системі інформаційного забезпечення науки залишаються бази даних та бібліотечні електронні каталоги, які розвиваються в напрямках створення корпоративних електронних каталогів, удосконалення довідково-пошукового апарату, формування електронних (цифрових) бібліотек на засадах повнотекстового розширення електронних каталогів.

На сьогодні, забезпечуючи збереження й активне використання наукової інформації та знань, бібліотеки перетворюються на інтелектуальні науково-інформаційні центри<sup>45</sup> накопичення релевантної інформації та ефективного інформаційного супроводу наукових досліджень. Розгляд бібліотеки в такому контексті підкреслює її особливість як комплексної системи, яка розвивається у постійній взаємодії з науково-освітньою системою.

В інформаційно-аналітичному забезпеченні наукової діяльності першочергову увагу слід звертати на особливі постійно зростаючі інформаційні потреби сучасних науковців, зокрема на їх заінтересованість у синтезованому, інтегрованому матеріалі для відбору актуального і достовірного наукового матеріалу. Адже науковець сьогодні потребує не тільки окремих документів, а й аналітичних матеріалів, тематичних, бібліографічних, реферативних та повнотекстових баз даних (БД). У цьому контексті особливого значення набувають консультування й орієнтування науковців у масивах ресурсів вітчизняної та світової наукової інформації. Відповідно, першочерговими завдан-

---

<sup>45</sup> Гранчак Т. Національна бібліотека України імені В. І. Вернадського як науково-інформаційний центр організації управління знаннями. *Бібл. вісн.* 2018. № 2 (244). С. 3–10.

нями, які нині повинні вирішувати бібліотеки, мають бути: 1) набуття навичок щодо орієнтування в інформаційних потоках і ресурсах, застосування в роботі сучасних інформаційних та цифрових технологій; 2) формування інтегрованих баз даних профільних матеріалів, архівів неопублікованих результатів наукових досліджень; 3) надання допомоги у просуванні наукових установ та їх співробітників у мережі «Інтернет», консультування щодо створення їх бібліометричних профілів; 4) оновлення форм і методів роботи, орієнтація на індивідуальне подання користувачеві потрібної інформації.

На сьогодні світова тенденція стрімкого зростання інформаційних потоків висуває нові вимоги до інформаційного забезпечення наукових досліджень. Згідно із Концепцією розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки та плану заходів щодо її реалізації одним із напрямів, що забезпечує інтеграцію української науки в європейський дослідницький простір, визначено гармонізацію з європейськими та світовими науковими ініціативами, серед яких розбудова інтероперабельних цифрових інфраструктур для потреб закладів освіти та науки, підключення до освітньої мережі GEANT та європейської грид-інфраструктури; відкриття доступу до даних та публікацій, здійснених за рахунок державного фінансування та ін.<sup>46</sup>

Отже, для закладів, що здійснюють дослідження з проблем державного управління, визначальним є подальший розвиток цифрової інфраструктури – системи інформаційних ресурсів і сервісів для забезпечення відкритого віддаленого доступу до наукових даних та знань. Наукові розробки, що виконані за рахунок фінансування з державного бюджету, мають бути у відкритому доступі та стати здобутком наукової спільноти в цілому. Згідно із сучасними вимогами організації наукової діяльності<sup>47</sup> одним із основних напрямів визначено, зокрема, установлення оцінки якості та продуктивності результатів

<sup>46</sup> Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації: Розпорядж. Кабінету Міністрів України від 17.01.2018 № 67-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-%D1%80>

<sup>47</sup> Про опублікування результатів дисертацій на здобуття наукових ступенів доктора і кандидата наук: наказ МОН України від 23.09.2019 № 1220. URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/RE34057.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/RE34057.html)

наукового дослідження, що дає змогу сформувати науковий рейтинг наукової установи, кафедри, окремого вченого.

Сьогодні науковець повинен усвідомлювати, що наукові публікації є не тільки формальною вимогою для отримання наукових ступенів та вчених звань, а базовим показником, що відображає наукову діяльність кожного наукового працівника. Наукові публікації мають бути оприлюдненими та цитованими. Сучасні форми розповсюдження наукових досліджень вимагають від науковця подання отриманих результатів до загальноновизнаних сховищ періодичних видань і видавництв, зокрема: Elsevier, Springer, Wiley, Taylor & Francis, OUP, CUP, AIP, APS, Science та інших, що входять до різних наукометричних баз даних, найпотужнішими серед яких визнано Google Scholar, EBSCO, Scopus, Web of Science та ін.

Відкрита пошукова система і бібліометрична база даних Google Scholar<sup>48</sup> дає змогу обробляти майже весь світовий науковий документний потік, індексує наукові публікації та вебсегменти, визначає рейтинг науковців. Наукометрична система Web of Science<sup>49</sup> пропонує доступ до реферативних та бібліографічних баз даних, у яких індексуються більше 33 тис. видань наукових статей з престижних періодичних видань, книг та матеріалів наукових конференцій із зазначенням реальної цитованості цих матеріалів. Міжнародна реферативна та наукометрична база рецензованої літератури Scopus<sup>50</sup> на сьогодні індексує понад 21 500 рецензованих наукових журналів, 130 000 книг із різних галузей знань, досліджує дані про цитування та розраховує різноманітні дослідницькі метрики. Цифрові ресурси корпорації EBSCO<sup>51</sup> поєднують інтерактивну реферативно-бібліографічну систему, рецензовану/анотовану повнотекстову базу даних та повнотекстовий архів видавництв. Удосконалення навичок роботи з різними реферативними та наукометричними базами даних сприяє розвитку науково-дослідницької компетентності у науковців.

<sup>48</sup> Google Scholar. URL: <https://scholar.google.com/>

<sup>49</sup> Web of Science. URL: <http://wokinfo.com/>

<sup>50</sup> Scopus. URL: <http://www.scopus.com/>

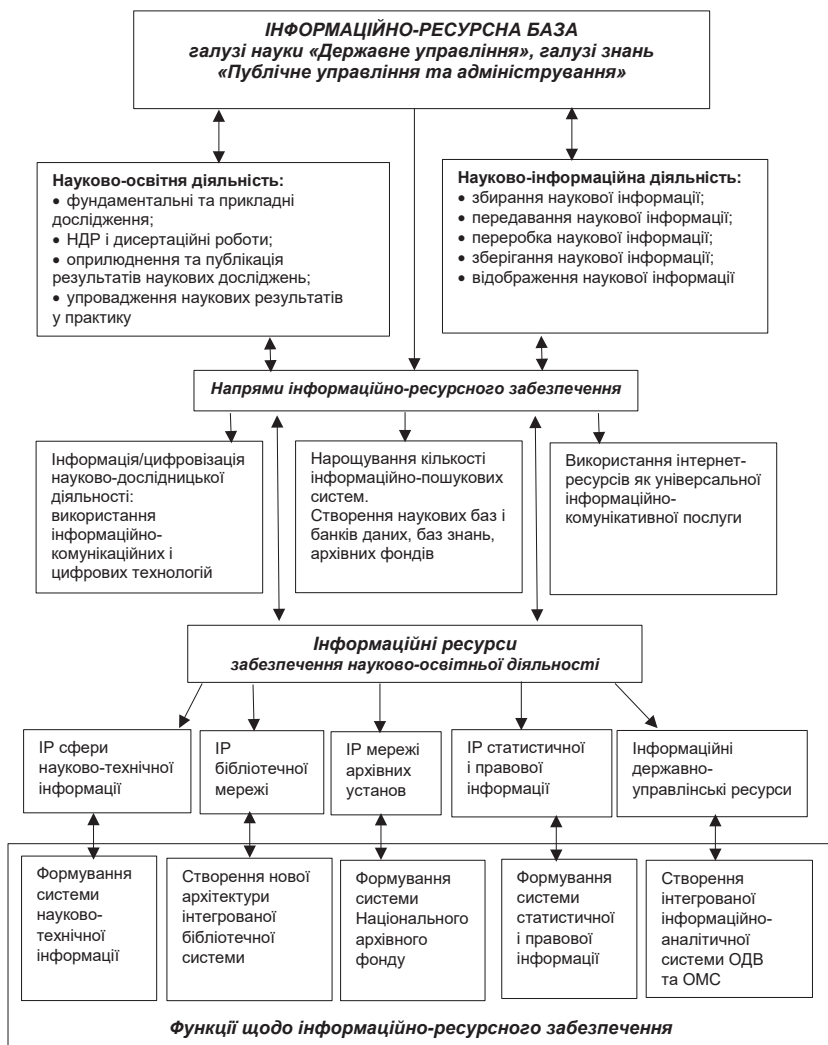
<sup>51</sup> EBSCOhost Research Platform. URL: <https://www.ebsco.com/products/ebscohost-platform>



Проаналізувавши вплив на розвиток галузі науки «Державне управління» інформаційно-телекомунікаційних систем, цифрових технологій, ураховуючи сучасні підходи до інформаційно-аналітичної підтримки проведення науково-дослідних робіт, дисертацій, постає питання створення нового формату єдиного інформаційного науково-освітнього середовища, що відповідає сучасному стану розвитку інформаційно-комунікаційних та цифрових технологій, дає можливість формувати централізоване та систематизоване зберігання даних в електронному вигляді для забезпечення інформаційних потреб користувачів і підвищення якості надання інформаційних послуг, відповідно, створює передумови для формування цілісної, систематизованої, актуалізованої та орієнтованої на науковців системи знань.

Роз'єднаність інформаційних ресурсів, необхідність надання для користувача системи простого та зручного доступу, стандартизація підходу до створення, опису та збереження, можливість швидко знаходити та отримувати інформаційні ресурси – такий неповний перелік головних проблемних питань управління неструктурованими інформаційними ресурсами. У подоланні зазначених проблем щодо структуризації та цілеспрямованого управління інформаційними ресурсами, базами даних розроблено структурно-функціональну модель формування інформаційно-ресурсної бази галузі науки «Державне управління» і галузі знань «Публічне управління та адміністрування»<sup>52</sup> (рис. 3.2), складовими якої є процеси, що закономірно взаємопов'язані та розширюють інформаційні можливості кожного підпроцесу. До основних взаємопов'язаних процесів структурно-функціональної моделі логічно належать такі напрями: 1) науково-освітня діяльність; 2) науково-інформаційна діяльність; 3) інформаційно-ресурсне забезпечення; 4) інформаційні ресурси забезпечення науково-освітньої діяльності; 5) функціональні особливості формалізованих процесів інформаційно-ресурсного забезпечення. Модель характеризується прикладною спрямованістю та формує системний підхід до інформаційно-ресурсного забезпечення галузі науки «Державне управління» і галузі знань «Публічне управління та адміністрування».

<sup>52</sup> Муравицька Г. В. Інформаційно-ресурсне забезпечення галузі науки «Державне управління»: дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01. Київ, 2018. С. 192.



**Рис. 3.2.** Структурно-функціональна модель формування інформаційно-ресурсної бази галузі науки «Державне управління», галузі знань «Публічне управління та адміністрування»

Джерело: авторська розробка.

У процесі проведеного дослідження встановлено, що прискорення й ефективне формування сучасного науково-інформаційного простору можливе лише шляхом створення та прогресивного функціонування ринку інформаційних продуктів і послуг як основи отримання, опрацювання й обміну інформаційними ресурсами, підвищення рівня знань та інформаційної культури. Водночас забезпечення *повноцінного входження* науково-освітніх установ, у яких виконуються наукові дослідження з державного управління, *до загальнонаціонального та міжнародного* науково-інформаційного простору, підвищення рейтингу в загальній системі науково-освітніх установ, розширення функціональних можливостей закладу, забезпечення підтримки наукової діяльності та відкритого доступу до досліджень, покращення якості наукової комунікації потребує суттєвого вдосконалення організації наукової діяльності у напрямках формування цілеспрямованих масивів наукової інформації, а саме:

1) створення наукових баз і банків даних, баз знань, наукових порталів, інституційних репозитаріїв, які можна постійно оновлювати, використовуючи нові засоби цифрових технологій, акумулюючи актуальну наукову інформацію;

2) техніко-інформаційної реконструкції наукових бібліотек із запровадженням інтегрованих бібліотечних систем, що створюються відповідно до сучасних цифрових технологій та призначені для обслуговування користувачів у форматі системи «пошуку та доставки» через єдине пошукове вікно (за аналогією з пошуком у гуглі);

3) формування масивів науково-допоміжної бібліографії як важливого засобу наукової комунікації, що створює комфортні умови дослідникам, допомагає ефективніше знаходити потрібну інформацію;

4) посилення можливостей інформаційно-пошукових систем, що дає змогу за допомогою процесу цифровізації оперативно розв'язувати проблеми аналізу великого обсягу інформаційних даних;

5) забезпечення функціонування інформаційно-аналітичних центрів, основне призначення яких полягає у супроводі, координації та інституційній підтримці галузі науки «Державне управління»;

6) використання наукових інтернет-ресурсів як унікального потужного інструменту віртуальної науки та сучасного напрямку наукової комунікації, ефективність якого зумовлена ступенем розвитку інформаційно-пошукових і аналітичних систем;

7) формування локального сховища інформації науково-освітньої установи як засобу інтеграції інформаційних ресурсів бібліотеки, кафедр, наукових та адміністративних підрозділів, що забезпечить об'єднання всіх існуючих наукових ресурсів в єдину профільну інформаційно-ресурсну базу.

Підсумовуючи, доцільно зауважити, що прискорене та ефективне формування сучасного національного науково-інформаційного простору, гармонізація його з європейськими та світовими науковими ініціативами, що повинна забезпечити інтеграцію української науки в європейський дослідницький простір, можливо лише шляхом створення належних умов інформаційно-аналітичного забезпечення наукової діяльності із застосуванням перспективних технологій та інновацій. Тільки запровадження та ефективне використання можливостей сучасних цифрових інструментів і ресурсів забезпечить інтеграцію науково-освітніх установ, у яких виконуються дослідження в галузі державного управління, до міжнародного науково-інформаційного простору, створить необмежений доступ до наукометричних інформаційних систем, реферативних, довідкових, повнотекстових баз даних, що надаватиме можливість проводити моніторинг міжнародних наукових досліджень, презентувати власні наукові досягнення, отримувати дані про науковий рейтинг та відстежувати вплив наукових робіт і публікацій як окремих учених, так і науково-освітньої установи загалом. Відповідно, упровадження зазначених процесів у науково-освітню діяльність Національної академії підвищуватиме її рейтинг і конкурентоспроможність на сучасному ринку освітніх, науково-дослідницьких та експертно-аналітичних послуг і позитивно впливатиме на модернізацію галузі науки «Державне управління», галузі знань «Публічне управління та адміністрування».

### **3.4. Проблеми розвитку галузі науки «Державне управління»**

На особливостях галузі науки державного управління позначаються як загальні умови функціонування науки в українському суспільстві, так і спеціальні особливості формування та розвитку цієї галузі наукової діяльності, спрямованої на створення та передавання нових наукових знань для задоволення потреб теорії і практики державного управління в українському суспільстві та окремих наукових і освітніх установах.

За результатами доповіді експертів Платформи громадянського суспільства Україна – ЄС «Імплементація євроінтеграційних реформ у сфері науки й технологій», проблеми, що характеризують поточний стан сфери науки й технологій у нашій країні, залишаються традиційними впродовж багатьох років. Це, передусім<sup>53</sup>:

- систематичне недофінансування;
- відсутність координації між ЦОВВ, наукою, бізнесом та громадянським суспільством під час вирішення стратегічних питань розвитку наукової сфери;
- брак сучасних процедур оцінювання ефективності діяльності наукових установ та наукової діяльності ВНЗ щодо бюджетного фінансування;
- застаріла дослідницька інфраструктура та матеріально-технічна база, для осучаснення якої потрібні значні кошти та визначення стратегії її розвитку;
- вплив висококваліфікованих кадрів, зокрема молодих науковців;
- брак дієвих механізмів комерціалізації досліджень, обміну даними та знаннями між наукою, економікою (бізнесом) та суспільством (розв’язання соціальних проблем);
- несистемність дій у напрямі інтеграції України до ЄДП.

Відповідно до Заключного звіту незалежного європейського аудиту національної системи досліджень та інновацій України, підготовленого незалежними експертами і провідними фахівцями профільних міністерств країн ЄС, «незважаючи на масштабні трансформації, реалізовані в економічній та геополітичній структурі країни за останні 25 років, її програма та досягнення у сфері розвитку науки, технологій та інноваційної діяльності (НТИ) не повністю відповідали потребам, яких вимагала нова ситуація»<sup>54</sup>.

<sup>53</sup> Імплементація євроінтеграційних реформ у сфері науки й технологій: доп. Платформи громадянського суспільства Україна – ЄС. Київ, 2017. 56 с. URL: [https://www.civic-synergy.org.ua/wp-content/uploads/2018/04/Science\\_all.pdf](https://www.civic-synergy.org.ua/wp-content/uploads/2018/04/Science_all.pdf)

<sup>54</sup> Заключний звіт незалежного європейського аудиту національної системи досліджень та інновацій України: Інструмент політичної підтримки програми «Горизонт 2020» European Union, 2017. 83 с. URL: [file:///C:/Users/Petro/Downloads/KI%20AX%2016%20008%20UK%20N%20Transl%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Petro/Downloads/KI%20AX%2016%20008%20UK%20N%20Transl%20(1).pdf)

Провідною ідеєю незалежних експертів є те, що обов'язковою передумовою існування та розвитку суспільства є «наука, що існує для забезпечення вигод для суспільства та економіки». Саме це твердження, на думку експертів, має стати наріжним каменем, на якому базуватимуться програмні заяви та правила роботи всіх дослідницьких організацій (включаючи університети та академії наук).

За даними щорічного соціологічного моніторингу ролі науки в українському суспільстві, який здійснює Інститут соціології за дорученням Президії НАН України, на думку ряду експертів, розвиток вітчизняної науки стримує олігархічна система влади і периферійний характер побудованого в Україні «капіталізму для своїх». Половина з тих, хто вказав на соціально-політичні бар'єри на шляху розвитку науки, підкреслили нерозуміння владою її вирішальної ролі у розвитку сучасного суспільства, наслідком якого є негативне ставлення держави до науки і його культивування в суспільстві. Інституційними перешкодами є недоліки в організації та управлінні наукою, неготовність наукових установ до роботи в умовах ринку, відсутність адекватних критеріїв оцінювання наукової діяльності, низька активність учених щодо зміни ситуації на краще. До найголовніших соціокультурних бар'єрів віднесено<sup>55</sup>:

- дефіцит кваліфікованих кадрів;
- нерозвиненість сучасної культури наукової діяльності;
- девальвацію соціального капіталу науки (92 % експертів вказали, що престиж професії вченого останніми роками знизився, причому три чверті оцінили це зниження як істотне);
- погане знання англійської мови і недостатнє використання новітніх інформаційних технологій;
- старіння кадрів та труднощі в залученні талановитої молоді в науку через відсутність необхідних умов;
- слабку інтеграцію української науки у світову;
- нав'язану Україні ззовні роль донора науково-технічного потенціалу;

<sup>55</sup> Петрушина Т. О. Наукова доповідь «Стан і перспективи науки в Україні (за даними соціологічних досліджень)». URL: <https://i-soc.com.ua/ua/news/stan-i-perspektivi-nauki-v-ukraini-za-danimi-sociologichnih-doslidzenh.-naukova-dopovid-t.o.-petrushinoi> (дата звернення: 17.10.2019).

– переважання кон’юнктурних аспектів над змістовно-науковими<sup>56</sup>.

Практично всі експерти зазначають причинами сучасного погіршення стану науки в Україні соціально-економічні причини, зокрема: низький технологічний рівень економіки і запиту з боку виробництва, незацікавленість бізнесу в розвитку науки. Особливою проблемою є питанням фінансування наукової діяльності – абсолютні величини державного фінансування фундаментальних досліджень у розвинених країнах та Україні, з огляду на розмір ВВП, незрівнянні.

Наведемо лише окремі показники сучасного стану наукової сфери України: 1) державне фінансування науки в Україні відповідає приблизно бюджету одного солідного західноєвропейського університету; 2) державні витрати на одного науковця в Україні у 18 разів менші, ніж у Бразилії, у 34 рази – ніж у Південній Кореї, у 70 разів менші, ніж у США; 3) кількість дослідників в Україні у розрахунку на душу населення в три рази нижча, ніж у середньому по країнах ЄС; 4) кількість дослідників на один мільйон жителів сьогодні становить у США – 4231, у Німеччині – 4363, в Ізраїлі – 8255, в Україні – 1026; 5) державне фінансування зменшено останніми роками до 0,18 % ВВП, що становить одну шосту від передбаченого законодавством України рівня (1,7 % ВВП)<sup>57</sup>.

Для порівняння: за даними 2017 р., частка обсягу витрат на наукові дослідження і розробки у ВВП країн ЄС-28 у середньому становила 2,06 %. Більшою за середню вона була у Швеції – 3,40 %, Австрії – 3,16 %, Данії – 3,05 %, Німеччині – 3,02 %, Фінляндії – 2,76 %, Бель-

<sup>56</sup> Петрушина Т. О. Наукова доповідь... URL: <https://i-soc.com.ua/ua/news/stan-i-perspektivi-nauki-v-ukraini-za-danimi-sociologichnih-doslidzhen.-naukova-dopovid-t.o.-petrushinoi>

<sup>57</sup> Вітчизняна наука у соціологічному вимірі / за ред. Т. Петрушиної. Київ: Ін-т соціології НАН України, 2017. 75 с.; Петрушина Т. О. Стан і перспективи вітчизняної науки (за даними соціологічних досліджень). РРТ. URL: <https://i-soc.com.ua/ua/news/stan-i-perspektivi-nauki-v-ukraini-za-danimi-sociologichnih-doslidzhen.-naukova-dopovid-t.o.-petrushinoi>

гії – 2,58 %, Франції – 2,19 %; меншою – у Македонії, Румунії, Латвії, Мальті та Кіпрі (від 0,36 до 0,56 %) <sup>58</sup>.

За браком фінансування, без належної підтримки держави в останні десятиріччя вітчизняна наука втрачає визнані світом наукові традиції, втрачає темп свого розвитку в умовах нових викликів сучасної дійсності. Це відбувається тоді, коли, як вказує В. Горовий, значення науки, значення продукування наукової інформації, основного рушія в трансформації інформаційного суспільства, невпинно зростає. Комісія з національної безпеки США, наприклад, із цього приводу зазначає, що «нові соціальні та політичні зміни у світі в найближчі 25 років будуть, цілком очевидно, виникати з основних наукових досягнень і технологічних інновацій». Ми поділяємо думку автора, що говорячи про перспективи академічної науки, слід також говорити про безсумнівну потребу перегляду в ставленні до неї суспільства, достойний розвиток якого вона має забезпечувати <sup>59</sup>.

Проблеми науки в Україні полягають не лише в недостатній кількості коштів. Західноєвропейські експерти до вищезазначеного додають тяганину, неефективність та корупцію в адміністративному управлінні дослідженнями <sup>60</sup>. Чинна система управління та бюджетного фінансування наукових досліджень безнадійно застаріла й демонструє вкрай низьку ефективність. Адже для вітчизняної науково-технічної системи характерними є інституційно-ієрархічна система організації діяльності та фінансування досліджень, поширення результатів через інституційні канали, формалізованість взаємозв'язків

<sup>58</sup> Стан розвитку науки і техніки, результати наукової і науково-технічної діяльності за 2018 рік: аналіт. довідка. Київ: МОНіО, Укр. ін-т наук.-техн. експертизи та інформації, 2019. С.10. URL: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/nauka/informatsiyno-analitychni/2019/07/12/kmu2018final.pdf>

<sup>59</sup> Горовий В. Національна наука і національний інтерес. URL: [http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1594:nacionalna-naukaiinteresi&catid=81&Itemid=415](http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1594:nacionalna-naukaiinteresi&catid=81&Itemid=415)

<sup>60</sup> Заключний звіт незалежного європейського аудиту національної системи досліджень та інновацій України. Інструмент політичної підтримки програми «Горизонт 2020». Короткий зміст та рекомендації щодо покращення секторальної політики. Люксембург: Відділ публікацій Європейського Союзу, 2017. С. 13, 22, 56.



між суб'єктами науково-технічної діяльності. Така система державного управління є вкрай застарілою<sup>61</sup>.

Кризовий стан вітчизняної науково-технічної сфери, поряд із неефективною державною системою фінансування та управління наукою, зумовлений також і її низькою затребуваністю реальним сектором економіки та відірваністю науки від виробництва. Крім того, в Україні практично не існує традиції масштабних досліджень, які здійснюються закладами вищої освіти, оскільки сектор вищої освіти здебільшого орієнтується на викладацьку роботу, а наукові дослідження здійснюються переважно установи НАН України. За даними Державної служби статистики України, у 2018 р. наукові дослідження і розробки в Україні здійснювали 950 організацій, з них – 457 належать до державного, 351 – до підприємницького секторів діяльності й тільки 142 – до сектору вищої освіти<sup>62</sup>.

Серед основних причин, що негативно впливають на розвиток системи освіти і науки в Україні, учасники парламентських слухань відзначають низький рівень виконання законів та відсутність цілісної та скоординованої політики розвитку науково-технічної та освітньої сфер. У системі вищої освіти через відсутність базового фінансування наукових досліджень, сучасного наукового і навчально-лабораторного обладнання, новітніх інформаційно-комунікаційних технологій навчання, неналагодження ефективної співпраці з роботодавцями, низький рівень оплати праці професорсько-викладацького складу не забезпечується належна якість підготовки конкурентоспроможних фахівців і проведення наукових досліджень<sup>63</sup>.

Дослідницькі університети можуть зробити суттєвий внесок у розвиток економіки та суспільства за умови належної організації їх діяльності та наявності ефективної організаційної структури, а також відображення у трудових контрактах їх науково-педагогічних працівників обов'язкової функції щодо проведення академічних дослі-

<sup>61</sup> Співаковський О. Реформа науки – основа розвитку держави. URL: <http://www.golos.com.ua/article/295977>

<sup>62</sup> Стан розвитку науки і техніки... С. 6.

<sup>63</sup> Про Рекомендації парламентських слухань на тему «Про стан та проблеми фінансування освіти і науки в Україні»: Постанова Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2133-19>

джень<sup>64</sup>. Крім того, це сприятиме створенню потужного якісного та кількісного резерву талановитої молоді для гарантування майбутніх досліджень в Україні.

Для державно-управлінської діяльності в Україні, починаючи з часу відновлення її державності, слугують наукові розробки зарубіжних і вітчизняних учених різних галузей знань. При цьому понад 20 років науковий супровід економічних, соціальних та політичних реформ у процесі розбудови держави здійснює галузь науки «Державне управління» – Україна стала першою серед країн пострадянського простору, де вона була запроваджена<sup>65</sup>.

Ідейними провідниками науки державного управління стали керівники та науково-педагогічні працівники Національної академії державного управління при Президентові України. Наукова діяльність є пріоритетним напрямом Національної академії з часу її заснування в 1995 р., а планова робота з виконання фундаментальних і прикладних наукових досліджень у Національній академії проводиться з 1996 р. із запровадженням комплексного наукового проекту «Державне управління та місцеве самоврядування», фінансове забезпечення якого здійснюється за рахунок коштів державного бюджету, починаючи з 1996 р., коли до фінансування було затверджено 15 тем НДР.

Проведення фундаментальних і прикладних досліджень має виняткове значення для розвитку стратегічних напрямів діяльності Національної академії та виконання покладених на неї завдань як «головного державного вищого навчального закладу у загальнонаціональній системі підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб органів місцевого самоврядування, підзвітного Президентові України» щодо: наукового супроводу підготовки фахівців у галузі знань «Державне управління», галузі знань «Публічне управління та адміністрування»; наукового супроводу реформ у різних сферах державного управління, надання експертних, інформаційно-аналітичних, науково-методичних консультацій з питань теорії і практики державного управління та місцевого самоврядування; організації та розвитку міжнародного спів-

<sup>64</sup> Заключний звіт незалежного ... . С. 43–44.

<sup>65</sup> Інституціоналізація публічного управління в Україні: наук.-аналіт. доп. / за заг. ред. М. М. Білинської, О. М. Петроє. Київ : НАДУ, 2019. С. 165.

робітництва з професійного навчання і наукових досліджень у сфері державного управління та місцевого самоврядування та ін.

Актуальність належного забезпечення (передусім фінансового) та виконання цих завдань особливо зростає в сучасних умовах здійснення системних реформ державного управління та державної служби. Разом з тим фінансування фундаментальних і прикладних досліджень комплексного наукового проекту Національної академії «Державне управління та місцеве самоврядування» здійснюється лише за статтями 2100 – «Оплата праці і нарахування на заробітну плату» та 2200 – «Використання товарів і послуг»<sup>66</sup>.

У 2012 р. кількість тем НДР комплексного наукового проекту Національної академії «Державне управління та місцеве самоврядування» зросла до 56 тем. Останніми роками кількість тем науково-дослідних робіт має тенденцію до скорочення (2018 р. – 36 тем, 2019 р. – 32 теми), що зумовлено характерними для всієї української науки причинами – зниженням уваги державної влади до науки й, відповідно, скороченням її фінансування.

Починаючи з 2015 р. лише частково забезпечуються потреби на оплату праці і нарахування на заробітну плату для науковців, задіяних до розробки фундаментальних і прикладних досліджень комплексного наукового проекту Національної академії «Державне управління та місцеве самоврядування», що позначилося не тільки зменшенням кількості виконуваних тем НДР, а й погіршенням умов їх виконання (табл. 3.2).

**Таблиця 3.2. Інформація про розрахунки потреб та реальних обсягів фінансування оплати праці та нарахування на заробітну плату виконавців фундаментальних і прикладних досліджень комплексного наукового проекту «Державне управління та місцеве самоврядування» в Національній академії у 2015–2019 рр., тис. грн**

2015 р. (касові)	2016 р. (касові)	2017 р. (касові)	2018 р. (касові)	2019 р. (закон)	2019 р. (повна потреба)
2916,3	3009,3	4253,3	4776,1	5278	12 582,7

<sup>66</sup> Інформаційна довідка щодо обсягів загального фонду за КПКВ 0301080 «Фундаментальні та прикладні наукові дослідження у сфері державного управління, стратегічних проблем внутрішньої та зовнішньої політики і з питань посередництва та примирення при вирішенні колективних трудових спорів (конфліктів)».

Так, відхилення між обсягом затребуваних коштів та визначених Законом України «Про Державний бюджет України на 2019 рік» коштів на фінансування заробітної плати і нарахування заробітної плати становить 7 262,7 тис. грн, тобто профінансовано 42,08 % від реальних потреб.

З 2017 р. для організації та координації наукової роботи в Національній академії створено Інститут експертно-аналітичних та наукових досліджень<sup>67</sup>, що також функціонує на умовах часткового фінансування, яке здійснюється за рахунок коштів комплексного наукового проекту «Державне управління та місцеве самоврядування».

Негативно на розвитку науки державного управління позначається відсутність координації напрямів наукових пошуків з державного управління. Відтак, дослідження науковців не завжди містять актуальні для практики висновки, науково обґрунтовані методичні та практичні рекомендації, що зумовлює розрив між теорією та практикою, а також породжує формалізм і неузгодженість у діяльності державних органів, яка не має належного наукового забезпечення.

Тому в 2018 р. в Національній академії було визначено актуальну тематику наукових досліджень, що планується до виконання за рахунок коштів державного бюджету на наступний трирічний період.

Наукове забезпечення державного управління вимагає застосування системного і комплексного підходів під час розв'язання проблем. За таких умов об'єкт управління розглядається як єдине ціле, при цьому комплексно оцінюється ступінь можливого впливу всіх чинників на кінцеві результати впливу суб'єкта управління на об'єкт. Зважаючи на характер і масштаб зазначеного впливу, розробляються заходи соціального, економічного, адміністративного, нормативного характеру для зміни впливу в необхідному напрямі. Заходи, не підкріплені належним науковим супроводом, не дають позитивних результатів. Для їх отримання необхідно проводити всебічне наукове дослідження соціально-економічних процесів та прогнозування кінцевих результатів реалізацій рішень, що приймаються. Для уникнення помилок під час прийняття рішень у майбутньому необхідно перейти від їх суб'єктивного та волюнтаристського прийняття до

<sup>67</sup> Наказ президента Національної академії від 05.01.2017 № 10 «Про структуру Національної академії державного управління при Президентові України».

належного наукового супроводу державного управління. Має бути сформоване наукове забезпечення підготовки і реалізації рішень, що приймаються державними органами.

Також, окреслюючи досягнуті здобутки та проблеми наукової діяльності Національної академії, водночас слід відзначити сформований науково-педагогічний склад закладу, його науково-освітній потенціал, багаторічні теоретико-методологічні напрацювання в освітній і науковій галузі «Державне управління», які мають стати базою для становлення новоутвореної галузі знань, і освітньо-науковій спеціальності «Публічне управління та адміністрування». Як свідчить практика, нинішній етап розвитку України потребує докорінного реформування всієї системи державного управління, а звідси і модернізації національної системи професійної підготовки публічно-управлінських кадрів загалом. Національна академія, зважаючи на її статус закладу, має стати лідером у цій модернізації.

На сучасному етапі розвитку публічного управління як галузі наукового знання є значні проблеми з понятійним апаратом, визначенням специфіки методології та методів наукових досліджень, що гальмує розвиток наукової галузі. Це передбачає застосування термінологічного апарату, введення в нормативно-правове поле України базових понять «публічне управління», «публічне адміністрування» та інших, пов'язаних із ними.

Проблема наукового забезпечення галузі знань «Публічне управління й адміністрування» постала, передусім, зі зміною парадигми публічного управління, упровадженням ідеї про «нове публічне адміністрування». У практиці поширено визначення цього поняття через такі ознаки, як відсутність корупції, ефективне використання громадських або бюджетних коштів, відмова від кумівства, відсутність дискримінації тощо.

Крім того, адміністративному законодавству України бракує гнучкості. У нормативно-правове поле України не введено поняття «публічне управління», «публічне адміністрування», а ті терміни, що введені в законопроектну практику, мають занадто широке змісто-ве, методологічне та функціональне наповнення. Поняття «публічне управління», «публічне адміністрування» функціонують виключно в науково-освітній сфері. У вітчизняній науково-освітній літературі автори звертаються насамперед до співвідношення сутності базово-

вих понять «публічне управління» і «державне управління», з одного боку, та «публічне адміністрування» і «державне управління» – з другого.

З огляду на незаперечні досягнення Національної академії функціональний аналіз виконання завдань діяльності, які визначені Положенням про Національну академію, виявляє низку проблем, що заважають ефективній діяльності закладу в контексті суспільних реформ, пріоритетів їх реалізації, а також прогресивних світових тенденцій у післядипломній освіті, зокрема, підготовці компетентнісних кадрів для публічної служби (тут державної служби і служби в органах місцевого самоврядування), а також їх перепідготовці та підвищенню кваліфікації. Реальність складається так, що досі не вдається подолати нерелевантність (невідповідність) між освітньо-науковою діяльністю закладу і сучасною політико-економічною ситуацією, вимогами розбудови громадянського суспільства, утвердження принципів сталого розвитку країни та поступу України за вектором євроінтеграції, орієнтирами якого мають стати критерії вступу до Євросоюзу, визначені копенгагенськими, мадридськими угодами, а також уточнені в індикаторах програмного документа Євросоюзу, схваленого всіма його учасниками, «Європа 2020» – Стратегія розумного, сталого та всеосяжного зростання»<sup>68</sup>.

Аналіз інституціональної структури організації, проведення та забезпечення наукової діяльності Національної академії дає підстави для висновків, що в закладі сформувалася інституціональна основа освітньої і наукової галузі «Державне управління», де заклад за своїм науковим доробком і кадровим потенціалом є лідером серед залучених до розвитку галузі інших закладів освіти та наукових установ України. Завдання, які постають у зв'язку з імперативами суспільних трансформацій та державно-управлінських реформ для реалізації стратегічного курсу реформування і системної модернізації країни, націленого на

<sup>68</sup> European Commission «“Europe 2020” – A strategy for Smart, Sustainable and Inclusive growth», Brussels, 2010: [eunec.vlor.be/detail\\_bestanden/doc014%20Europe%202020.pdf](http://eunec.vlor.be/detail_bestanden/doc014%20Europe%202020.pdf) / укр. переклад Повідомлення Європейської комісії «“Європа 2020” – Стратегія розумного, сталого та всеосяжного зростання» від 03.03.2010. Законодавче регулювання інноваційної діяльності в Європейському Союзі та державах-членах ЄС / за ред. Г. Авігдора, Ю. Капіци. Київ: Феникс, 2011. С. 90–116.

вихід України на траєкторію сталого розвитку і прискорення поступу за вектором інтеграції до Євросоюзу шляхом утвердження інноваційно-інвестиційної моделі розвитку національної економіки, потребують наукового осмислення. Це актуалізує певні вимоги до напрямів, змісту та якісного рівня наукової діяльності, а також формує відповідні критерії до її оцінювання. Зокрема, подальшого вдосконалення потребують підходи до відбору та виконання наукових проєктів, заявлених для виконання НДР у межах комплексного наукового проєкту «Державне управління та місцеве самоврядування» Національної академії, проведення оцінювання результативності наукової діяльності як колективу виконавців тієї чи іншої НДР, рівня впровадження результатів НДР та їх впливу на практику державного управління/місцевого самоврядування, так і персонального вкладу виконавців НДР у науку.

У Національній академії проходить багато науково-комунікативних заходів з іноземними партнерами в галузі державного управління, державної політики та освітніми закладами в цих галузях. При цьому в науковому просторі України існує певна «автономність» галузі «Державне управління» за науково-комунікативними контактами з науковими установами України. Водночас наукова галузь «Державне управління», а нині і галузь знань «Публічне управління та адміністрування» є інтегрованою галуззю знань із суміжних наукових галузей, зокрема: економіки, інноватики, історії, кібернетики, менеджменту, політології, права, соціології, філософії та інших людинознавчих наукових галузей, що разом розширяють зміст категоріально-понятійного апарату галузі знань, її теоретико-методологічний базис. Звідси випливає, що плідна науково-комунікативна взаємодія з науковими установами національних академій, які здійснюють наукові дослідження в цих галузях, проведення спільних науково-комунікативних заходів мають сприяти розвиткові галузі знань науки «Державне управління» і галузі «Публічне управління та адміністрування».

В умовах проголошеного політичного курсу на активізацію державно-приватного партнерства, розширення та поглиблення співпраці з громадськими та політичними організаціями, з метою досягнення консенсусу в суспільстві та розбудови громадянського суспільства Національна академія має проводити наукові дослідження



цієї актуальної політичної проблематики, сформувати механізми взаємодії в науковій сфері діяльності з бізнес-структурами, громадськими організаціями освітньо-наукового спрямування, а також із громадськими професійними організаціями в галузі державного управління і місцевого самоврядування, зокрема активізувати взаємодію і надання практичної допомоги становленню та утвердженню авторитету Всеукраїнської громадської організації «Українська академія наук з державного управління».

Проблеми в організації та здійсненні наукової діяльності Національної академії зумовлені обмеженням обсягом фінансування наукової діяльності внаслідок усталеної практики орієнтації переважною мірою на джерела бюджетного фінансування від Державного управління справами, недостатньою участю у наукових проєктах, конкурсу Національного фонду досліджень за напрямом «Фундаментальні дослідження з актуальних проблем суспільних та гуманітарних наук», міжнародних наукових програмах, зокрема рамкової програми ЄС «Горизонт 2020», COST та інших, а також за замовленнями органів державної влади та місцевого самоврядування.

Підсумовуючи, слід зазначити, що наука в Україні в цілому і наука державного управління зокрема мають забезпечувати вигоди для економіки, суспільства та держави, що неможливо без кардинальних реформ у системі наукової діяльності та системі вищої освіти.

### **3.5. Наукова результативність та практична значущість комплексного наукового проєкту «Державне управління та місцеве самоврядування»**

Для наукових організацій під час формування переліку науково-дослідних, дослідно-конструкторських і технологічних робіт, визначення обсягів фінансового забезпечення діяльності, розроблення програм розвитку, спрямованих на зміцнення їх позицій, а також на вжиття заходів, що сприяють поліпшенню умов діяльності та підвищенню продуктивності, украй важливо враховувати підсумки оцінювання їх результативності. Особливо важливо це здійснювати в умовах фінансування досліджень із державного бюджету.



Слід зазначити, що виконання науково-дослідних робіт науковими співробітниками в межах комплексного наукового проєкту, який фінансується за рахунок коштів державного бюджету, а також на громадських засадах є однією із форм наукової роботи Національної академії, серед інших форм – наукова діяльність науково-педагогічних працівників, зокрема щодо підтримки спеціальності галузі знань «Публічне управління та адміністрування» і галузі науки «Державне управління»; участь у реалізації державних і галузевих наукових програм; виконання наукових досліджень за договорами на замовлення органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій різних форм власності тимчасовими творчими колективами, виконання міждисциплінарних наукових досліджень тимчасовими науковими колективами за участю представників вітчизняних та зарубіжних наукових та освітніх установ і організацій; участь у міжнародних наукових програмах і проєктах за грантами вітчизняних і міжнародних фондів, організацій тощо; проведення дисертаційних досліджень на здобуття наукового ступеня доктора наук, науково-освітнього ступеня доктора філософії (кандидата наук), а також у рамках підготовки магістерських робіт здобувачами вищої освіти; виконання індивідуальних завдань науково-дослідного характеру під час навчання та проходження стажування; організація та проведення науково-комунікативних заходів, зокрема конференцій, симпозіумів, круглих столів, науково-практичних семінарів та ін.

Варто зауважити, що попри брак фінансування науково-дослідних розробок Національної академії упродовж останніх років, виконавцями науково-дослідних робіт комплексного наукового проєкту «Державне управління та місцеве самоврядування» забезпечено виконання технічних завдань досліджень у повному обсязі, насамперед щодо підготовки наукових продуктів за результатами виконання науково-дослідних робіт. Крім основних наукових продуктів, передбачених паспортом бюджетної програми (навчальних посібників, монографій, методичних рекомендацій), у Національній академії з 2018 р. запроваджена обов’язкова підготовка аналітичних матеріалів за результатами виконання НДР.

У 2018 р. науково-дослідними колективами Національної академії, було підготовлено наукові продукти, передбачені технічними

завданнями: 17 монографій, 1 підручник, 5 навчальних посібників, 6 навчально-методичних рекомендацій, 1 наукова доповідь, 8 аналітичних записок.

За результатами НДР, у виданнях, що індексуються у наукометричних базах Web of Science та/або Scopus, дослідниками Національної академії – виконавцями комплексного наукового проекту «Державне управління та місцеве самоврядування» у 2017 р. опубліковано 15, а в 2018 р. – 20 статей.

Якість науково-дослідних робіт забезпечується високим науковим рівнем дослідників – виконавців НДР (табл. 3.3).

**Таблиця 3.3. Склад дослідників – виконавців НДР комплексного наукового проекту «Державне управління та місцеве самоврядування» у 2018–2019 рр.**

Інформація про склад дослідників	Станом на початок 2018 р.	Станом на початок 2019 р.
Кількість дослідників, усього:	240	276
з них:		
докторів наук	75	80
кандидатів наук	118	154
Кількість інших працівників, усього:	47	42
Із загальної кількості дослідників		
віком до 35 років	17	20
у відсотках	7	7,2
пенсійного віку	39	40
у відсотках	16,2	14,5

Оцінюючи результативність виконання комплексного наукового проекту «Державне управління та місцеве самоврядування», далі проаналізуємо його наукову результативність, тобто визначимо якісні характеристики як ступінь досягнення цілей і виконання завдань у частині отримання конкретних наукових результатів та їх впровадження в практику діяльності органів державної влади. За основу візьмемо звіти НДР за 2018 р. і проаналізуємо їх за критерієм відповідності визначеним пріоритетам.

Так, серед пріоритетів розвитку Національної академії, визначених у Стратегії розвитку Національної академії державного управління при Президентові України на 2017–2021 роки, чільне місце посідає посилення науково-експертних позицій цього закладу як провідного науково-методичного, експертно-аналітичного і дорадчого центру, що здійснює науковий супровід діяльності Президента України, проводить дослідження на замовлення органів публічної влади, здійснює експертизу політик і розробляє рекомендації щодо їх реалізації.

Аналіз тем НДР проведемо на основі їх співвіднесення із основними напрямками тематики наукових досліджень, що планувалася до виконання Національною академією за рахунок коштів державного бюджету на 2019–2021 рр.

Розробка тематичного напрямку «Забезпечення територіально-го та галузевого розвитку» була визнана доцільною для розроблення наукових засад державної політики стимулювання соціально-економічного розвитку регіонів, модернізації системи надання публічних послуг на місцевому і регіональному рівнях, формування політики територіальної згуртованості та співпраці тощо. Теми цього напрямку були прикладні.

Зокрема, серед наукових результатів НДР *«Правове забезпечення реалізації економічних реформ (організаційно-правовий аспект)»*<sup>69</sup>: уперше доведено, що закон управлінності – це закон регулювання економічних процесів та закон суспільного розвитку формації, що охоплює всю сукупність соціально-економічних відносин; управлінність знаходиться над сутніми економічними процесами у тісному взаємозв'язку з ними; це не просто частина економічної структури, а самостійний пласт відносин, що складається у зв'язку зі здійсненням економічних процесів. Обґрунтовано, що дослідження питань управління державною власністю лише з позицій теорії економіки та права є недостатнім, тому її аналіз необхідно здійснювати також із позицій теорії державного управління й на цій основі обґрунтовано положення, що більш достовірне розкриття сутності категорії

---

<sup>69</sup> Звіт про науково-дослідну роботу за темою «Правове забезпечення реалізації економічних реформ (організаційно-правовий аспект)», науковий керівник НДР, д.держ.упр., проф. В. П. Марущак, Одеський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентові України.

«власність» можливе лише в тріаді «економіка – право – управління», яка забезпечує об'єктивність розуміння розвитку і функціонування явища. Крім того, обґрунтовано необхідність зміни базових методологічних засад стратегій державного цінового регулювання в економіці шляхом переходу від державної цінової політики в площину державного регулювання цін із певними етапами його реалізації, серед яких: ухвалення рішення про розробку ціноутворення на певний період; організаційно-управлінське проектування, що пов'язано з рухом від загального до конкретного; ухвалення управлінського рішення; реалізація державної цінової стратегії та відстеження її реалізації; реалізація окремих стадій державної цінової стратегії; завершення реалізації державної цінової стратегії; виявлено та обґрунтовано характер взаємодії права і податків з управлінням та встановлено нові трансформаційні форми, що утворює нове явище – правову систему податків, що містить правові, економічні та управлінські характеристики.

Серед результатів наукової новизни НДР *«Механізми управління фінансами в публічній сфері в умовах децентралізації»*<sup>70</sup>: у науково-методичному плані: запропоновано нову процедуру стягнення податкового боргу – звернення до суду щодо отримання дозволу на продаж податкового боргу платника податків та новий підхід до обліку податкового боргу з виокремленням в інформаційних системах органів державної фіскальної служби обсягів боргу, за яким неможливо вжити заходів щодо його погашення; запропоновано в організаційній структурі підрозділів погашення боргу поєднати моделі «функціональну» та «за видами платників», передбачивши основні функції з управління податковим боргом платників податків здійснювати територіальними органами державної фіскальної служби на регіональному рівні. Замість існуючої на сьогодні трирівневої моделі організаційної структури підрозділів погашення боргу органів державної фіскальної служби обґрунтовано доцільність запровадження дворівневої моделі (регіональний та центральний рівень), що дасть змогу оптимізувати чисельність цих підрозділів, усунути дублюван-

<sup>70</sup> Звіт про науково-дослідну роботу за темою «Механізми управління фінансами в публічній сфері в умовах децентралізації», науковий керівник НДР, д.е.н., проф. О. Ю. Амосов, Харківський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентові України.

ня функцій та забезпечить ефективне розв'язання існуючих проблем у податкових відносинах щодо погашення податкового боргу. Заслугує на увагу науково обґрунтована необхідність формування даних про податкову базу територіальних громад, що передбачає: проведення інвентаризації податкової бази та платників податків; запровадження повного обліку ресурсів громади (матеріальних, природних, земельних тощо); визначення «точок зростання» економічного потенціалу громади (створення нових підприємств, нових робочих місць, розвиток малого та середнього бізнесу тощо). Результати дослідження засвідчили, що місцеві бюджети в Україні мають резерви поповнення доходної частини, а формування доходів власних бюджетів безпосередньо залежать від того, наскільки ефективно органи місцевого самоврядування зможуть організувати увесь комплекс робіт щодо запровадження та збирання місцевих податків і зборів, а також щодо мобілізації закріплених податків, таких як ПДФО, акциз та рентна плата.

Наукова новизна дослідження НДР *«Забезпечення ефективності та оцінювання динаміки розвитку об'єднаних територіальних громад»*<sup>71</sup> полягає в таких результатах: у методологічному плані: уперше визначено та обґрунтовано комплекс потенційних елементів моделі оцінювання динаміки розвитку ОТГ через вимірювання такої складової зрілості управління територіальною громадою в умовах децентралізації та поширення економіки знань, як оцінювання проєктної зрілості органу місцевого самоврядування; розроблено наукові положення щодо формування локальної культури об'єднаної територіальної громади, яка сприяє підвищенню залученості громади до процесу прийняття рішень, її згуртованості, формуванню спільних цінностей, що поділяються переважною більшістю, і будується на вірі та довірі кожного члена територіальної громади до дій влади та до оточення; обґрунтовано авторський підхід до визначення поняття «муніципальне утворення», яке є передумовою застосування терміна «муніципальний менеджмент», що зумовило необхідність розширен-

<sup>71</sup> Звіт про науково-дослідну роботу за темою «Забезпечення ефективності та оцінювання динаміки розвитку об'єднаних територіальних громад», науковий керівник НДР, д.держ.упр., доц. І. А. Чикаренко, Дніпропетровський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентові України.

ня предметної сфери муніципального менеджменту з базового рівня місцевого самоврядування (село, селище, місто) на систему інноваційних управлінських відносин в об'єднаній територіальній громаді. Останню у цьому контексті рекомендовано розглядати як специфічний різновид організації, до ознак якої віднесено спільність територіальну, спільність операційну, спільність колективних інтересів та спільність адміністративну; проєктну зрілість; зрілість мережевої взаємодії.

*У науково-методичному плані:* удосконалено методичні підходи до створення практичної реалістичної моделі оцінювання рівня проєктної зрілості органу місцевого самоврядування, результативного її використання й визначення напрямів формування проєктних компетентностей посадових осіб місцевого самоврядування, що сприятиме забезпеченню реалізації процесів формування та подальшого вдосконалення мережевих систем в управлінні місцевим розвитком, орієнтованим на громаду, на основі впровадження відповідних цінностей і принципів через реалізацію механізмів адаптування стандартизованих практик та процесів підвищення рівня зрілості мережевих систем; розроблено методичний підхід до оцінювання динаміки розвитку об'єднаних територіальних громад, що включає, зокрема: визначення рівнів проєктної зрілості; визначення рівнів зрілості мережевої системи місцевого розвитку, орієнтованого на громаду на основі призмової моделі із застосуванням матриць зрілості за трьома вимірами, що забезпечують успішність діяльності у сфері реалізації місцевого розвитку, орієнтованого на громаду (зрілість у сфері місцевого розвитку, орієнтованого на громаду).

*У науково-практичному плані:* розроблено пропозиції щодо посилення розвиненості мережевих систем в управлінні місцевим розвитком, орієнтованим на громаду; формування громадянських компетентностей територіальної громади як колективного суб'єкта управління; підвищення результативності процесів участі громадянського суспільства у формуванні місцевих політик; запропоновано оцінювати результативність віртуальних платформ публічно-приватного партнерства як елементу електронної демократії на рівні територіальної громади, що в подальшому даватиме змогу під час опрацювання загального підходу до оцінювання динаміки розвитку ОТГ визначити та використати найбільш значущі фактори; розроблено пропозиції щодо визначення досконалості системи управління територіальною громадою на основі критеріїв загальної схеми оцінювання CAF.

Соціальний фактор, на переконання авторів НДР, є найвагомішою складовою становлення «розумної громади» та підтримання процесу її прогресивного розвитку, адже саме люди, їх інтелектуальний, творчий потенціал, ідеї, досвід та професійні навички є базисом системних перетворень. Якість та швидкість цих перетворень також значною мірою залежать від економічного фактора, який уможливорює реалізацію творчого потенціалу, ідей активу міської громади та її управлінського ядра, тому економічний фактор значною мірою впливає на всі інші – інституційний, технологічний та людський. Таким чином, «розумна територіальна громада» в контексті забезпечення інтелектуалізованого місцевого розвитку – це: «смартспільнота», сформована та об'єднана навколо системи спеціалізованих інституцій, інтегрованих у міський простір, із позиції інституціонального підходу. Важливим питанням, яке потребує подальших досліджень, на думку авторів НДР, є «м'який фактор», тобто професійна та ментальна готовність персоналу органів місцевого самоврядування до розробки проєктів та управління ними.

У плані наукової новизни науково-дослідних робіт за напрямом «Інституалізація публічної служби в Україні»<sup>72</sup> вперше обґрунтовано структуру кадрового (професійного) потенціалу посадових осіб на основі типологізації сфер професіоналізму: смисловий, проєктувальний, мотиваційний, ціннісно-орієнтаційний; функціональний (операційний, діяльнісний, технологічний), регулятивний, коригувальний, забезпечувальний (ресурсний), комунікативний потенціали; поглиблено розуміння соціально-професійного статусу як результату тісної взаємодії «Я-концепції» кандидата, його статусних, кар'єрних та ін-

---

<sup>72</sup> Звіти про науково-дослідну роботу за темами: «Трансформація статусу посадової особи місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні» (науковий керівник НДР, д.держ.упр., проф. С. М. Сergyгін), Дніпропетровський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентові України; «Реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні» (науковий керівник НДР, д.держ.упр., проф. Т. Е. Василевська); «Розроблення довідника типових посад державних службовців в Україні на компетентнісній основі» (науковий керівник НДР, к.т.н., доц. В. М. Сороко); «Правове підпорядкування публічної адміністрації основним правам і свободам: сутність, засоби, перспективи вдосконалення» (науковий керівник НДР, к.ю.н., доц. С. Д. Дубенко); «Ресурсно-мережева модель системи підвищення кваліфікації керівних кадрів» (науковий керівник НДР, д.політ.н., проф. В. А. Гошовська).



ших потреб, потреб і можливостей у статусно-рольових відносинах, інтересів, цінностей, внутрішніх мотивацій, научуваності, загальної та професійної культури, здобутої освітньої кваліфікації, професійної компетентності, інших особистих та професійно важливих якостей з вимогами та умовами професійного середовища (умовами праці).

Важливим убачається наукове обґрунтування розуміння феномену суспільної самоорганізації в Україні в контексті подальшого розвитку місцевого самоврядування, розгляду основних аспектів трансформації статусу посадових осіб у контексті реформування місцевого самоврядування в зарубіжних країнах. Із позицій практичного впровадження заслуговують на увагу розроблені та рекомендовані для практичного застосування емпіричні індикатори оцінювання соціального статусу посадових осіб місцевого самоврядування, до яких належать: владні повноваження професійної групи (автономія щодо прийняття рішень з виконання головної функції, тобто з визначення процесу реалізації місцевої політики); можливість групи впливати на результат власної праці; контроль входження в професійну групу і виходу з неї; професійна компетентність, професіоналізм, морально-етичні якості, що дасть змогу значно розширити діапазон діагностики інтелектуальних можливостей, поведінки та самопочуття посадової особи в колективі та можливості впливу на відносини серед працівників органу місцевого самоврядування.

Визначення та обґрунтування професійно-статусної ролі лідерів територіальних громад як атракторів ефективного суспільного розвитку, важливості формування професійної та локальної ідентичностей дасть змогу на практиці як зорієнтувати місцевих політиків на їхні необхідні соціально-статусні характеристики, так і використовувати їх у процесі навчання нинішніх та майбутніх лідерів, посадових осіб місцевого самоврядування.

Обґрунтовано положення про професійно-етичну складову реформування державної служби України на сучасному етапі, зокрема виявлено актуальність подальшого формування таких елементів етичної інфраструктури державної служби, як орган-координатор публічної етики, активне громадянське суспільство, відкрите до соціального партнерства з державою, асоціації державних службовців як самоорганізовані групи професіоналів, які підтримують корпора-



тивний дух та встановлюють репутаційний контроль за дотриманням професійної етики.

Важливе значення в контексті тематики зазначеного напряму мають наукові результати фундаментальної НДР *«Ресурсно-мережева модель системи підвищення кваліфікації керівних кадрів»*<sup>73</sup>, зокрема: у методологічному плані: уперше розроблено й обґрунтовано ресурсно-мережеву модель підвищення кваліфікації керівних кадрів на засадах кластерного та клієнто-орієнтованого підходів, що сприяють реалізації організаційних та навчально-методичних умов функціонування в Національній академії ресурсного центру, яким передбачено створення системи безперервної освіти публічних службовців, а також розвиток системи зовнішніх зв'язків з іншими освітніми установами, накопичення власних ресурсів для навчально-методичного забезпечення професійних програм та програм короткострокових семінарів.

*У науково-методичному плані:* удосконалено технологію планування професійного та особистісного розвитку керівних кадрів засобами ресурсно-мережевого навчання як сукупності організаційної, навчально-методичної та інформаційно-технологічної підсистем, що існують у певному оточенні, від якого залежить оптимальний склад та співвідношення елементів підсистем і системи в цілому.

*У науково-практичному плані:* розроблено рекомендації щодо створення ресурсного центру в Національній академії, який має визначати та аналізувати потребу органів влади у підвищенні кваліфікації публічних службовців, забезпечити ефективне використання наявних навчальних ресурсів, сприяти створенню колективів розробників та залученню експертів, налагодити колективне використання наукового, методичного, програмного забезпечення всіма учасниками одночасно з використанням ними власних інформаційних і навчальних ресурсів; обґрунтовано та рекомендовано до впровадження методик розроблення професійних програм та програм короткотермінових семінарів для ресурсно-мережевого навчання керівних кадрів на основі використання зарубіжного досвіду.

---

<sup>73</sup> Звіт про науково-дослідну роботу за темою «Ресурсно-мережева модель системи підвищення кваліфікації керівних кадрів» (науковий керівник НДР, д.політ.н., проф. В. А. Гошовська).

Актуальність суспільного завдання, яке вирішується в рамках тематичного напряму «Політика сталого розвитку в Україні»<sup>74</sup>, зумовлена тим, що парадигма сталого розвитку визначає вектор розвитку українського суспільства та є визнаною більшістю країн світу. Її доцільно розуміти не лише в контексті зміни відносин людини і природи для розширення можливостей економічного зростання, а й як скоординовану глобальну стратегію виживання людства, орієнтовану на збереження і відновлення природних спільнот у масштабах, необхідних для повернення до меж господарської місткості біосфери. Інтегруючись до євроатлантичного простору Україні необхідно реалізувати політику, яка б забезпечила сталі темпи економічного зростання, розв'язання суспільних проблем, поліпшення навколишнього середовища та забезпечення успішної інтеграції України до світового соціально-економічного простору.

У результаті виконання НДР *«Дослідження державних політик: методологія, процедури та європейські практики»* проаналізовано предметне поле поняття «дослідження політики». Зокрема, науковці обґрунтовують, що якщо аналіз політики спрямований на планування реальної політики за допомогою певних технологічних заходів та етапів, то дослідження політики описує та пояснює, що влада може чи не може робити.

Поглиблено визначення теоретико-методологічних засад дослідження державної політики, яке дає змогу в концептуальному плані виокремити такі її характеристики, як: теоретична різноманітність; мультиметодність; мультидисциплінарність; зосередження на проблемних ситуаціях; прагнення змалювати вироблення та здійснення політики, варіанти політики та наслідки політики.

Розкрито та поглиблено соціально-ціннісний зміст державно-управлінських категорій: «відповідальність влади», «взаємодія», «професіоналізм» тощо. Зокрема, відповідальність влади визначається як адекватність професійних, моральних, культурних та інших якостей її суб'єктів, а також результатів діяльності останніх умовам і

---

<sup>74</sup> Звіти про науково-дослідну роботу за темами: «Дослідження державних політик: методологія, процедури та європейські практики» (науковий керівник НДР, д.держ. упр., проф. Л. В. Гонюкова); «Інструменти та механізми впровадження публічної політики в Україні» (науковий керівник НДР, д.політ.н., проф. С. О. Телешун).

завданням, які поставили перед країною і суспільством, та передбачає відповідальність за належне здійснення державної політики. Категорія «взаємодія державної влади» подається як складна багаторівнева система, що включає: взаємодію органів державної влади між собою та з органами місцевого самоврядування (політична, законотворча, правова, ресурсна, представницька) і взаємодію органів державної влади та органів місцевого самоврядування з громадянськістю (інформаційна, політична, інституційна, організаційна).

Удосконалено теоретичний підхід до розуміння взаємозв'язку політики і управління; політичної і адміністративної складових державного управління та інститутів громадянського суспільства, де останні перестають бути пасивним об'єктом впливу держави, набувають суб'єктного характеру та визначально впливають на політико-адміністративну систему держави і перетворюють її на систему відкритого типу, яка є чутливою до потреб суспільства.

Крім того, виявлено вплив громадськості на процес децентралізації в Україні через механізми громадського контролю, громадської оцінки, органи самоорганізації населення. Обґрунтовано політичний механізм прийняття політико-управлінських рішень, який включає: інститути, що спеціально створені для підтримки і розвитку впорядкованості; методи; процедури; правила; норми; різноманітні політичні практики (неінституціоналізовані форми), до яких вдаються заінтересовані групи для забезпечення своїх інтересів.

Сформульовано такі пропозиції органам державної влади та органам місцевого самоврядування щодо підвищення ефективності механізмів запровадження публічної політики в Україні, зокрема:

- створити умови для впровадження сучасної ефективної європейської моделі публічного управління – належного врядування, в основі якої розподіл та управління ресурсним потенціалом співробітництва всіх суспільних інститутів (державних, приватних, громадських), шляхом взаємовигідного партнерства та консенсусу в досягненні визначених цілей, і базується на таких принципах, як: громадська участь, прозорість, підзвітність, верховенство закону, ефективність та справедливість;

- створити комплексну нормативно-правову базу, яка б врегульовувала міжсекторальні відносини у сфері публічно-приватного партнерства, оскільки нині в законодавстві України використовую-

ється термін «державно-приватне партнерство» як рівноправне взаємовигідне співробітництво між державою і бізнесом у процесі облаштування інфраструктури й надання публічних послуг за умови розподілу ризиків та відповідальності, що значно звужує розуміння публічно-приватного партнерства, суб'єктом якого також є і місцеве самоврядування;

– активізувати роботу щодо методичного, інформаційного та аналітичного забезпечення процесу децентралізації, організовувати навчання для посадових осіб органів місцевого самоврядування в ОТГ на базі Національної академії, підвищувати привабливість служби в органах місцевого самоврядування, мотивувати до роботи в ОТГ фахівців у галузі проєктного менеджменту та міського розвитку.

За результатами НДР *«Публічна політика щодо формування української ідентичності в умовах сучасних викликів»* уперше запропоновано науковий погляд на українську ідентичність як на поняття, що означає багатовимірну інтегральну суспільну реальність, у якій взаємодіють національна ідентичність, що відображає незавершену у своєму формуванні політичну націю. Етнічна ідентичність відображає складний процес консолідації української етнічної нації; релігійна та соціоекономічна ідентичності відображають суперечливу картину, відповідно, церковно-конфесійного та соціального структурування суспільства; територіальна ідентичність на практиці реалізується особливо складно, через не завжди успішний пошук інструментів досягнення порозуміння та компромісу між регіонами навколо історичних, ціннісних, ментально-культурних питань, а також питань щодо перспектив розвитку держави. Удосконалено теоретичні засади публічної політики у сфері формування національної ідентичності та конкретизовано й обґрунтовано її інструменти; науково обґрунтовано положення щодо наукової типології ідентичностей, поняття етнічної ідентичності та етнополітики держави, напрямів формування національної ідентичності, розуміння національної самосвідомості як чинника ідентифікації української політичної нації, бачення ролі національної культурної спадщини у формування української ідентичності<sup>75</sup>.

<sup>75</sup> Звіт про науково-дослідну роботу за темою «Публічна політика щодо формування української ідентичності в умовах сучасних викликів» (науковий керівник НДР, д.і.н., проф. В. П. Трошинський).

Дослідниками НДР *«Інституційні механізми гарантування соціальної безпеки регіону»* вперше обґрунтовано теоретичні засади інституційного механізму соціальної безпеки, яка є об'єктивно необхідною та важливою складовою національної безпеки, та обґрунтовано, що досягнення її належного рівня здатне забезпечити прогресивні зміни в країні, виходячи із існування в державі соціальних гарантій, можливостей стабільного розвитку регіону та здійснення соціальних відносин у контексті сталого розвитку. Обґрунтовано провідну роль системи соціокультурних чинників як основних усвідомлених факторів розвитку суспільства загалом та системи публічного управління зокрема, доведено залежність системи публічного управління від культурно-ціннісного ядра соціальної системи та сили впливу соціокультурних чинників. Поглиблено та конкретизовано сутність таких понять, як «демократичні цінності», «публічне управління», «соціокультурні чинники», «ментальність», «система цінностей», «політична етика», «політична психологія», «аксіологія», «комунікативна пам'ять», «культурна ідентичність», «соцієтальна культура» та ін. Конкретизовано визначення основних методологічних підходів до формування нової управлінської культури в Україні, зокрема аксіологічного та соціально-психологічного; удосконалено методологічні засади функціонування системи публічного управління в Україні на сучасному етапі з урахуванням кращих зразків зарубіжного розвитку та особливостей власного історичного розвитку<sup>76</sup>.

Сучасні соціальні, економічні, політичні процеси зумовлюють у сфері публічного врядування постійну модифікацію потоків та зміну обсягів інформації, яка завдяки інформаційно-комунікативній діяльності органів публічної влади надходить до них, обробляється і на основі якої приймаються управлінські рішення. Така діяльність органів публічної влади особливо важлива сьогодні насамперед як чинник формування нового типу відносин держави та суспільства, а саме: переходу від патерналістської моделі «влада для громадян» до партнерської «влада з громадянами». Передусім це стосується й новоут-

---

<sup>76</sup> Звіт про науково-дослідну роботу за темою «Інституційні механізми гарантування соціальної безпеки регіону», науковий керівник НДР, д.держ.упр., проф., П. М. Петровський, Львівський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентові України.

ворених територіальних громад (сформованих унаслідок об'єднання кількох неспроможних громад).

Особливої актуальності на сучасному етапі розвитку набувають здобутки авторів НДР **«Цифрові стратегії країн ЄС як основа формування сервісно-орієнтованої державної політики України»** за напрямом «Державна політика захисту інформаційного простору», у результаті якої визначено та обґрунтовано теоретико-методологічні основи інформаційно-комунікативного забезпечення публічного врядування та визначено генезу стратегічних комунікацій публічного управління; доведено сутність та роль поняття вербальних і невербальних наративів у стратегічних комунікаціях як інструменту підвищення ефективності публічного управління. *У науково-методичному плані:* розроблено та адаптовано методику визначення ефективності та надійності цифрових систем у публічному управлінні; поглиблено підходи та методи дослідження інформаційно-комунікативної складової публічного управління з урахуванням інформаційних викликів та загроз; сформульовано та обґрунтовано основні принципи розвитку інформаційно-комунікативних процесів у публічному управлінні; здійснено класифікацію громадських інститутів згідно з їх законодавчим статусом для конкретизації їх ролі в інформаційно-комунікативній складовій публічного управління; удосконалено методику реалізації індивідуальних комунікативних форм в інформаційній діяльності органів місцевого самоврядування України в частині уточнення їх впливу на процес публічного управління<sup>77</sup>.

Особливої уваги заслуговує розроблена та запропонована для упровадження методологія реалізації інформаційно-комунікативної діяльності органами державної влади та органами місцевого самоврядування в умовах євроінтеграційного, децентралізаційного та сервісно орієнтованого розвитку системи публічного врядування України (зокрема пропонується до упровадження модель застосування «Вікна Овертона» щодо вироблення прийнятної державної політики у сфері надання соціальних послуг).

<sup>77</sup> Звіт про науково-дослідну роботу за темою «Цифрові стратегії країн ЄС як основа формування сервісно-орієнтованої державної політики України», науковий керівник НДР, д.держ. упр., доц. О. В. Карпенко.

У рамках тематичного напрямку «Державна політика щодо врегулювання воєнно-політичних конфліктів та реінтеграції тимчасово окупованих територій» виконувалася НДР **«Російська агресія проти України: державно-управлінські аспекти протидії у гібридній війні»**, за результатами якої в науково-методичному плані: обґрунтовано сутність Орієнтовної методики пошуку інформації у відкритих джерелах за методикою OSINT та SWOT-аналізу, які спроможні надати повну характеристику проблеми, що досліджується, та доведено, що застосування цього підходу значно відрізняється від традиційного пошуку інформації безпосередньо з проблеми, що досліджується. Визначено індикатори національної безпеки України та їх граничні значення, які мають урахувати реальні та потенційні загрози для таких сфер: воєнної, інформаційної, внутрішньополітичної, економічної, соціальної та гуманітарної, науково-технологічної, екологічної, а також позаблоковий статус, європейська та євроатлантична спрямованість зовнішньої політики України.

Проведений аналіз організаційно-правових засад протидії російській агресії у гібридній війні проти України в контексті забезпечення національної безпеки дав змогу виявити, що сьогодні законодавча база, яка регламентує зазначену протидію, перебуває у стадії свого становлення та розвитку. На підставі досвіду врегулювання збройних конфліктів встановлено та обґрунтовано необхідність проведення аналізу факторів, що зумовлюють виникнення збройних конфліктів в умовах глобалізаційних процесів, а також визначено такі основні характеристики, як: посилення інтернаціоналізації збройних конфліктів; залучення мирного населення до збройної боротьби; використання широкого спектра озброєнь, зокрема, новітні технології; трансформація методів управління конфліктами, що зумовлює різкі переходи від ескалації конфлікту до його деескалації.

Крім того, уперше обґрунтовано матрицю взаємозв'язків між суб'єктами державного реагування на кризи в Україні, серед яких особливі функції мають: Кризовий центр, Центр стратегічного та оперативного планування, Центр кризового реагування та ін. Розроблено та обґрунтовано понятійно-категоріальний апарат проблеми кризового реагування у державній політиці України в частині визначення понять «системи кризового реагування», «суспільно-політична стабільність», «система профілактики та протидії загрозам суспільно-



політичній стабільності», «механізм профілактики загроз суспільно-політичній стабільності», «комплексний механізм протидії загрозам суспільно-політичній стабільності». Доведено, що взаємозв'язок цих понять дає змогу стверджувати, що саме вони мають бути головними структурно-функціональними факторами формування ієрархії: «Доктрина кризового реагування/суспільно-політичної стабільності – стратегія кризового реагування/суспільно-політичної стабільності – концепція та державна цільова програма» і, відповідно, визначати зміст, призначення та спрямованість таких документів.

У науково-методичному плані поглиблено розкриття сутності кризових явищ, за яких для ефективного державного управління в умовах кризових ситуацій, зумовлених воєнно-політичними чинниками, важливе значення мають оптимально збалансований розподіл повноважень, підзвітність та відповідальність між його суб'єктами, а також визначення єдиного управлінського органу. Розроблено технології державного реагування на загрози дестабілізації суспільно-політичної системи, серед яких виокремлено технологію «гнучкого реагування» на загрози дестабілізації суспільно-політичної системи, та визначено її найефективнішою, але й найскладнішою для втілення. Зокрема, визначено, що вона потребує значних коштів, висококваліфікованих кадрів з проблем інформаційної боротьби, паблік рилейшнз, пропаганди, інформаційних ресурсів – усього масиву запобіжних, профілактичних заходів. Запропоновано алгоритм функціонування системи забезпечення національної безпеки щодо мінімізації рівня загрози суспільно-політичній стабільності в умовах зовнішнього інспірування соціальних конфліктів.

У науково-практичному плані: розроблено та запропоновано практичний інструментарій системи кризового реагування, який визначається як комплексний механізм, об'єднаний у систему правових, інституційних, організаційних, фінансових та соціально-психологічних засобів державного реагування на загрози територіальній цілісності та державного суверенітету, серед яких найефективнішою визначено технологію «стабілізаційних заходів», сутність якої – зіграти на випередження своїх опонентів із врахуванням як обмежених спроможностей України, так і міжнародної підтримки (санкції, місії спостерігачів тощо). Перевагами вказаної технології є наявність адекватної відповіді на дію супротивника у військовому, політично-



му, дипломатичному, економічному вимірах завдяки узгодженим діям України з партнерами, що надають міжнародну підтримку. Обґрунтовано пропозиції щодо державного реагування на загрози територіальній цілісності України шляхом розробки SWOT-аналізу актуальних проблем забезпечення територіальної цілісності України.

За напрямом «Інновації в публічному управлінні» слід спинитися на НДР **«Стан та перспективи розвитку науки державного управління»**, виконання якої розпочато у 2018 р. Мета дослідження полягає у: виявленні теоретико-методологічних підходів до вивчення історичних, політичних, соціально-економічних, інших детермінант та інституціональних (нормативно-правових, організаційно-функціональних, фінансово-економічних та інших) засад виникнення й функціонування галузі науки «Державне управління» в Україні; визначенні місця науки державного управління в системі вітчизняної та світової науки; науково-аналітичному обґрунтуванні ролі науки «Державне управління» в процесах формування та розвитку системи державного управління, місцевого самоврядування, реформуванні суспільних відносин; характеристиці особливостей функціонування та проблем розвитку науки «Державне управління» на сучасному етапі внутрішніх і зовнішніх суспільних викликів та перетворень; проведенні наукового аналізу стану державного управління в Україні та підготовці національної доповіді за його результатами; обґрунтуванні перспективних напрямів розвитку науки «Державне управління» як методологічної основи розбудови державності України та сталого розвитку українського суспільства.

До основних наукових здобутків творчого колективу цього дослідження слід віднести таке. Зокрема, *уперше*: встановлено та обґрунтовано положення, що з позицій еволюційного підходу характерною ознакою теоретичної конструкції новітнього публічного врядування є як новостворені моделі, так і їх модифікації як відповіді на технологічні, соціальні та політичні вимоги внутрішнього та зовнішнього середовищ, кожна з яких на сучасному етапі являє собою інтеграцію елементів класичного державного адміністрування, нового державного управління, врядування та елементів новітніх моделей майбутнього врядування, що дає змогу констатувати про наявність глибинних модернізаційних змін у науці та практиці державного управління.

*Удосконалено:* методологічні підходи до вивчення сучасних концепцій публічного управління, які, на відміну від існуючих, включають уточнення понятійно-категоріального апарату, застосування історичного та корпоративного методів дослідження, визначення сучасних механізмів розвитку та інструментів їх реалізації, що дало змогу визначити предметне поле публічного управління та встановити його інституційні характеристики; понятійно-категоріальний апарат науки «Державне управління» у співвідношенні до сучасної концепції публічного управління на основі класифікації існуючих в науковому дискурсі відповідних термінів та їх порівняльної характеристики, що дає можливість поглибити методологію науки «Державне управління» й констатувати про її особливий статус в умовах здійснення модернізаційних реформ.

*Набули подальшого розвитку:* визначення особливостей інституалізації наукових шкіл, визначення ознак і критеріїв їх діяльності, статичності й традиційності, динамічності й прогресивності, визнання іншими чи самовизнання; пропозиції щодо ідентифікації сучасних наукових шкіл у сфері державного управління як важливого індикатора результативності наукової діяльності навчальних закладів, інших наукових установ та показника його статусу; теоретико-методологічне обґрунтування напрямів та механізмів підвищення ефективності науки державного управління для посилення процесу наукового супроводу державно-управлінської діяльності в частині реалізації результатів проведених наукових досліджень у практику роботи органів державної влади та забезпечення їх науково обґрунтованими експертно-аналітичними матеріалами для прийняття управлінських рішень; обґрунтування необхідності створення теоретико-правової бази для формування інституту публічної служби та її різновидів на основі застосування сучасних інформаційних технологій та формування партнерських платформ зі зворотними комунікаційними зв'язками.

Для апробації основних проблем і напрямів реформування національної системи державного управління за результатами НДР були організовані комунікативні заходи, найбільш представницький з яких – щорічна науково-практична конференція за міжнародною участю. Підсумок її роботи – публікації й рекомендації щодо концептуально-теоретичних основ та інституційних механізмів реформування системи державного управління України. Протягом 2018 р. в Націо-

нальній академії та її регіональних інститутах проведено 157 науково-комунікативних заходів, у тому числі 18 – за міжнародною участю. За результатами НДР, виконаних у 2018 р. науково-дослідними колективами Національної академії, було підготовлено такі наукові продукти: 17 монографій, 1 підручник, 5 навчальних посібників, 6 навчально-методичних рекомендацій, 1 наукова доповідь, 8 аналітичних записок (у т. ч. 4 аналітичні записки – Інститутом експертно-аналітичних та наукових досліджень), 692 статті у наукових фахових виданнях (з них – 61, що індексується у міжнародних наукометричних базах), 935 тез доповідей науково-практичних конференцій.

### **3.6. Оцінювання якості наукових статей із державного управління**

Проблема якості науки, як зазначав професор Ю. Сурмін, відомий учений у галузі науки державного управління, надзвичайно складна і недостатньо досліджена, оскільки наука є поліструктурним соціальним інститутом, що не тільки позитивно, а й негативно впливає на суспільство. Зокрема, учений вказував на так звану сурогатну науку, яка «перенаповнює журнали нікчемними публікаціями». «Оздоровлення науки як впливового соціального феномену та інституту», про яке він писав ще в 2006 р., і нині є актуальним та потребує «розроблення її якості, якості наукового дослідження, якості продукту дослідження». Під якістю науки, як підкреслював Ю. Сурмін, мається на увазі її здатність своєчасно розв'язувати проблеми, що виникають, формувати належне наукове знання і забезпечувати його використання для задоволення суспільних потреб<sup>78</sup>.

Отже, звідси випливає, що перманентну кризу в Україні можливо подолати за рахунок якості науки загалом і науки державного управління зокрема, яка з огляду на реформу державного управління, що визначена Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020»<sup>79</sup>, насам-

<sup>78</sup> Сурмін Ю. П. Майстерня вченого: підруч. для науковця. Київ: Навч.-метод. центр «Консорціум із удосконалення менеджмент-освіти в Україні», 2006. С. 256.

<sup>79</sup> Про стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>

перед має розвиватися з урахуванням відповідності наукових здобутків запитам суспільного розвитку, що передбачає побудову сучасної ефективної системи державного управління, створення дієздатного професійного інституту державної служби, вироблення та реалізацію державної політики.

У зв'язку з цим має підсилитися роль науки державного управління, що актуалізує дослідження такої проблеми, як оцінювання якості наукових публікацій з державного управління. Актуальність цієї проблеми зумовлена також тим, що Україна має бути залучена до Європейського дослідницького простору згідно з Угодою про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, де в ст. 375 (п. 2) чітко прописано, що «співробітництво між Сторонами спрямовується на сприяння залученню України до Європейського дослідницького простору»<sup>80</sup>, що, у свою чергу, спонукає до підготовки якісних наукових публікацій взагалі та з державного управління зокрема.

Наукові публікації зазвичай представлені у форматі тез, статей, доповідей, аналітичних записок, монографій, дисертацій<sup>81</sup>, про що докладніше йдеться нижче.

Науковий текст цих публікацій є способом подання наукової інформації, результатом наукового дослідження. Він є тим інтелектуальним продуктом, що доводиться до наукової громадськості. Від якості тексту може залежати доля дослідження, його сприйняття науковим співтовариством, вплив цього дослідження на процес розвитку науки, а також на формування авторитету автора (авторів) публікації та наукового видання, де публікація розміщена.

Науковий текст повинен мати раціональний характер, він складається із суджень, умовиводів, побудованих за правилами логіки науки і формальної логіки. Отже, важливою його особливістю є широке використання понятійно-категоріального апарату науки з мініміза-

<sup>80</sup> Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: [https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011](https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_011)

<sup>81</sup> Сурмін Ю. П. Наукові тексти: специфіка, підготовка та презентація: навч.-метод. посіб. Київ: НАДУ, 2008. 184 с.; Його ж. Майстерня вченого... С. 290–299.

цією образності, емоційності, метафоричності. Це ставить до тексту вимогу точного подання дослідження, усіх його складових – від постановки завдань до результатів їх вирішення.

Якість наукової публікації має відповідати загальним вимогам до форми її наукового змісту, що розкриваються ось як.

*Тези* (грец. thesis – положення, твердження) – це короткий виклад основних положень наукового дослідження, наприклад, статті, монографії або основних положень дисертації. Теза у широкому розумінні – будь-яке твердження, яке коротко викладає ідею. Тези у вузькому розумінні – деякий текст, що формулює сутність, дає обґрунтування доказу. Вони узагальнюють матеріал, дають основу для написання статті, доповіді, дисертації.

*Наукова стаття* є одним із основних та поширених видів наукових публікацій, у якій подані отримані автором наукові результати. Зазвичай під статтею розуміють спеціальну публікацію невеликого обсягу (20 000 знаків із пробілами або 12 сторінок тексту), у якій відображаються погляди автора з визначених вузьких питань або результати обмежених досліджень, подається авторська наукова новизна.

*Наукова доповідь* – це публічно виголошена на науково-комунікативному заході (конференції, конгресі, семінарі, симпозіумі, форумі тощо) промова або публікація в матеріалах цього заходу, у якій містяться погляди автора (авторів) із визначених аспектів дослідження проблеми чи огляд досягнень вже виконаних наукових досліджень та їх результатів і намічені перспективи подальших наукових розвідок, подається авторська наукова новизна чи критичний аналіз результатів попередніх наукових досліджень проблеми.

*Аналітична записка* за характером є теоретико-методологічним практико і проблемно зорієнтованим документом, покликаним до інтелектуального забезпечення вироблення й ухвалення державно-управлінського рішення. Вона зазвичай розробляється на запит практики державного управління, має містити релевантні висновки та рекомендації щодо розв'язання проблеми.

*Монографія* (дослівно: пишу про одне) – спеціальна публікація, спрямована на висвітлення результатів наукового дослідження. Вона являє собою наукове дослідження, яке присвячене одній конкретній проблемі. Це наукове книжкове видання, що складається з

одного твору, який містить повне і всебічне дослідження однієї проблеми або теми, виконане одним або кількома авторами.

*Дисертація* являє собою кваліфікаційну роботу, що містить сукупність результатів, наукових положень, які висуваються претендентом на здобуття вченого ступеня кандидата або доктора наук, і свідчить про його внесок у науку та особисті якості вченого.

Серед наукових публікацій з огляду на проблематику оцінювання якості матеріалу найбільшої уваги потребує наукова стаття, оскільки саме стаття є одним з основних видів публікацій та одним із найбільш поширених способів оприлюднення наукових результатів. Традиційно в науковій статті подаються проміжні або кінцеві результати дослідження.

Наукові статті публікуються переважно в періодичних наукових журналах, збірниках, часописах (друкованих та електронних), а також у неперіодичних збірниках наукових праць. Завдяки публікації фіксується науковий пріоритет автора, його внесок у науку. Стаття наукового характеру – це не тільки джерело нового наукового знання в тій чи іншій галузі науки з огляду на висвітлення певних питань, проблем, фактів тощо, а й засіб комунікації у середовищі наукової спільноти.

Якість наукової статті є важливим питанням, що постійно перебуває в полі зору редакційних колегій наукових видань, а також самих науковців.

Сфокусуємо нашу увагу на основних поглядах, що розкривають суть питання і є вихідними положеннями для проведення подальшого наукового дискурсу та широкої наукової дискусії.

Сьогодні міжнародною науковою спільнотою пропонується здійснювати комплексне оцінювання якості наукових статей передусім на основі аналізу їх наукового змісту і лише як допоміжний матеріал використовувати метрику журналу, у якому вони публікувалися. Заслуговує також на увагу тенденція до відходу від поняття ефективності в гуманітарних дослідженнях в її економічному значенні, рекомендовано заміну цього поняття орієнтацією на «результат» і «вплив», «практичний вихід»<sup>82</sup>. Необхідно також зазначити, що

<sup>82</sup> Горовий В. М. Критерії якості наукових досліджень у контексті забезпечення національних інтересів. *Вісн. НАН України*. 2015. № 6. С. 78.

науковці, розглядаючи якість наукових публікацій, виділяють актуальність, оригінальність публікації, рівень новизни матеріалу, оцінку результатів публікації (наукометричні метрики цитування)<sup>83</sup>.

Велика роль відводиться експертному оцінюванню наукових статей, яке здійснюють члени редакційних колегій журналів. Вони «мають бути кваліфікованими фахівцями у своїх сферах і експертами в різних темах, на яких спеціалізується журнал»<sup>84</sup>.

У контексті окресленої проблематики варто підкреслити, що критерії ефективності нової наукової інформації мають вдосконалюватися з урахуванням ступеня відповідності наукових здобутків тактичним і стратегічним запитам національного розвитку, пов'язаного із зовнішніми й внутрішньосупільними викликами, необхідністю внутрішньої трансформації та адекватної дії для успішного реагування на них<sup>85</sup>. До критеріїв визначення більш якісних наукових публікацій відносять індекс цитування публікацій, внесок окремих авторів, впливовість журналу, де розміщено публікацію, тощо<sup>86</sup>.

Окремо слід спинитися на індексі Хірша (Гірша). Індекс Хірша (h-індекс) – це наукометричний показник, який є кількісною характеристикою продуктивності вченого, групи вчених, університету, наукового закладу тощо або країни в цілому, заснований на врахуванні кількості публікацій та кількості цитувань цих публікацій.

В Україні станом на 25 жовтня 2019 р. складено оновлений список інститутів, університетів, академій, наукових установ, який демонструє h-індекс поданих у списку закладів і установ, що нараховує 174 позиції. Очолює список Інститут ядерних досліджень НАН України, який має найбільший h-індекс – 129. Найменший показник мають Інститут помології імені Л. П. Симиренка НАН України та Херсонська гідробіологічна станція НАН України (по 3). Серед за-

<sup>83</sup> Васильєв О. В. Якість наукових публікацій. URL: <https://www.google.com/search?source=hp&ei=JzbPXOPWDfLrrgSuyZDoDw&q=Васильєв+Якість+наукових+публікацій&btnK=Поиск+в+> (дата звернення: 15.09.2019).

<sup>84</sup> Академічна доброчесність: проблеми дотримання та пріоритети поширення серед молодих вчених: кол. моногр. / за заг. ред. Н. Г. Сорокіної, А. Є. Артюхова, І. О. Дегтярьової. Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2017. С. 99.

<sup>85</sup> Горовий В. М. Критерії якості... С. 79.

<sup>86</sup> Наукова публікація. URL: [https://uk.wikipedia.org/w/index.php?title=Наукова\\_публікація&oldid=23427283](https://uk.wikipedia.org/w/index.php?title=Наукова_публікація&oldid=23427283) (дата звернення: 21.09.2019).



кладів вищої освіти в цьому списку є такі, як: Національний технічний університет «Харківський політехнічний інститут» МОН України (120), Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна МОН України (98), Національна медична академія післядипломної освіти імені П. Л. Шупика МОЗ України (93), Національний університет «Києво-Могилянська академія» МОН України (91), Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана МОН України (90) та ін.<sup>87</sup>

Досліджуючи погляди науковців про h-індекс, слід зазначити, що одностайної думки щодо інформативності індексу Хірша у вітчизняному науковому колі на сьогодні немає.

Цікавою є точка зору професора В. Горового, який, зокрема, звертає увагу на те, що популяризація індексу Хірша у визначенні ефективності наукової діяльності стала даниною особливостям початкового періоду розвитку інформаційного суспільства, що характеризувався різким збільшення обсягів інформаційного виробництва, у якому за технократичними параметрами інформаційних обмінів губиться змістова якість. Таким чином, у науку з минулого повернулося право визначення якості, істинності наукових здобутків більшістю формально належних до наукового співтовариства його членів (через цитування). «Життєздатність цього методу визнання в науці зумовлюється прихильністю до нього середняків із числа наукового співтовариства, які оволоділи комп'ютерними технологіями і за їх допомогою тиражують у багатоваріантних оновленнях напрацьовану ідею, обмінюються посиланнями із собі подібними. При цьому якщо багатоваріантність оновлення є певною мірою корисною, оскільки підвищує ефективність використання нової наукової інформації, хоча і з певним повторенням, то «мафія» організованого цитування є фактом деструктивним, як і будь-яке інше «організоване» визнання»<sup>88</sup>.

У цьому зв'язку не можна оминати такий факт, що викликав великий резонанс і чимало запитань у наукової спільноти, а саме в черв-

<sup>87</sup> Рейтинг університетів і науково-дослідних інститутів. Дата оновлення: 25.10.2019 (дата звернення: 30.10.2019). URL: [http://nbuviap.gov.ua/bpnu/index.php?page\\_sites=ustanovy](http://nbuviap.gov.ua/bpnu/index.php?page_sites=ustanovy)

<sup>88</sup> Горовий В. М. Критерії якості... С. 76–77.



ні 2018 р. Міністерство освіти і науки анонсувало створення в Україні власного відкритого індексу наукового цитування (Open Ukrainian Citation Index) – «українського Гірша».

У презентації цього індексу, зокрема, було наголошено, що цей проєкт потрібний для оцінки публікаційної активності представників соціогуманітарних наук. «Річ у тому, що деякі галузі соціогуманітарних наук, такі як, наприклад, право, лінгвістика, літературознавство, соціологія, державне управління, політологія часто мають певну національну спрямованість, і результати таких досліджень, отримані в одній країні, не обов'язково будуть корисними й цікавими для дослідників з інших країн. Тому деяким вітчизняним соціогуманітарним журналам об'єктивно буде важко потрапити до комерційних баз даних через політику відбору контенту, а не через низький рівень опублікованих статей». Така позиція чиновників викликала справжнє обурення. Сьогодні конче необхідно звернути увагу на те, що наші наукові журнали із соціогуманітарних наук мають низький рівень наукової цінності, а вміщені в них статті – «це або імітація з переписування відомих речей, або псевдонаука»<sup>89</sup>.

Продовжуючи тему цитування, слід зазначити, що «поширюється і практика оцінювання наукової діяльності за кількістю надрукованих аркушів, що перетворюється на умову кар'єри через цитування робіт впливових посадовців. Невипадково під час занепаду української наукової сфери збільшується кількість освітян, які мають наукові звання»<sup>90</sup>.

Однак сьогодні вже як об'єктивна реальність сприймається те, що з розвитком наукометрії результати дослідників оцінюють за кількістю публікацій у міжнародних рейтингових журналах, що входять до наукометричних баз даних, наприклад, Scopus, Web of Science, Index Copernicus, Astrophysics, PubMed, Chemical Abstracts, Springer

<sup>89</sup> «Український Гірш» на старті, або Навіщо вітчизняним науковцям власний індекс наукового цитування. 15 липня, 2018 (дата звернення: 10.10.2019). URL: [https://dt.ua/SCIENCE/ukrayinskiy-girsh-na-starti-abo-navischo-vitchiznyanim-naukovcyam-vlasniy-indeks-naukovogo-cituvannya-282971\\_.html](https://dt.ua/SCIENCE/ukrayinskiy-girsh-na-starti-abo-navischo-vitchiznyanim-naukovcyam-vlasniy-indeks-naukovogo-cituvannya-282971_.html)

<sup>90</sup> Пояркова Т. К., Плотницька І. М. Неофеодальні тенденції в українській освіті. *Навчання публічних службовців: новітні тенденції та технології*: матеріали щоріч. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 31 жовт. – 1 листоп. 2019 р.): у 2 т. / за заг. ред. А. П. Савкова, І. О. Дегтярьової. Київ: НАДУ, 2019. Т. 2. С. 147.

та ін. Найавторитетнішими з них, індекси яких визнаються в усьому світі, є Web of Science і Scopus.

У Програмі діяльності Кабінету Міністрів України (2019) серед цілей, що передбачається досягнути, подано як очікуваний результат, зокрема, й таке: «Українські вчені мають належні умови для досліджень та інтегровані у світовий науковий простір», а серед показників ефективності визначено «кількість публікацій та кількість цитувань українських вчених у журналах, які індексуються провідними міжнародними наукометричними базами даних»<sup>91</sup>.

Отже, нині для вітчизняних науковців питання № 1 – це опублікування оригінальних статей високого наукового й практичного рівня, особливо в галузі соціогуманітарних наук, автори яких дійсно зробили вагомий внесок у ту чи іншу галузь науки і, відповідно, на які б посилалися інші автори, не формально, а у розвиток власних досліджень. Досягти цього можливо тільки за умови змістової якості наукової статті, яка має оцінюватися рецензентом.

Розглядаючи питання рецензування, яке потребує окремого дослідження, необхідно наголосити, що нині набуло поширення застосування подвійного «сліпого» рецензування, коли ні автор, ні рецензент не знають один одного. Існує так звана Інструкція рецензенту, поширена інтернетом, що містить перелік запитань, на які рецензент має дати відповідь. Тією чи іншою мірою запропоновані та схожі запитання можна знайти у типових формах для рецензентів, що розробляються редакційними колегіями журналів і застосовуються на практиці. Здебільшого такий перелік запитань, на наш погляд, має дещо безсистемний характер і тільки частково розкриває оцінювання власне змістової якості статті; решта запитань стосується виявлення слабких місць, недоліків, що насамперед пов'язано з недотриманням вимог, які висуваються до наукових статей у фахових виданнях.

Аналізуючи протягом 2017–2019 рр. рукописи наукових статей, поданих для опублікування в таких наукових фахових виданнях з державного управління, як «Вісник Національної академії

<sup>91</sup> Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України: Постанова Верхов. Ради України від 04.10.2019 № 188-IX (дата звернення: 10.10.2019). URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/T190188.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T190188.html)

державного управління при Президентові України», «Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України», «Державне управління: теорія та практика», слід констатувати, що до найпоширеніших недоліків можна віднести таке:

- список використаних джерел оформлено із суттєвими порушеннями стандартів;
- не всі елементи статті подано згідно зі структурою (здебільшого відсутній або недостатньо розкритий такий елемент, як «виділення невирішених частин загальної проблеми», а також «визначення перспектив подальших розвідок»);
- висновки у багатьох статтях не впливають із основної частини, не узгоджуються з метою;
- постановка проблеми має абстрактний характер, слабо пов'язана з практикою державного управління, зокрема з пріоритетними напрямками державної політики;
- аналіз останніх публікацій з досліджуваної проблематики як такий часто відсутній (подається тільки перелік авторів, які досліджують означену в статті проблему);
- висвітлені в статті дослідження здебільшого проведені без застосування міждисциплінарних підходів, незважаючи на те, що саме для галузі науки державного управління характерним є використання міждисциплінарних підходів, розвинених у суміжних галузях науки;
- бракує наукових і практичних результатів дослідження, конкретних пропозицій, що особливо важливо, ураховуючи практикоорієнтовний характер галузі науки «Державне управління».

Крім того, узагальнюючи дані аналізу рукописів статей, поданих для опублікування у вищеназваних виданнях протягом 2017–2019 рр., зауважимо, що дедалі частіше спостерігається:

- необґрунтованість і декларативність окремих положень статті;
- застарілість наукових джерел, на які посилаються автори;
- невідповідність посилання в тексті статті позиції у списку використаних джерел;
- недостатній обсяг наведених анотацій/резюме;
- відсутність або слабкість узагальнень;
- порушення логіки викладу матеріалу;
- недотримання авторами наукового стилю;

– відсутність посилань на використані джерела у разі прямого цитування або наведення фактичного матеріалу;

– невідповідність назви статті її змісту.

Отже, нами поділяється погляд науковців, які вважають, що тільки «професійна експертиза може дати всебічну об'єктивну оцінку наукових результатів і заслуг; наукометричні показники слугують інструментом підтримки прийняття рішень експертами»<sup>92</sup>. Однак до цього варто додати, що професійній (фаховій) експертизі має передувати компетентна діагностика рукопису статті на предмет виявлення «хвороб статті» (слабких місць, недоліків, що насамперед пов'язано з недотриманням вимог, які висувуються до наукової статті, особливо в частині розкриття того чи іншого її елементу).

На сьогодні не існує єдиних критеріїв оцінювання якості наукових статей. Пошуки, вважаємо, слід вести не в напрямі визначення їх універсальності, а в напрямі визначення їх цінності<sup>93</sup>.

У цьому аспекті доцільно звернутися до розробленої професором Ю. Сурміним оцінки якості дисертаційних досліджень, яка включає такі складові: методологічну, науково-теоретичну, практичну, текстувальну різновиди цінності. Якісна наукова робота, на його думку, розв'язує актуальну і недосліджену проблему, відрізняється отриманням принципово нового конкретного наукового результату, справляє значний вплив на подальший розвиток наукових досліджень, має істотне практичне значення для розвитку різних сфер суспільства, є текстувальною цінністю<sup>94</sup>.

Таким чином, підсумовуючи і синтезуючи все вищенаведене, можна сформулювати 5 критеріїв якості статті, опублікованої в науковому фаховому виданні з державного управління (табл. 3.4). Кожний із цих критеріїв має свій діапазон балів для оцінювання.

<sup>92</sup> Горовий В. М. Критерії якості... С. 77.

<sup>93</sup> Воронько Л. О. Критерії якості наукових статей у фахових виданнях України з державного управління у світлі реформи державного управління: постановка проблеми. *Державне управління в Україні: виклики та перспективи*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф., м. Запоріжжя, 10–11 трав. 2019 р. Запоріжжя: Клас. приват. ун-т, 2019. С. 14–15.

<sup>94</sup> Сурмін Ю. П. Майстерня вченого... С. 258.

**Таблиця 3.4. Оцінювання якості статті, опублікованої в науковому фаховому виданні з державного управління\***

Автор/ автори і назва статті	Критерій 1 (актуальність теми дослідження)	Критерій 2 (текстуальна цінність: відповідність статті встановленим вимогам, логіка, мова і стиль викладу)	Критерій 3 (обґрунтованість наукових положень і висновків)	Критерій 4 (наявність новизни отриманих результатів)	Критерій 5 (наукова або практична значущість статті з огляду на запити суспільного розвитку)	Разом балів
	<b>0–5 балів</b>	<b>0–10 балів</b>	<b>0–7 балів</b>	<b>0–3 бали</b>	<b>0–5 балів</b>	
1	2	3	4	5	6	7
...						

\* Зазначити назву, рік, номер (випуск).

Після підрахунку балів можливо визначити такі рейтинги:

- рейтинг якості кожної статті;
- рейтинг якості окремого номера (випуску);
- рейтинг якості певного видання (журналу, збірника) в цілому.

Отримані дані щодо якості наукових статей слугуватимуть підґрунтям для проведення аналізу з метою розроблення та вжиття заходів із підвищення якості наукових продуктів, що, у свою чергу, сприятиме підвищенню ролі науки державного управління як впливового соціального феномену.

Усе вищенаведене дає підстави для розуміння оцінювання якості статті як процесу, що включає:

• **на стадії підготовки рукопису статті:**

- компетентну діагностику з метою виявлення та усунення недоліків, що стосуються насамперед дотримання вимог (здійснює науковий керівник, консультант або спеціально уповноважений досвідчений науковець);
- фахову експертизу для поліпшення змісту (здійснює рецензент, який є фахівцем із означеної проблематики);

– експертне оцінювання на предмет схвалення до друку (здійснює член редколегії);

• **на стадії готового наукового продукту – статті, що вийшла у світ:**

– незалежне оцінювання статті за критеріями якості статті (здійснюють незалежні експерти – фахівці з певних питань з огляду на той чи інший критерій);

– визначення рейтингу якості статті (здійснює відповідальний секретар редколегії видання).

Отже, оцінювання якості статті включає дві стадії: оцінювання якості рукопису статті й оцінювання якості власне статті як готового наукового продукту, що має бути покладено в основу розроблення методики оцінювання якості статті.

Як зауважував свого часу Ю. Сурмін, пошуки ефективних методик оцінювання наукових досліджень є однією з найскладніших проблем спеціальних наукознавчих досліджень, від розв’язання яких залежить підвищення результативності науки в суспільстві<sup>95</sup>.

Зважаючи на це та ураховуючи нові тенденції щодо показників ефективності, зокрема кількості цитувань, пропонуємо за допомогою ресурсу Google Scholar, у якому подано кількість цитувань тієї чи іншої статті того чи іншого зареєстрованого науковця, розрахувати **оцінку якості статті (ОЯС)** за такою формулою:

$$ОЯС = \frac{(Kp_1 + Kp_2 + Kp_3 + Kp_4 + Kp_5) \text{ КЦС}}{100},$$

де  $Kp_1$  – критерій 1 (актуальність теми дослідження);

$Kp_2$  – критерій 2 (текстуальна цінність: відповідність статті встановленим вимогам, логіка, мова і стиль викладу);

$Kp_3$  – критерій 3 (обґрунтованість наукових положень і висновків);

$Kp_4$  – критерій 4 (наявність новизни отриманих результатів);

$Kp_5$  – критерій 5 (наукова або практична значущість статті з огляду на запити суспільного розвитку);

$КЦС$  – кількість цитувань статті.

<sup>95</sup> Сурмін Ю. П. Майстерня вченого... С. 258.

На підставі запропонованої формули визначаємо числове значення *ОЯС*. Для цього суму балів, яка отримана після підрахунку за всіма критеріями (наприклад:  $3+10+7+3+4=27$ ), необхідно помножити на *КЦС*, що знайдено в інтернеті – Google Scholar (наприклад 6). Отже,  $27 \cdot 6=162$ , а далі цю суму слід поділити на 100, відтак отримуємо оцінку якості статті, що дорівнює 1,62 бала. Чим більше балів, тим вище оцінка.

Використовуючи формулу *ОЯС*, можна визначити **рівень якості статей** (*РЯС*) того чи іншого науковця. Для цього, наприклад, станом на 01 січня поточного року для аналізу беремо п'ять одноосібних статей автора й обчислюємо числове значення кожної з п'яти статей за вищевказаною формулою. Далі ці бали підсумовуємо. Загальна кількість балів є підставою для визначення рівня якості статей науковця, а саме: 0–3 бали означає низький рівень; 4–6 балів – достатній; 7–9 балів – середній; 10–12 балів – високий; більше 12 балів – дуже високий.

Показники *ОЯС* і *РЯС* варто оновлювати з огляду на збільшення кількості цитувань тієї чи іншої статті, наприклад, один раз на рік або на три роки.

Вважаємо також за доцільне зазначити, що з огляду на проведений нами аналіз рукописів статей, які подаються для опублікування в наукових фахових виданнях «Вісник Національної академії державного управління при Президентові України», «Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України», «Державне управління: теорія та практика», майже кожна третя стаття має недолік/недоліки, про які йшлося вище і які доводиться усувати в процесі літературного редагування. Таким чином, це ще більше спонукає до проведення дійсної компетентної діагностики рукопису статті, її змістової фахової експертизи та якісного експертного оцінювання, що передбачає чітке розмежування функцій відповідального за діагностику статті, рецензента, члена редакційної колегії (експерта) і літературного редактора.

## Висновки до третього розділу

1. З утворенням Національної академії державного управління при Президентові України та з її діяльністю пов'язано формування взаємопов'язаних інституціональних складових галузі науки «Держав-

не управління» однойменних галузей освіти і науки, що функціонально зорієнтовані на практику державного управління. У своєму розвитку Національна академія стала всеукраїнським науково-методологічним й освітнім центром компетенцій із формування знань, практичних умінь, соціальних комунікацій та формування соціальної відповідальності щодо питань державного будівництва, адміністративних, політичних та державно-управлінських реформ в Україні, що впливає на оптимізацію прийняття стратегічно важливих державно-управлінських рішень.

2. Основні значущі досягнуті результати діяльності науково-педагогічного персоналу Національної академії у науковій галузі державного управління включають:

- здійснення теоретико-методологічного обґрунтування необхідності та важливості формування галузі науки «Державне управління», визначення шляхів їх розвитку та забезпечення їх цілеспрямованого, науково обґрунтованого впровадження виходячи з потреб і особливостей державно-управлінської діяльності в Україні;

- розроблення, застосування та реалізацію нових підходів, моделей, методів, технологій, концепцій, професійних і наукових програм, спрямованих на освітнє й наукове забезпечення супроводження державотворення в Україні;

- досягнення значного соціального ефекту від упровадження галузі знань і галузі науки «Державне управління», що статистично виявляє себе в тенденціях неперервного, прискореного, системного збільшення прошарку професійно підготовлених фахівців у системі органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

- досягнення європейського рівня розвитку галузі науки «Державне управління» в Україні, що сприяє подальшому підвищенню авторитету держави, перетворенню її на центр компетенцій у зазначеній сфері суспільно-економічної діяльності.

3. Аналіз наукової результативності виконання комплексного наукового проекту «Державне управління та місцеве самоврядування» за період з 1996 по 2019 р. засвідчує про такі основні науково-практичні здобутки:

- здійснено уточнення та оновлення змісту категоріально-понятійного апарату державного управління, що має практичну значущість для законопроектної роботи, і висвітлено як у наукових публікаціях, так і в енциклопедичних та термінологічних виданнях;



- розроблено релевантні суспільним проблемам нові механізми державного управління щодо їх розв’язання;
- розроблено методологію моделювання суспільних проблем і державно-управлінських рішень їх розв’язання;
- розроблено методичний підхід до оцінювання динаміки розвитку об’єднаних територіальних громад, що включає, зокрема: визначення рівнів проєктної зрілості; визначення рівнів зрілості мережевої системи місцевого розвитку, орієнтованого на громаду;
- обґрунтовано роль та місце посадової особи місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні та розроблення на цій основі комплексу науково-прикладних положень і рекомендацій для практичної реалізації отриманих наукових результатів у діяльності органів місцевого самоврядування в Україні;
- розроблено структуру кадрового (професійного) потенціалу посадових осіб на основі типологізації сфер професіоналізму: смисловий, проєктувальний, мотиваційний, ціннісно-орієнтаційний; функціональний (операційний, діяльнісний, технологічний), регулятивний, коригувальний, забезпечувальний (ресурсний), комунікативний потенціали;
- науково обґрунтовано феномен суспільної самоорганізації в Україні в контексті подальшого розвитку місцевого самоврядування, розгляду основних аспектів трансформації статусу посадових осіб у контексті реформування місцевого самоврядування в зарубіжних країнах.

Важливе значення мають наукові здобутки, що пов’язані з удосконаленням освітнього процесу в системі підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема утвердження моделі проєктно орієнтовного підходу до підвищення кваліфікації керівних кадрів на засадах парадигми неперервної освіти.

4. Прискорене та ефективне формування сучасного національного науково-інформаційного простору, гармонізація його з європейськими та світовими науковими ініціативами, що повинна забезпечити інтеграцію української науки в європейський дослідницький простір, можливо тільки шляхом створення належних умов інформаційно-аналітичного забезпечення наукової діяльності із застосуванням перспективних технологій та інновацій. Запровадження та ефективне використання можливостей сучасних цифрових інструментів і ресур-

сів забезпечить інтеграцію науково-освітніх установ, у яких виконуються дослідження в галузі державного управління, до міжнародного науково-інформаційного простору, створить необмежений доступ до наукометричних інформаційних систем, реферативних, довідкових, повнотекстових баз даних, що надаватиме можливість проводити моніторинг міжнародних наукових досліджень, презентувати власні наукові досягнення, отримувати дані про науковий рейтинг та відстежувати вплив наукових робіт і публікацій як окремих учених, так і науково-освітньої установи загалом. Відповідно, упровадження зазначених процесів у науково-освітню діяльність Національної академії підвищуватиме її рейтинг та конкурентоспроможність на сучасному ринку освітніх, науково-дослідницьких, експертно-аналітичних послуг і позитивно впливатиме на модернізацію галузі науки «Державне управління» і галузі знань «Публічне управління та адміністрування».

5. З метою поліпшення якості наукових публікацій, зокрема статей у наукових фахових виданнях з державного управління, запропоновано їх оцінювати за такими критеріями: актуальність теми дослідження; текстуальна цінність (відповідність статті встановленим вимогам, логіка, мова і стиль викладу); обґрунтованість наукових положень і висновків; наявність новизни отриманих результатів; наукова або практична значущість статті з огляду на запити суспільного розвитку. Запропоновано формулу для розрахунку оцінки якості статті за критеріями якості статті з урахуванням кількості її цитувань, а також внесена пропозиція щодо визначення рівня якості статей науковця.

Обґрунтовано методику оцінювання якості статті, яке має включати дві стадії:

- на стадії підготовки рукопису статті здійснюється компетентна діагностика з метою виявлення та усунення недоліків, що стосуються насамперед дотримання вимог, проводиться фахова експертиза для поліпшення змісту, здійснюється експертне оцінювання на предмет схвалення до друку;

- на стадії готового наукового продукту, тобто статті, що вишла у світ, здійснюється незалежне оцінювання за критеріями якості статті, визначається рейтинг якості статті.

Наголошено, що рукопис кожної статті потребує компетентної діагностики, змістової фахової експертизи та якісного експертного оцінювання.

## **Розділ 4**

# **ГЛОБАЛЬНІ ТРЕНДИ РОЗВИТКУ ЦИВІЛІЗАЦІЇ: ВИКЛИКИ ДЛЯ ГАЛУЗІ НАУКИ «ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ» І ПРАКТИКИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ**

### **4.1. Цивілізаційний підхід до розвитку суспільства в сучасних умовах**

У соціокультурному аспекті питання цивілізації цікавлять науковців стосовно життєдіяльності людства та можливостей забезпечення його розвитку в умовах внутрішніх суперечностей та впливу зовнішніх факторів. Тому перед дослідниками різних галузей знань постає суспільна необхідність розробки цивілізаційних механізмів, які б стримували можливі збурення й забезпечували збереження цивілізаційного способу існування та життєдіяльності суспільства. Із цих позицій цивілізаційний підхід спирається на соціальну організацію (соціальне управління) та культуру, що дає змогу регулювати відносини із середовищем та рухатися у бік сталого розвитку, забезпечуючи зростання та добробут. Визначаючи особливості цивілізаційного підходу важливо, насамперед, установити, як виник і використовувався власне термін «цивілізація», як розвивалася теорія цивілізації, хто є її класичними представниками і як трактувалася цивілізація останніми десятиріччями в науковій думці.

Ретроспектива показує, що у XIX–XX ст. на основі теорій культурно-історичних типів М. Данилевського, локальних цивілізацій О. Шпенглера, розвитку цивілізацій А. Тойнбі, соціокультурних суперсистем П. Сорокіна було сформовано комплексну теорію цивілізацій, у якій цивілізаційний поділ поширюється на все населення та окремі його локації. У процесі дослідження знаходимо десятки визначень цивілізації, які різнобічно характеризують широкий спектр життєдіяльності. Невипадково сам термін «цивілізація» нині дуже популярний у різних галузях суспільних та гуманітарних наук, у кожній з яких існують власні уявлення про це поняття. Відправним пунктом наукового історичного дослідження сьогодні стають саме цивілізації, а не національні держави (як це було раніше). Тому в умовах інтеграційних процесів глобальні історичні дослідження не обмежуються національно-державними рамками, їх предметом стають культури і

цивілізації, їх діалог. Звідси випливає, що цивілізаційний підхід необхідно розглядати як специфічну методологію пізнання історичного процесу суспільного розвитку й, відповідно, роль та вплив системи управління в ньому. У контексті предмета нашого дослідження пропонуємо спинитися на такому формулюванні: цивілізація (від лат. *civilis* – цивільний, державний) – виокремлена за соціокультурними, часовими та просторовими характеристиками людська спільнота, що розглядається як цілісна система, а ключовими елементами в ній є специфічна матеріально-технологічна база, взаємодоповнюючі комплекси цінностей, ідеологічних, політичних, правових та економічних інститутів. Принциповим питанням є необхідність розрізняти поняття «цивілізація» і «формація», які відображають різні конструкції в розвитку суспільства – теорія формацій цікавиться структурою суспільства на кожному етапі розвитку й закономірностями його існування, а теорія цивілізації займається аналізом тих механізмів, що забезпечують існування самої цивілізації, не дозволяючи суспільству знову повернутися до первісного стану. Якщо у понятті «цивілізація» визначається соціокультурна особливість, унікальність і неповторність того чи іншого етапу розвитку суспільства, то для формаційного підходу характерна жорстка прив'язка будь-яких історичних явищ до способу виробництва, системи економічних відносин. У понятті «суспільно-економічна формація» виражається соціоекономічна універсальність, загальність. Але при цьому поняття цивілізації і суспільно-економічної формації не конфліктують між собою: вони, скоріше, доповнюють одне одного, фіксуючи різні боки історичного процесу<sup>1</sup>.

Питання розвитку цивілізацій постійно перебуває в центрі уваги відомих науковців. Так, у 1992 р. американський політолог і соціолог Ф. Фукуяма публікує роботу під назвою «Кінець історії й остання людина»<sup>2</sup>, у якій стверджує ідею закінчення історії людства як історії безперервної боротьби ідеологічних систем та проголошує загальне поширення ліберальної демократії. Досягнення ліберальної демократії, на думку Ф. Фукуями, роблять її «завершенням ідеологічної еволюції людства» та «остаточною формою самоврядування».

<sup>1</sup> Біреп І. І. Карл Маркс та цивілізаційна теорія. URL: <http://ir.kneu.edu.ua/bitstream/2010/24607/1/134-139.pdf>

<sup>2</sup> Francis Fukuyama. The End of History and the Last Man. Free Press, 1992. 432 p.

Це підтверджує й відхід з історичної арени основних опонентів ліберальної демократії – фашизму і комунізму. Однак оптимістичні сподівання вченого не виправдалися. Детально вивчивши статистику і дані численних досліджень про різні сфери життя суспільства, Ф. Фукуяма не просто констатував цивілізаційну кризу, а й запропонував цікаве її пояснення. Зокрема, він вважав, що ахіллесовою п'ятою революційних процесів є відставання неформальних культурних цінностей і норм від нових вимог. Для того щоб підкреслити важливість неформального «соціального порядку», Ф. Фукуяма використовує поняття «соціальний капітал». Саме цінності, якими керуються люди в повсякденному житті, є основою довіри між людьми та їх співпраці. Тому, на думку Ф. Фукуями, саме становлення, зміцнення і занепад моральних цінностей приводить до своєрідної циклічності суспільного життя. Уперше «зв'язок часів» розпався при переході від феодалізму до капіталізму, вдруге – при переході від капіталізму до постіндустріального суспільства, що формується.

У 1996 р. американський вчений С. Хантінгтон оприлюднив книгу «Зіткнення цивілізацій»<sup>3</sup>, де спробував виявити ключові конфлікти, яким, на його думку, довелося визначати глобальний розвиток людства після завершення «холодної війни». Сутність нового типу суперечностей – протистояння соціалістичного та капіталістичного таборів забезпечувало об'єднання під одним ідеологічним прапором представників різних цивілізацій, тобто цивілізаційні відмінності відходили на другий план. У нових умовах вони, наголошує вчений, набувають першочергового значення. Загалом С. Хантінгтон виступає прихильником песимістичного погляду на проблеми взаємодії цивілізацій, вважаючи їх зіткнення неминучим. Його витоки вбачаються вченим у неможливості для кожної з цивілізацій сприйняття цивілізаційних цінностей іншої, адже це пов'язується з необхідністю самовідречення від власних цінностей. «Моя гіпотеза в тому, що у новому світі причиною конфліктів буде не ідеологія чи економіка, – писав С. Хантінгтон. Головні причини розколу людства та основні джерела конфліктів будуть мати культурний характер». Крім того, «США продовжать відігравати першу роль у міжнародних справах, але в головних політичних конфліктах у світі

<sup>3</sup> Хантінгтон С. Столкновение цивилизаций / пер. с англ. Т. Велимеева, Ю. Новикова. М.: АСТ, 2003. 603 с.

зійдуться нації і групи, які належать до різних цивілізацій. У світовій політиці буде домінувати зіткнення цивілізацій».

Ураховуючи серйозний вплив культурного імперативу в соціально-економічному розвитку, важливо розрізняти поняття «цивілізація» та «культура». Зокрема, на думку О. Литвинова, цивілізація, цивілізаційне – це те, що пов’язане з людиною, усі прояви її складної й неоднозначної природи. Культура, культурне – це все, що має для людини позитивний сенс і гуманістичний зміст. Логічно це можна уявити як відношення цілого і частки, хоча таке відношення не слід вважати суто формальним, воно набуває діалектичного характеру, оскільки стосується процесу, тобто чогось такого, що має й часові і просторові аспекти буття, й природні протиріччя, пов’язані з цією процесуальністю і континуальністю, рівнем розвитку людини тощо<sup>4</sup>. Отже, на відміну від концепцій, що протиставляють цивілізацію і культуру як матеріально-технічне та духовно-творче начала, ми підтримуємо підхід, який їх об’єднує: в житті людини культурне і цивілізаційне начала перебувають у постійній взаємодії: культура є духовним наповненням цивілізації, цивілізація – створення умов для розвитку культури.

Загалом можна виділити два підходи до дослідження глобальної цивілізаційної взаємодії. Перший – регіонально-цивілізаційний підхід (витоки у А. Тойнбі<sup>5</sup>), який передбачає диференціацію цивілізаційних світів, регіональних цивілізацій, субцивілізацій, філіацій, анклавів, цивілізаційних і трансцивілізаційних спільнот, тобто в основі – дослідження цивілізаційної структури світу. Другий – світ-системний (згідно з концепцією світ-системного аналізу, запропонованою Г. Франком, Дж. Аррігі<sup>6</sup>, І. Валлерстайном<sup>7</sup> та

<sup>4</sup> Литвинов О. М. Право як феномен культури: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.12. Харків, 2016. 41 с.

<sup>5</sup> Тойнбі А. Постижение истории. М.: Прогресс, 1991. 731 с.

<sup>6</sup> Аррігі Дж. Адам Смит в Пекине. Что получил в наследство XXI век. М.: ИОП, 2009. – 456 с.; Его же. Долгий двадцатый век. Деньги, власть и истоки нашего времени. М.: Территория будущего, 2006. 472 с.

<sup>7</sup> Валлерстайн И. Анализ мировых систем и ситуация в современном мире. СПб.: Университетская кн., 2001. 416 с.; Его же. Конец знакомого мира. Социология XXI века. М.: Логос, 2004. 368 с.; Его же. Мир-система Модерна: в 4 т. М.: Русский фонд содействия образованию и науке. Т. 1. 2015. 552 с.; Т. 2. 2016. 528 с.; Т. 3. 2016. 528 с.; Т. 4. 2016. 496 с.

С. Аміном<sup>8</sup>), що передбачає виокремлення цивілізацій Центру (Ядра), протопериферії та периферії світ-системи. Акцент ставиться на зв'язках між цивілізаціями. У центрі уваги опиняється функціональний погляд на їх взаємодію. Цивілізації Ядра виступають центром сучасної капіталістичної світ-системи. Успіхи в економічному розвитку забезпечує їх домінування, переваги в міжцивілізаційній взаємодії. Цивілізації протопериферії представлені новими індустріальними країнами, що досягли значних успіхів в економічній модернізації. Відповідно, вони активно задіяні у світ-системній взаємодії. Їх конкурентні переваги зумовлюються наявністю більш дешевих ресурсів, будь-то кваліфікована робоча сила (країни Східної Азії), мінеральні (країни Перської затоки), рекреаційні (курортні зони на узбережжях морів та океанів) ресурси. Проблеми цивілізацій периферії капіталістичної світ-системи полягають у відсутності чинників виробництва, здатних забезпечити їм дієву інтеграцію в глобальну економіку за рахунок конкурентних переваг на світових ринках. У кращому випадку вони лишаються біосферними донорами, пасивними учасниками глобальної економічної взаємодії, змушені беззастережно приймати умови співпраці, які пропонують їм країни Ядра світ-системи.

Слід також урахувати, що на початку ХХІ ст. внаслідок розгортання нового етапу науково-технологічного розвитку (насамперед за рахунок поширення комп'ютерних технологій, формування інтернету, транснаціоналізації виробництва, розвитку нових засобів комунікації та транспорту) у сферах науки, освіти та економіки відбулися докорінні зміни, а у територіальних межах наявних цивілізацій почала збільшуватись чисельність населення, представники якого за своїм менталітетом позиціонувалися як представники інших цивілізацій. Також можна ідентифікувати наявність населення, яке має «розмитий» цивілізаційний менталітет або свідомо відштовхується від будь-якої цивілізації, формуючи так званий позацивілізаційний сегмент.

Цивілізаційна теорія й до цього часу продовжує розвиватися, зокрема у таких напрямках, як визначення термінів, їх опис, характеристика та уточнення, розробка інструментарію виміру показників та механізмів оптимізації економічного розвитку. Найбільш визнаними

---

<sup>8</sup> Глобализация сопротивления: борьба в мире / отв. ред. С. Амин и Ф. Утар. М.: УРСС, 2004. 304 с.



є наукові праці, що системно та поглиблено розкривають особливості цивілізаційних процесів та їх вплив на соціокультурний простір. Зокрема, як зазначає С. Сардак, в умовах глобалізації вплив цивілізаційних та культурних чинників на економічний розвиток постає вихідним і визначальним, але при цьому треба враховувати, що ознаки наявних цивілізацій почали зазнавати певної трансформації в напрямі їх гомогенізації, виокремлення «позацивілізаційного» сегмента та посилення конфронтації<sup>9</sup> й пояснює це тим, що цивілізаційний поділ є загальним та інтегрованим за сукупністю класифікаційних ознак, а враховуючи те, що сучасне суспільство не є однорідним, а все населення світу характеризується за багатьма критеріями, то можна констатувати наявність цивілізацій, у межах яких формуються домінуючі моделі поведінки, цінності, звичаї, динамічні здібності, які виявляють її представники.

Сьогодні розвиток суспільств слід розглядати як процес, до якого залучені люди, спільноти, інститути, що відбувається в об'єктивних умовах, що обмежують відповідними рамками їх цілі діяльності та результати. Прогрес суспільства нині – це розвиток суспільств до змішаної формації, до постіндустріального (інформаційного) типу. При цьому потрібно враховувати, як пише Д. Белл, що термін «постіндустріалізм» стосується, насамперед, змін у соціальній структурі (техніко-економічного устрою) суспільства та лише побічно – змін у державному устрої та культурі<sup>10</sup>. Однак нині це твердження дещо застаріло, а реальні події показують важливу роль тієї чи іншої моделі управління, яка регулює відносини в постіндустріальному суспільстві, а з поширенням сучасних інформаційних технологій та поглибленням демократизації стає обов'язковим суб'єктом соціально-економічних процесів. Стосовно культури, то вона була й залишається «серцем» зазначених процесів.

Важливо, як зазначає О. Литвинов, що за економічним виміром наприкінці другого десятиріччя XXI ст. у світовому просторі домінує західна цивілізація, піднесення якої значною мірою зумовлено поши-

<sup>9</sup> Сардак С. Е Вплив цивілізаційних та культурних чинників на економічний розвиток. URL: [http://www.economyandsociety.in.ua/journal/9\\_ukr/17.pdf](http://www.economyandsociety.in.ua/journal/9_ukr/17.pdf)

<sup>10</sup> Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество. Опыт социального прогнозирования; пер. с англ. под ред. В. Л. Иноземцева. М.: Academia, 2004. 994 с.



ренням у релігійній площині протестантизму, у політичній – демократизацією суспільства, формуванням моделі «плавильний котел» та регіональною інтеграцією, а в економічній – поширенням лібералізму. Проте логіка розгортання історичної динаміки розвитку людства засвідчує неминучість зміни цієї домінантної ситуації шляхом тривалих цивілізаційних конфліктів<sup>11</sup>.

Слід зазначити, що для нашої країни належність до певного типу цивілізації є питанням не тільки наукового дискурсу, а й одним із ключових факторів «виживання» української нації та формування незалежної держави. В Україні, на стику цивілізацій, триває розв’язання суперечки двох культурних парадигм: «західного» і «російського» світу. Результат цього зіткнення великою мірою визначатиме подальший розвиток європейської та світової історії. Особливість ситуації в тому, що українці, перебуваючи на перетині цивілізацій, мають культуру, що синтезує західну і православну традиції. По суті, в сучасному конфлікті протистояння відбувається не між представниками західної і православної культурних парадигм, а між репрезентантами однієї української культури з двома різними домінантними цивілізаційними початками. Унаслідок суперечності фундаментальних ціннісних настанов західної і православної цивілізацій українській культурі, що синтезує дві цивілізаційні парадигми, іманентно властивий первинний аксіологічний розлад. Цей внутрішній конфлікт цінностей завжди був і залишається стрижнем розвитку української культури. У ньому водночас криються наше прокляття і наш шанс<sup>12</sup>. На думку цього ж самого автора, подолання цього конфлікту передбачає два важливих моменти: 1) розлад цінностей можна подолати тільки проривним зусиллям культурної революції за зразками Ренесансу, Просвітництва або Реформації; 2) розв’язання внутрішнього конфлікту цінностей культури неможливе виключно зсередини. Уражена ціннісним розладом культура продукує імунні патерни соціальної поведінки, що постійно притлумлюють конфлікт<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> Сардак С. Е., Сухотеплий В. Т. Періодизація та прогноз глобальної динаміки розвитку людських ресурсів. Екон. часопис-XXI. 2013. № 3–4. С. 3–6.

<sup>12</sup> Михайловський Я. Українська конкіста. Цивілізаційний виклик і призначення України. URL: <https://life.pravda.com.ua/projects/konkist/5b856a981271b>

<sup>13</sup> Там само.

Останніми роками процеси глобалізації і локалізації, що отримали назву «глокалізація» (globalization+localization)<sup>14</sup>, виявили, що соціальний світ стає не лише однорідним і єдиним, а й ієрархічним і фрагментарним, а глобалізація супроводжується локалізацією. У цьому контексті концепції глокалізації розглядають нову «світоцілісність» у вигляді єдиного простору, де глобалізація і локалізація розгортаються одночасно і вважаються необхідним процесом взаємовпливу. Сьогодні глокалізація приводить до актуалізації цивілізаційного дискурсу як способу соціокультурного спілкування і розуміння побудови світу, що склалася наприкінці XIX – початку XX ст. Зазначене вимагає від науковців виходити на новий рівень концептуалізації в розумінні локальних цивілізацій і характеру їх взаємодії в умовах глокалізації, що спирається на парадигму універсалізму, яка склалася в процесі розкриття сутності глобальної культури. Загалом у сучасному розумінні глокалізація виступає посередником між глобальною культурною системою, що склалася, і громадською, національною ідеєю, гарантуючи, що особливості місцевої території не залишаться без уваги при виході на світову арену. Отже, глокалізацію здебільшого розглядають як специфічний регіональний сценарій глобалізації, згідно з яким провідна роль належить особливостям розвитку території й, відповідно, територіальній політиці.

На думку авторів колективної праці<sup>15</sup>, нині всі відмінності цивілізаційних пластів, що характеризували попередні етапи розвитку національно-етнічних культур, особливості відображення всесвіту, правила та норми поведінки, цінності, що визначали відносини між людьми в межах локально-культурних співтовариств та інших, набули значення гуманістичного потенціалу для подальшого розвитку суспільства, що стало глобальним. Це стало можливим в умовах тотального проникнення інформаційно-комунікаційних технологій у структуру суспільного життя та встановлення глобальної мережі зв'язків між людьми на всій планеті. Процес глобалізації соціально-

<sup>14</sup> Robertson R. *Glocalization: Time-Space and Homogeneity-Heterogeneity. Global modernities* / ed. by M. Featherstone, S. Lash, R. Robertson. L., 1995.

<sup>15</sup> *Культура XXI століття: єдність крізь різноманіття: колективна монографія* [за наук. ред. В. О. Ільганаєвої; автори: С. Б. Булекбаєв та ін.]. Харків: ХНТУСГ ім. Петра Василенка, 2017. 153 с.

культурного простору суспільства має давні коріння, але визначився у своєму інтегральному вигляді лише тоді, коли глобальні комунікаційні системи замкнули суспільство в єдиному колі єдиної людської цивілізації<sup>16</sup>. Існує також думка, що концепція так званого цивілізаційного повороту в сучасній методології передбачає орієнтацію суспільства на ідеал глобальної цивілізації як єдиного планетарного соціоприродного комплексу, започаткованого на принципі етнокультурного поліцентризму. Це означає, що якщо під час моделювання системи господарства цієї цивілізації ця концепція спирається на універсальні принципи ринкової економіки, а під час моделювання її політичної організації – на універсальні принципи демократії, то в процесі моделювання культурного процесу подібний підхід уніфікації відхиляється в принципі.

Сучасна цивілізація виступає як суспільство, засноване на ідеалах «розуму» (знаннєве суспільство), використанні досягнень науки і технологій, як таке, що покликане сприяти безпеці й комфорту в житті людини. Цивілізована людина – це та, хто не спричиняє неприємностей іншим людям, кооперується з ними, при цьому ввічлива, тактовна, уважна, поважає думки інших людей. Отже, культура полягає в суспільній цінності людини, а також в отриманні нею здібностей обґрунтування вибору. А мірилом вищого рівня розвитку культури є сформована система здібностей та моральна досконалість людини, яка виникає насамперед із поваги до етичних норм та схильності до їх дотримання.

Слід звернути увагу, що Р. Інглехард і К. Велцел – автори відомої модернізаційної теорії – відзначають, що природа цінностей зумовлена не скільки економічними чинниками, скільки соціокультурними, серед яких головну роль відіграють конфесія, філософія, ідеологія, політична система. Дослідники називають ці чинники «культурним тлом», яке визначає рівень традиційності цінностей. Зокрема, на основі Всесвітнього моніторингу цінностей (World Values Survey, WVS 2016) ними сформульована теза про те, що культурні зміни суспільств, їх ціннісні орієнтації можуть бути зворотними.

<sup>16</sup> Культура XXI століття: єдність крізь різноманіття: колективна монографія [за наук. ред. В. О. Ільганаєвої; автори: С. Б. Булекбаєв та ін.]. Харків: ХНТУСГ ім. Петра Василенка, 2017. 153 с.

«Тривалі й глибокі економічні негаразди можуть розвернути процес назад». Зміна цінностей – найважливіший показник культурної модернізації суспільства, що фіксує різну соціалізацію вікових груп у різні «часи». У кожного покоління є «колективна пам'ять», що зберігається його представниками все життя. У суспільствах, «де відчуття захищеності посилилося, спостерігатимуться значні відмінності в цінностях старшого і молодшого поколінь». Передавання культурних традицій суспільства супроводжується вибірковістю молоді відносно нових цінностей. «У період формування особи люди не завжди «вбирають» всі ті цінності, що суспільство їм вселяє. З найбільшою вірогідністю вони приймуть на озброєння ті цінності, які відповідають їх безпосередньому досвіду в період становлення особи, і відмовляться від тих, які йому не відповідають»<sup>17</sup>. Зазначене потрібно враховувати як під час розкриття теоретичних питань особливостей розвитку молодого покоління, так і особливо в процесі аналізу практичних кейсів поведінки молодих людей та формування їхніх відносин із середовищем.

У монографії «Суспільні цінності населення України в теоретичних і практичних вимірах», яка вийшла напередодні Революції гідності, її автори наголошували на ключових для українського суспільства світоглядних і ціннісно-орієнтаційних проблемах політичного розвитку, з якими не можна не погодитися, зокрема: у період кардинальних змін у суспільстві різко загострюються ціннісні суперечності; потреби та інтереси стають суб'єктивно-об'єктивною основою мотивів і стимулів людської діяльності та визначають значною мірою зміст цінностей. Оскільки ціннісна картина світу містить певну ієрархію цінностей, які виражені в оцінках, то вона передбачає наявність не тільки оціночних стереотипів і норм, а й оціночні шкали та орієнтири вільної оцінки фактів, подій, політичних лідерів; у демократичній державі є, як правило, кілька систем ціннісних орієнтацій, взаємодія яких може бути конфліктогенною або толерантно-солідарною, що приводить до політичної нестабільності або навпаки – стабільності, загострює політичні відносини у суспільстві або підвищує рівень

<sup>17</sup> Инглхарт Р., Вельцель К. Модернизация, культурные изменения и демократия: последовательность человеческого развития. М.: Новое издательство, 2011. (R. Inglehart, Ch. Welzel. Modernization, cultural change, and democracy. New York: Cambridge University Press, 2005).

політичної злагоди; цінності формують переконання щодо мети, до якої люди прагнуть, а також досвід реалізації цієї мети<sup>18</sup>. Практичним підтвердженням зазначеного слід вважати той факт, що сьогодні, як і в різні історичні часи, перед Україною постає вибір цивілізаційного шляху розвитку. Після подій 2014 р. Україна визначилась – це цивілізаційний шлях на ґрунті європейських цінностей; це вибір не просто геополітичного вектора, а способу життя та цінностей, що відповідають інтересам країни і є продуктивними для її громадян.

Разом з тим і до цього часу в політичних та наукових дискурсах наголошується, що справжній цивілізаційний вибір України, а не його імітація, може бути зроблений народом виключно добровільно під час загальнонаціональної дискусії і на основі ґрунтовного осмислення кожним громадянином вектора цивілізаційного розвитку. Старт дискусії повинна дати інтелектуальна частина суспільства – науковці, політики, громадські діячі, лідери ділових кіл, публіцисти, літератори. Ключовими питаннями дискусії мають стати обговорення кризової ситуації нинішньої України, російської агресії проти нашої держави, яка зумовлена, у тому числі її цивілізаційним вибором. Саме тому проблема обґрунтованості, актуальності та доцільності вибору того чи іншого цивілізаційного зразка тривалий час не розглядалася у відкритих дискусіях суспільства та влади<sup>19</sup>. Вважаємо, що в науковому плані таких досліджень було чимало. А невизначеність у плані реальної політики – і сьогодні створює соціальні збурення в суспільстві та посилює фактор небезпеки, що зумовлено відсутністю саме цивілізаційного підходу під час вибору стратегічних рішень держави.

У контексті вищевикладеного цивілізаційний підхід – це аналіз суспільного розвитку, коли історія народу розглядається не сама по собі, а порівняно з історією інших народів, цивілізацій. На відміну від теорії суспільно-економічної формації, цивілізаційний підхід застосовується до історії будь-якої держави, народу, групи держав і т. ін.,

<sup>18</sup> Суспільні цінності населення України в теоретичних і практичних вимірах / М. І. Михальченко (кер.) [та ін.]. Київ: ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2013. 336 с.

<sup>19</sup> Цивілізаційний вибір України: парадигма осмислення і стратегія дії: нац. доп. / редкол.: С. І. Пирожков, О. М. Майборода, Ю. Ж. Шайгородський та ін.; Ін-т політ. і етнонац. дослідж. ім. І. Ф. Кураса НАН України. Київ: НАН України, 2016. 284 с.

що сприяє виявленню цінностей суспільства, його місця у світовій історії і культурі, дає можливість звільнитися від жорсткої прив'язки будь-яких історичних і культурних явищ до економічного інтересу, способу виробництва. В основу цивілізаційного підходу покладено такі принципи: багатовимірність аналізу соціально-економічних систем; еволюційний поступ історичного процесу; відмова від класових, конфронтаційних оцінок змісту і цілей системи; пізнання системи в єдності її економічних і соціокультурних елементів; посилення ролі людського фактора у суспільному розвитку; визнання світової історії як єдиного планетарного цілого. Як бачимо, цивілізаційний підхід передбачає рівномірність впливу та інших чинників на розвиток людського суспільства. Він зорієнтований насамперед на цілісність людської цивілізації, домінуюче значення загальнолюдських цінностей, інтегрованість кожного суспільства у світову спільноту. Людина виступає не лише головним суб'єктом виробництва та цивілізації в цілому, але і їх безпосередньою метою, цільовою функцією. Тому, розглядаючи процеси розвитку в методичному контексті цивілізаційного підходу, слід використовувати принципи методологічного індивідуалізму в його сучасному розумінні, тобто первинності людини і змін у ній як головного змістовного складника глобальних трансформацій та еволюції господарських систем.

Ураховуючи важливу роль державного управління не лише у виборі цивілізаційного шляху розвитку, а й у розробці цивілізаційних механізмів розбудови сучасної держави, формування моделі публічного управління, ці питання вивчаються у наукових дослідженнях українських учених, зокрема Ю. Ковбасюка, В. Баштаника, М. Білинської, С. Серьогіна, В. Трощинського, О. Оболенського та інших. Так, на думку О. Оболенського, цивілізація суспільства – це вища наднаціональна спільність людей, що об'єднана: цивілізаційною самосвідомістю (світоглядом, ідеологією, ментальністю); цивілізаційними інститутами (духовними, політичними, економічними, демосоціальними), у яких реалізується цивілізаційна самосвідомість; способом життя індивідів; матеріальними і духовними (архітектура, музика, живопис тощо) цінностями.

У контексті розуміння публічного управління в рамках цивілізаційного підходу О. Оболенський оперує поняттям «солідаристична цивілізація» й зазначає, що вона характеризується запровадженням

забезпечення прав, свободи, рівності та братерства людей; визначенням суспільних інтересів, вироблених суб'єктами громадянського суспільства як основою для прогнозів розвитку суспільства, громад, інститутів, публічних сфер; визнанням свободи індивідів, інституцій, організацій та наявністю інститутів, за якими на основі суперництва інтересів шляхом знаходження компромісу визначаються пріоритети; розвиненими правом і системою законів, що регулюють усі сфери суспільного життя та контролем з боку суб'єктів громадянського суспільства; запровадженням еволюційних засобів досягнення цілей цієї цивілізації. Водночас учений зазначає, що запровадження публічного управління як інституціональної системи управління суспільством солідаристичної цивілізації та змішаної формації потребує пошуку нового змісту і форм взаємодії людини і громади, громади і суспільства, суспільства і системи публічного управління, системи публічного управління і держави, інституцій та інститутів механізму держави і людини<sup>20</sup>. І далі «публічне управління як управління суспільством змішаної формації та солідаристичної цивілізації має ґрунтуватися на цінностях цивілізаційного та формаційного розвитку, громадянського суспільства, забезпечувати максимальне включення громадян до управління суспільством, країною і державою для досягнення легітимно розроблених і визнаних цілей прогресу, забезпечувати пошук компромісів або усунення соціальних, економічних і політичних суперечностей у суспільстві. Через систему публічного управління формується солідарність між суспільством країни і державою як системою відносин, спрямованих на реалізацію цінностей суспільства та досягнення цілей публічної політики»<sup>21</sup>. Важливо також додати, що ефективність системи публічного управління при виконанні ним своєї місії буде залежати від правильного розуміння цивілізаційних засад публічної політики й уміння та бажання державних службовців керуватися цивілізаційними принципами на шляху до реалізації цілей за допомогою відповідного цивілізаційного механізму.

Цивілізаційний механізм, що включає засоби і способи інтеграції, які використовуються цивілізацією, дає змогу встановити прави-

<sup>20</sup> Оболенський О. Ю. Розвиток суспільства та публічне управління. *Вісн. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України*. 2013. № 3. С. 27–33.

<sup>21</sup> Там само.



ла гри в суспільстві й забезпечити певний спосіб існування людей конкретної цивілізації. Складовими такого механізму є: 1) ринок, який став тим каркасом, на якому із самого початку тримаються і довкола якого обертаються не лише економіка, а й інші сфери його життя; 2) політико-правова система суспільства, яка виникла разом із цивілізацією, і жодне цивілізоване суспільство не існує без держави і права в тій або іншій формі. Проте при розгляді цивілізаційного підходу увага зосереджена не на всіх вимірах політико-правової сфери, а саме на тому, що її інститути є найважливішими засобами організації суспільного життя і регулювання відносин людських співтовариств й необхідні для стабільного існування цивілізації саме завдяки своїй здатності виконувати інтеграційні функції, спираючись на солідарність і соціальне партнерство; 3) культура – найважливіша формуюча основа цивілізації, що визначає її конкретну сутність й робить її цілісною.

Отже, застосування цивілізаційного підходу до вироблення державної політики й розбудови сучасної системи державного управління та конкретизація сутності сучасної науки «Державне управління» дасть змогу розширити та поглибити аналіз соціально-економічних та соціально-культурних процесів у суспільстві, урахувати особливості культури, цінностей, ментальності народу, посилити оцінку потенційних можливостей для розвитку й визначитися з пріоритетами. Важливо також саме з позицій цього підходу оцінити основні напрями руху, які визначають тип і сутність суспільств, що змінюються в глобальному світі, для встановлення орієнтирів (маркерів) дорожньої карти його подальшого сталого розвитку.

## **4.2. Характеристика ключових глобальних трендів (мегатрендів) та їх вплив на зміни розвитку економіки і суспільства**

Аналіз публікацій щодо виявлення проблем державного управління на сучасному етапі соціально-економічного розвитку України виявив неоднозначність у трактуванні підходів до їх оцінювання та існування прогалин в обґрунтуванні управлінських рішень та вибору державної політики з позицій врахування впливу сучасних глобаль-



них мегатрендів розвитку на основі цивілізаційного підходу, що зумовлює необхідність більш детальних досліджень, а отже, актуалізує необхідність поглиблення методології науки державного управління.

Глобальні процеси, які стали особливо помітними наприкінці ХХ ст. та залишилися ключовими драйверами світових подій на початку ХХІ ст., й надалі справляють суттєвий вплив на діяльність державного та приватного секторів, зумовлюючи необхідність урахування цього фактору під час розробки стратегічних управлінських дій. Сьогодні, як і колись, «...світ, майже позбавлений дороговказної нитки, намагається на дотик знайти новий баланс, нове співвідношення сил між державою, ринком і громадянським суспільством»<sup>22</sup>. Багатовекторність та багатофакторність процесів, невизначеність та системні ризики змушують як науковців, так і практиків спиратися на загальноцивілізаційні принципи й шукати обґрунтовані відповіді.

У контексті зазначеного характер періодичних кризових явищ у світі вказує на вирішальне значення здатності системи державного управління своєчасно виявляти та контролювати прояви відповідних збурень у соціально-економічному середовищі та обирати науково обґрунтовані інструменти дотримання керованості в забезпеченні сталого розвитку суспільства. Постає необхідність пошуку абсолютно нових ідей, що змінюють традиційний погляд на існуючі моделі державного управління, створюють підґрунтя для переосмислення сутності процесів, що відбуваються в ньому, та ревізії стратегічної поведінки. При цьому проблемним залишається питання щодо пошуку підходів до формування повноцінної моделі сталого розвитку держави в контексті трансформації системи управління, усвідомлення нової ролі публічної влади і розширення її можливостей у напрямі управління змінами як відповідь на зовнішні та внутрішні виклики. У площині вищезазначеного актуалізуються наукові розробки щодо обґрунтування кардинальних зрушень у парадигмі науки державного управління під впливом глобальних мегатрендів.

У відкритому друці періодично з'являється аналіз основних глобальних сил і пропонуються мегатренди, що формуються сьогодні й справлятимуть значний вплив на майбутню поведінку соціально-

<sup>22</sup> Globalization: the external pressures / ed. by P. Kirkbride. New York: Wiley, 2001. 264 p.

економічних систем у горизонті 2025–2050 рр. Найбільш авторитетними вважаються прогнози провідних міжнародних консалтингових компаній і економічних форумів. Насамперед ідеться про періодичні доповіді Національної розвідувальної ради США<sup>23</sup>, а також дослідження Mowat Centre – незалежного центру досліджень у сфері публічної політики при Школі публічної політики та державного управління Університету Торонто<sup>24</sup>. Заслужують на увагу також дослідження компаній Deloitte (Social Progress in 2030) Frost&Sullivan (World's Top), доповідь Міністерства оборони Великобританії (Strategic Trends Programme) та ін. У більшості з них ключові глобальні тренди, що справляють серйозний вплив на світ, стосуються питань демографії, гендерної політики, урбанізації, ресурсів, довкілля, охорони здоров'я, транспорту, інформації, освіти, технологічного розвитку, ролі держави, безпеки та оборони.

У методологічному плані системні дослідження для отримання обґрунтованих експертно-аналітичних матеріалів прогнозного характеру здійснюються на основі форсайт-інструментарію, серед яких – методи: сканування горизонтів для виявлення «сигналів змін»; виявлення драйверів змін (ідентифіковані в процесі дослідження кластери тематично пов'язаних змін, які сприяють виникненню існуючих змін чи впливають на них); виявлення перешкод – блок структурованого форсайт-процесу, що забезпечує збалансовану характеристику переходу до сформованих образів майбутнього; образи майбутнього (за результатами кластерного аналізу приблизно п'яти десятків концепцій (переважно з монографічних і аналітичних джерел) формуються, як правило, три можливих образи майбутніх трансформацій); аналіз наслідків – формулювання практичних рекомендацій по напрямках подальших досліджень<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> Доклад Национального разведывательного совета США «Контурь мирового будущего». Москва: Европа, 2005. 224 с.; Global Trends 2025: A Transformed World. 2008. URL: [https://www.files.ethz.ch/isn/94769/2008\\_11\\_Global\\_Trends\\_2025.pdf](https://www.files.ethz.ch/isn/94769/2008_11_Global_Trends_2025.pdf); Global Trends: The Paradox of Progress. 2017. URL: <https://www.dni.gov/files/documents/nic/GT-Full-Report.pdf> (дата звернення: 18.06.2019).

<sup>24</sup> Future State 2030: the Global Megatrends Shaping Governments. 2013. URL: <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/pdf/2014/02/future-state-2030-v3.pdf>

<sup>25</sup> Hines A. Getting Ready for a PostWork Future. *Foresight and STI Governance*. 2019. Vol. 13. Is. 1. P. 19–30.

Також у методологічному плані постає мета конкретизації сутності глобальних мегатрендів у контексті їх впливу на розвиток державного управління й обґрунтування на цій основі концептуальних засад розвитку науки «Державне управління» з урахуванням кардинальних змін її парадигми в нових умовах трансформації українського суспільства та державної влади.

Нинішній етап трансформаційних перетворень зумовлений становленням та розвитком постіндустріальної економіки, суттєвими змінами в методології та ціннісних засадах господарювання й соціального середовища, що відбуваються під впливом великомасштабних, довгострокових процесів світового розвитку, що отримали назву мегатрендів. На відміну від тенденцій локальної дії, мегатренди мають довгостроковий характер, глобальні наслідки та суттєвий вплив на формування нових траєкторій еволюції значного кола суспільних та економічних відносин, у тому числі й у парадигмі нової моделі державного управління. Зазначимо, що термін «мегатренди» вперше з'явився в праці «Мегатренди» американського футуролога Дж. Нейсбітта. (На думку цього автора, мегатренди – це «основні напрями руху, які визначають тип і сутність» суспільства, що змінюється.)<sup>26</sup> Згодом цей термін почав широко використовуватися в економічній літературі для характеристики світових стійких макроекономічних чинників розвитку, що впливають на бізнес, економіку, суспільство, культуру і особисте життя усіх жителів планети й вимагають адекватних інструментів впливу.

Приблизно в той самий час у теоретичних підходах до проблеми суспільного розвитку і практичної політики відбулися такі зміни: розвиток на глобальному рівні й на рівні окремих держав та регіонів було усвідомлено як загальнолюдську цінність; проблеми розвитку (бідність, голод, хвороби, неписьменність, погана екологія тощо) перестали сприйматися як такі, що належать виключно до країн третього світу, й стали вважатися глобальними проблемами; сформувався комплексний підхід до проблем розвитку, що враховує не лише економічні, але й політичні, культурні, соціальні аспекти цього явища; склалося розуміння, що проблеми розвитку не можуть бути розв'язані

<sup>26</sup> Naisbitt J. Megatrends: Ten New Directions Transforming Our Lives. New York: Grand Central Publishing, 1988. 290 p.

в короткий термін і шляхом простого копіювання західних економічних моделей; фрагментарність і неоднорідність процесів суспільного розвитку були визнані реальністю і навіть нормою<sup>27</sup>.

Сьогодні під впливом глобалізації кризові явища стали періодичними з посилюючою динамікою, що знижує точність прогнозування; зумовлює скорочення часу для реагування і ухвалення рішень; робить помітною роль суб'єктивного чинника і емоцій в економіці та політиці. Вже сьогодні бачимо, а стратегічні документи держав обґрунтовують, що однією із головних особливостей сучасної ситуації на глобальному рівні є поновлення конкуренції великих держав, насамперед США і Китаю, що багатьма експертами характеризується як розгортання політико-дипломатичної підготовки до майбутнього загострення цих суперечностей. «Боротьба точиться за ринки, як це було на початку XX ст., а не за цінності, сформульовані у вигляді великих європейських ідеологій націоналізму, лібералізму і соціалізму, як у другій половині XX ст. Предметом суперечки нині стало право визначати майбутнє. Що саме – американський лібералізм чи китайський авторитаризм, гроші чи соціальні рейтинги формуватимуть суспільну ієрархію, а отже, стануть завтрашнім днем людства?»<sup>28</sup>. Явною вбачається трансформація геополітичної ситуації і систем глобального управління, що все більше спонукає міжнародних гравців до переходу до багатополярності та посилення боротьби держав за сфери впливу, а зростання регіональної нестабільності й незворотність світових проблем безпеки вимагають пошуку адекватних відповідей як перед практикою державного управління, так і перед наукою.

Так, згідно з експертними прогнозними даними, до 2035 р. за умов базового сценарію загроза внутрішньої політичної нестабільності зменшиться відносно всіх груп країн Світового банку та в цілому до світу (рис. 4.1). Це буде зумовлено низкою факторів, зокрема тим, що в усьому світі кількість людей, які живуть менше, ніж на 1,90 дол. США на день, у межах прогнозу зменшиться з 991 млн (2016 р.) до 735 млн у 2035 р. Екстремальна бідність лише в Ки-

<sup>27</sup> Добрынина Л. А. Глобализация начала XXI века: мегатренды мирового развития. *Вестн. МГИМО Университета*. 2011. № 1 (16). С. 270–275.

<sup>28</sup> 2019-й. Що далі? URL: [https://dt.ua/international/2019-y-scho-dali-309691\\_.html](https://dt.ua/international/2019-y-scho-dali-309691_.html)

таї скоротиться за прогнозований період із 69 до 51 млн людей. До 2035 р. прогнозується, що із світі зменшиться на 217 млн людей кількість населення, яке не має доступу до електроенергії. Так само передбачається, що населення, яке не доїдає, скоротиться за цей же період на 288 млн осіб порівняно з 2016 р., а населення без доступу до поліпшених водних ресурсів у 2035 р. стане менше на 30 млн осіб.



**Рис. 4.1.** Прогноз загроз внутрішньої нестабільності у світі та в групах країн Світового банку (5-річна ковзна середня)

*Джерело:* Understanding and Forecasting geopolitical Risk and Benefits (2017, May). URL: <https://pardee.du.edu/sites/default/files/GeoPolRiskRefReport2017.pdf> P. 16

Проте у разі перемоги сценарію протекціоністської політики в прогнозованій перспективі у 63 країнах світу збільшується ймовірність жорстоких внутрішніх конфліктів відносно базового сценарію. Таке можливе збільшення ймовірності насильницьких конфліктів переважно зумовлене затримкою людського розвитку та спроможністю уряду в окремих країнах світу. У цьому контексті, зокрема, такі країни, як Індія, Єгипет, Філіппіни, Таїланд є одними з тих, хто має в прогнозованій перспективі найбільший ризик соціально-політичної нестабільності за умови сценарію перемоги протекціоністської політики.

Узагальнюючи існуючі публікації відомих експертних інституцій, ми здійснили групування глобальних мегатрендів (умовно визна-

чено 10 груп мегатрендів: соціальні, економічні, демографічні, урбанізація, ресурсні, організаційно-управлінські, безпекові, технологічні, сталий розвиток, енергетична революція) та виявили виклики за кожною групою мегатрендів й визначили завдання, що стоять перед практикою і наукою державного управління як відповіді на виклики, а фрагмент такої інформації надаємо у вигляді матриці (дод. Ж, табл. Ж.1).

Дослідження показали, що всебічний та масштабний вплив технологічного імперативу на розвиток усіх без винятку процесів дає змогу констатувати, що в останні роки набирає все більшого поступу *ключовий універсальний тренд – цифровізація*, який суттєво впливає і впливатиме в майбутньому на всі сфери суспільного життя й, відповідно, ставить виклики перед державним управлінням. Це зумовлено тим, що в умовах глобалізації економічних, суспільно-політичних, соціальних та культурних процесів відбувається перехід на новий технологічний устрій (нову техніко-економічну парадигму) й настання чергової – четвертої промислової революції (Індустрії 4.0), що спричиняє цифрову трансформацію як еволюційний етап переходу до цифрової (інтелектуальної, «розумної») економіки та цифрового суспільства за допомогою масштабного впровадження цифрових технологій, що створюють технологічне ядро майбутнього і вже сьогодні зумовлюють необхідність теоретичного осмислення процесів трансформації різних галузей економіки і суспільної діяльності як складної наукової проблеми. Зазначене повною мірою стосується науки і практики державного управління.

Слід зазначити, що в зарубіжній практиці цифрова трансформація в державному управлінні не зводиться лише до змін при наданні державних послуг. Суттєві можливості сучасних «проривних» цифрових технологій (передусім «великих даних», інтернету речей, штучного інтелекту, розподіленого реєстру) відкриваються для трансформації методів вироблення державної політики і нормотворчості, адміністрування доходів, управління державним майном, контрольно-наглядової діяльності та ін. При цьому цифрові технології використовуються для цілей планування, моніторингу і оцінки результатів діяльності органів влади, а ефект від цифровізації оцінюється за характером впливу технологій на ці результати. Проте

змагання між державами, організаціями в умовах нової промислової революції (Індустрії 4.0) полягає не стільки в самих технологіях, скільки в навичках і освіті, які необхідні для їх використання. Вже сьогодні бачимо ознаки загострення конкуренції на рівні систем освіти, умов утримання фахівців у середовищі глобалізаційних процесів й реалізації принципів інтеграції, мобільності, відкритості. Крім того, у розвитку Індустрії 4.0 важливий системний підхід з урахуванням національних особливостей. А у зв'язку з тим, що розвиток окремих елементів нової промислової революції відбувається нерівномірно, втрачаються додаткові переваги міждисциплінарних досліджень і розробок.

Важливо також звернути увагу на такий тренд, як «енергетична революція», пов'язаний із наслідками третьої промислової революції<sup>29</sup>, який розглядається багатьма відомими вченими як ключовий у взаємозв'язку з трендами четвертої промислової революції<sup>30</sup>. Специфіка полягає в тому, що зростає кількість ринкових акторів: споживачі активно залучаються до генерації, зберігання і торгівлі енергією<sup>31</sup>; домогосподарства і підприємства стають «проспоживачами» (*prosumers*), створюють призначені для користувача інновації в енергетиці; побутові пристрої і промислове устаткування, підключені до інтернету, «спілкуються» один з одним і з постачальниками електроенергії. Таким чином, забезпечується оптимізація енергоспоживання без участі людини. Зазначені тренди зумовили стрімкий розвиток децентралізованих енергосистем, «розумних» електромереж різного масштабу і «інтернету енергії».

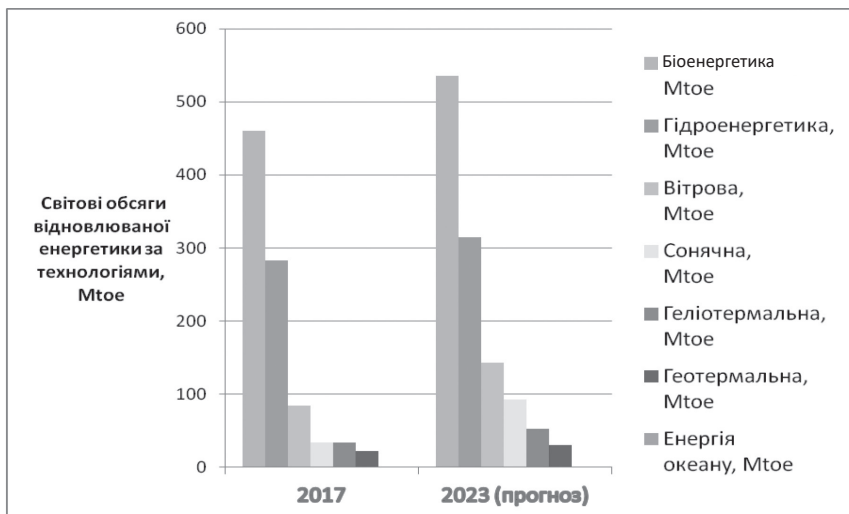
Світовий прогноз розвитку відновлюваної енергетики динамічно зростаючий майже за всім спектром джерел поновлюваної енергії, крім енергії океану (яка виробляється і використовується у значно менших масштабах). Так, обсяги енергії біоенергетики у прогнозованій перспективі зростатимуть на 75,9 Мтоє, гідроенергетики –

<sup>29</sup> Rifkin J. The Third Industrial Revolution; How Lateral Power is Transforming Energy, the Economy, and the World. New York: St. Martin's Press, 2011. 304 p.

<sup>30</sup> Шваб К. Четвертая промышленная революция. М.: Эксмо, 2017. 208 с.

<sup>31</sup> Zafar R. et al. Prosumer based energy management and sharing in smart grid. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*. 2018. Vol. 82. Part 1. P. 1675–1684. URL: <https://doi.org/10.1016/j.rser.2017.07.018>

на 31,4 Мтоє, вітрової енергетики – на 58,4, сонячної енергетики – на 58,1, геліотермальної – на 18,3, геотермальної енергетики – на 8,1 Мтоє (рис. 4.2).

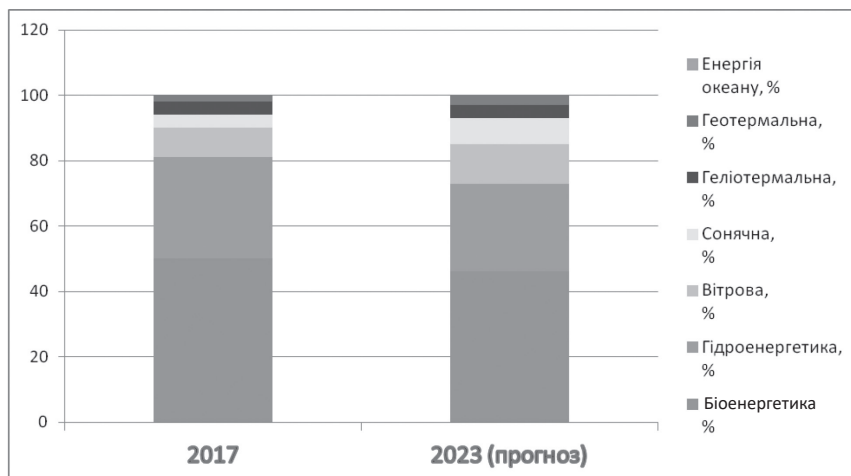


**Рис. 4.2.** Обсяги відновлюваної енергетики у світі за технологіями

*Джерело:* побудовано за «Renewables – 2018» Market analysis and forecast from 2018 to 2023, IEA, 2018. URL: <https://www.iea.org/renewables2018/>

Водночас, за світовими прогнозними оцінками Міжнародного енергетичного агентства, у 2023 р. біоенергетика буде залишатися у світі домінуючим джерелом серед поновлюваних джерел енергії, хоча її частка в сукупних обсягах відновлюваної енергетики знизиться з 50 % (2017 р.) до 46 %. Прогнозується також скорочення частки гідроенергетики із 31 % у 2017 р. до 27 % у 2023 р. у загальних обсягах виробництва відновлюваної енергетики. Натомість, за прогнозований період удвічі зросте питома вага енергії від сонячних панелей – з 4 до 8 %, а вітрова енергетика збільшить свій вклад у загальні обсяги виробництва поновлюваних джерел енергії з 9 до 12 % (рис. 4.3).





**Рис. 4.3.** Структура обсягів відновлюваної енергетики у світі за технологіями

*Джерело:* побудовано за «Renewables – 2018» Market analysis and forecast from 2018 to 2023. URL: <https://www.iea.org/renewables2018/>

Загалом частка поновлюваних джерел енергії у задоволенні світового попиту на енергетичні ресурси, як очікується, зросте на п'яту частину в наступні п'ять років і становитиме 12,4 % у 2023 р. Поновлювані джерела енергії матимуть найшвидший темп зростання в електроенергетиці, забезпечуючи майже 30 % попиту на електроенергію в 2023 р., порівняно з 24 % у 2017 р. За цей період прогнозується, що поновлювані джерела енергії задовільнять більше 70 % глобального приросту світового попиту на електроенергію, при цьому перше місце приросту посідатиме енергія, згенерована на сонячних панелях, а вже потім – вітроенергетика, гідроенергетика та біоенергетика. Гідроенергетика залишатиметься найбільшим поновлювальним джерелом, задовольняючи 16 % світового попиту на електроенергію до 2023 р., а потім – вітер (6 %), сонячні ПВ (4 %) та біоенергетика (3 %).

Зростаючи повільніше, ніж електроенергетика, опалювальний сектор, який включає опалення для будівель житлового фонду та промисловості, складе суттєву загальну частку поновлюваних

джерел енергії у задоволенні попиту на енергію у 2023 р. Очікується, що споживання тепла з поновлювальних джерел енергії зросте на 20 % за прогнозом до 2023 р. і задовольнятиме майже 12 % потреб опалювального сектору (рис. 4.4). Проте передбачається незначне збільшення частки відновлюваного тепла, оскільки очікується стійке зростання загальної потреби в тепловій енергії внаслідок постійного зростання економіки та чисельності населення.



**Рис. 4.4.** Частка споживання світових обсягів відновлюваної енергетики по секторах, %

*Джерело:* побудовано за «Renewables – 2018» Market analysis and forecast from 2018 to 2023. URL: <https://www.iea.org/renewables2018/>

Поновлювані джерела енергії в транспортній галузі матимуть найменший внесок з усіх трьох секторів, їх частка зростає лише мінімально – з 3,4 % у 2017 р. до 3,8 % у 2023 р. Хоча питома вага збільшиться майже на 20 % за прогнозний період, поновлювані джерела енергії, за прогнозом, охоплюватимуть лише невелику частину попиту на енергію в транспортній галузі через стійкі параметри споживання нафтопродуктів. Поновлювані джерела енергії для транспорту здебільшого будуть отримуватись із біопалива, і хоча споживання відновлюваної електроенергії автомобілями (наприклад електромобілями, дво- та триколісними транспортними засобами та автобусами), а

також залізничним транспортом збільшиться за прогнозований період, однак їх теперішня базова частка є дуже незначною.

Група *економічних мегатрендів* буде характеризуватися формуванням нової архітектури світової економіки та переформатуванням правил її функціонування; створенням складної розгалуженої мережі глобальної торгівлі. Крім того, буде спостерігатися стагнація існуючої геоекономічної моделі (банківська, фінансова, кредитна, монетарна, валютна сфери) – зсув центрів економічної активності з країн розвинутого поясу в країни, які розвиваються, а також очікування нових хвиль економічної рецесії.

За звітними даними Валютного фонду, світове зростання у 2018 р. склало 3,7 %, незважаючи на нижчі темпи в деяких країнах, зокрема країнах Європи і Азії. За прогнозом, зростання світової економіки становитиме 3,5 % у 2019 р. і 3,6 % у 2020 р., що на 0,2 і 0,1 процентного пункту нижче, ніж прогнозувалося в жовтні 2018 р. Одним з основних джерел ризиків для перспектив економіки залишається зростання напруженості в торгівлі. До потенційних причинних чинників відносять вихід Сполученого Королівства з Європейського Союзу без досягнення домовленості й більше, ніж очікується, уповільнення зростання в Китаї. Головним загальним пріоритетом політики є співпраця країн для швидкого усунення їх розбіжностей у сфері торгівлі та викликаной ними невизначеності відносно політики замість подальшого зведення бар'єрів, що перешкоджають торгівлі, і дестабілізації світової економіки, що вже зараз сповільнюється. На тлі високого боргу і посилювання фінансових умов усім країнам украй важливо вжити заходів для підвищення потенційного зростання виробництва, додання йому більш всеосяжного характеру і зміцнення бюджетних та фінансових буферних резервів<sup>32</sup>.

На сьогодні Китай та США є двома країнами-лідерами у мережі глобальної торгівлі. За існуючими прогнозами до 2035 року<sup>33</sup>, такі країни з високим рівнем доходу, як США та Німеччина, можуть втрати-

<sup>32</sup> World Economic Outlook Reports. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO>

<sup>33</sup> Understanding and Forecasting geopolitical Risk and Benefits. Report from Pardee Center for International Futures, School of International Studies (2017, May). URL: <https://pardee.du.edu/sites/default/files/GeoPolRiskRefReport2017.pdf>

ти свої лідируючі позиції (табл. 4.1). Натомість, такі країни, як Індія та Індонезія, які стрімко і більш глибоко вбудовуються в глобальні ланцюги цінностей, у 2035 р. впевнено вийдуть на провідні позиції, зокрема, як у світовій енергетичній мережі глобальної торгівлі, так і в глобальній аграрній мережі торгівлі. Водночас Франція та Туреччина, які мають міцні зв'язки як з економіками з високим рівнем доходу, так і з багатьма зростаючими експортерами, суттєво посилять свої позиції і свій вплив упродовж прогнозованої перспективи. У світовій мережі глобальної торгівлі та мережі глобальної торгівлі сільськогосподарськими товарами у 2035 р. Китай, за прогнозом, стане безперечним лідером.

**Таблиця 4.1. Ключові світові гравці мережі глобальної торгівлі 2035 р.**

Світова мережа глобальної торгівлі	Світова енергетична мережа глобальної торгівлі	Світова аграрна мережа глобальної торгівлі
Китай	США	Китай
Індія	Індія	Нідерланди
США	Китай	США
Німеччина	Франція	Франція
Франція	Нігерія	Німеччина
Нідерланди	Англія	Італія
Італія	Іспанія	Бразилія
Англія	Південна Корея	Бельгія
Туреччина	Італія	Англія
Іспанія	Австралія	Іспанія
Південна Корея	Бразилія	Індія
Японія	Німеччина	Росія
Швейцарія	Індонезія	Туреччина
Бельгія	Нідерланди	В'єтнам
Росія	Південна Африка	Таїланд
ОАЕ	Росія	Малайзія
Ірландія	Канада	Аргентина
Індонезія	Саудівська Аравія	Польща
Канада	Японія	Індонезія
Бразилія	Алжир	Ірландія

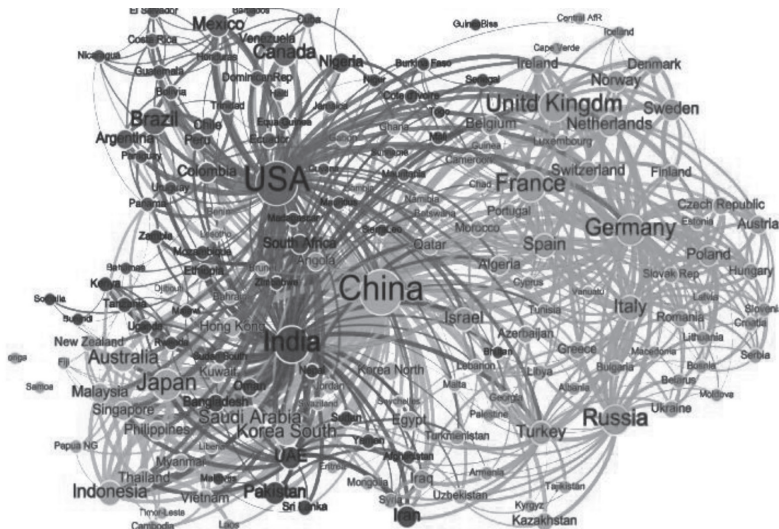
*Джерело:* Understanding and Forecasting geopolitical Risk and Benefits. Report from Pardee Center for International Futures, School of International Studies (2017, May). URL: <https://pardee.du.edu/sites/default/files/GeoPolRiskRefReport2017.pdf>. P. 18–19.

Цифрові технології дають змогу компаніям стрімко нарощувати або скорочувати масштаби своєї діяльності, розмиваючи межі компаній та кидаючи виклик колишнім моделям глобальної торгівлі. Нові бізнес-моделі, такі як цифрові платформи, стрімко зростають із новачків на місцевих ринках у гігантів світового масштабу, при цьому володіючи мінімумом матеріальних активів та кадрів. Завдячуючи торговим платформам, надзвичайно широке коло людей як ніколи швидко відчуває ефект цифрових технологій. Усе, що потрібно компаніям для торгівлі товарами та послугами через онлайнові платформи – широкосмуговий зв'язок<sup>34</sup>. Проте з подальшим розвитком торгових інтегрованих віртуальних цифрових платформ виникають питання стратегічного характеру глобального масштабу – питання конфіденційності, конкурентоспроможності та оподаткування.

Прогноз мережі глобальної торгівлі репрезентований низкою країн, представлених як вузли та зв'язки між ними (рис. 4.5). Міцність (сила) зв'язків реалізується за допомогою натурального логарифму експорту між країнами. Колір з'єднання визначається групою, до якої належить країна, що експортує. Групування кольорів визначається на одне стандартне відхилення від середнього рівня зареєстрованого (логарифмованого) діадичного порогу торгівлі. Розмір кожного вузла представляє відносну потужність країни (згідно з Глобальним індексом потужності). Кольори вузлів позначають спільноти в мережі, визначені двостороннім експортом як відсоток від загального імпорту країни-партнера. Розраховано за алгоритмом Blondel et al. (2008) Source: IFs 7.28.

Прогноз сформовано з урахуванням алгоритму виявлення світових економічних спільнот мережі глобальної торгівлі, який виявив п'ять таких угруповань країн світу: (1) переважно країни Західної півкулі, (2) орієнтовані на Європейський Союз та периферійні торгові партнери в Європі, Близькому Сході та Африці, (3) азійський блок з Китаєм, що виступає як хаб, (4) спільнота країн Східної Європи та Західної Азії, яка міцно пов'язана з Росією, та (5) деякі основні члени угруповання розвитку Південної Африки (SADC) (рис. 4.5). Слід зазначити, що перші три угруповання складають понад 90 % глобальної торгівлі та потужності (що вимірюється GPI).

<sup>34</sup> Доклад о мировом развитии. Изменение характера труда. URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/469061544801350816/pdf/WDR-2019-RUSSIAN.pdf>



**Рис. 4.5.** Прогноз мережі глобальної торгівлі у 2035 р.

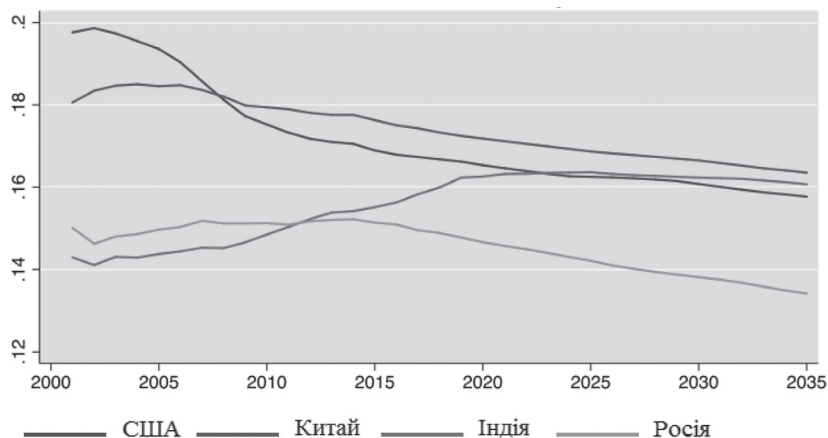
Джерело: Understanding and Forecasting geopolitical Risk and Benefits. Report from Pardee Center for International Futures, School of International Studies (2017, May). URL: <https://pardee.du.edu/sites/default/files/GeoPolRiskRefReport2017.pdf>. P. 22.

Отже, згідно з прогнозами до 2035 р. відбудеться суттєва трансформація світової мережі глобальної торгівлі, центр якої, як прогнозується, зсунеться до глобального півдня – Індії, яка, за прогнозом, буде третьою найпотужнішою країною у світовій мережі торгівлі і послідовно поглиблюватиме відносини в усьому світі, особливо зі Східною Африкою та її найбільш близькими південноазійськими сусідами. Нігерія та інші члени Економічного співтовариства Західної Африки та держави (ECOWAS) також, за прогнозом, посилять економічну діяльність та взаємозалежність. Південна Африка продовжить тенденцію до більшої інтеграції з Індією та іншими країнами в її угрупованні. Крім того, передбачається більша взаємозалежність між європейськими державами, яка значно пошириться на Росію та Туреччину.

За прогнозом, країни, які раніше входили до російської спільноти, продовжать там залишатись, крім Казахстану, Узбекистану та Киргизстану, які у 2035 р. будуть більше зорієнтовані на Китай.

Згідно з глобальним індексом потужності (GPI), Китай, США, Індія, Франція та Великобританія, як прогнозується, стануть п'ятьма найпотужнішими країнами світу до 2035 р. Водночас, за прогнозом, Китай перевершить США у рейтингу GPI до кінця 2020 р.

Відбуватиметься більш рівномірний внутрішній розподіл сукупної потужності у світовій мережі глобальної торгівлі, і ця тенденція продовжуватиметься в кожному угрупованні представленої мережі. Це свідчить про те, що менш розвинені або більш ізольовані країни відіграватимуть порівняно більш важливу роль у глобальних ланцюгах цінності. Важливість Індії як торгового партнера і для розвиненого світу, і для країн, що розвиваються, істотно зросла за останні півтора десятиріччя, і прогнозується, що вона перевершить США за рівнем потужності її як одного з глобальних провідних центрів, у світовій торговельній мережі до початку – середини 2020-х рр.<sup>35</sup> (рис. 4.6).



**Рис. 4.6.** Прогнозна динаміка окремих світових ключових гравців усередині мережі глобальної торгівлі

*Джерело:* Understanding and Forecasting geopolitical Risk and Benefits. Report from Pardee Center for International Futures, School of International Studies (2017, May). URL: <https://pardee.du.edu/sites/default/files/GeoPolRiskRefReport2017.pdf>. P. 20.

<sup>35</sup> Understanding and Forecasting geopolitical Risk and Benefits. Report from Pardee Center for International Futures, School of International Studies (2017, May). URL: <https://pardee.du.edu/sites/default/files/GeoPolRiskRefReport2017.pdf>

Серед ключових залишається *тренд «сталий розвиток»* у зв'язку з підготовкою установ і стратегій до реалізації Порядку денного в галузі сталого розвитку на період до 2030 року; створення ефективних, підзвітних і всеосяжних установ на всіх рівнях; зміцнення і оснащення установ для підтримки процесу перетворень з метою формування життєздатних і стійких до зовнішніх викликів та потрясінь суспільств. Серед шляхів підвищення ступеня узгодженості дій – спільні зусилля щодо заохочення узгодженості дій на інституційному і політичному рівнях з урахуванням конкретних умов, які повинні мати всеосяжний характер; створення механізмів глобального колегіального навчання з метою підтримки необхідної реорганізації структур і процесів та зміни навичок і світогляду, а також сприяння обміну досвідом між усіма відповідними зацікавленими сторонами. Крім того, національним школам та іншим навчальним закладам, що спеціалізуються на підготовці з питань державного управління, рекомендується в рамках своїх програм враховувати аспекти, що стосуються узгодженості цілей в галузі сталого розвитку<sup>36</sup>, а органам державного управління здійснювати свою діяльність за відповідними принципами (табл. 4.2).

---

<sup>36</sup> Доклад Экономического и Социального Совета о работе его сессии 2018 года (Нью-Йорк, 27 июля 2017 года – 26 июля 2018 года). Нью-Йорк: ООН, 2018. 197 с. URL: [http://iimsam.org/eng/wp-content/uploads/2005/07/A\\_73\\_3-ECOSOC-2018-RUSSIAN.pdf](http://iimsam.org/eng/wp-content/uploads/2005/07/A_73_3-ECOSOC-2018-RUSSIAN.pdf) (дата звернення: 18.06.2019).



**Таблиця 4.2. Принципи ефективного державного управління на користь сталого розвитку**

Принцип	Характеристика	Загальноприйняті стратегії
1	2	3
Ефективність	1. <i>Компетентність</i> – мати у своєму розпорядженні достатній досвід, ресурси і засоби для адекватного виконання поставлених завдань	Просування по службі державних службовців з урахуванням їхніх професійних якостей. Стратегічне управління людськими ресурсами. Розвиток управлінських якостей і професійна підготовка публічних службовців. Управління службовою діяльністю. Управління, орієнтоване на результати. Управління фінансами і контроль. Інвестування в електронне врядування
	2. <i>Розумна державна політика</i> – для досягнення намічених результатів напрями державної політики мають бути погоджені між собою і мати реальну стійку основу в повній відповідності з реальною ситуацією, мотивом і здоровим глуздом	Стратегічне планування і прогнозування. Аналіз дії нормативно-правових актів. Сприяння застосуванню комплексного підходу до формування політики. Зміцнення національних статистичних систем. Системи контролю і оцінки. Взаємодія між наукою і політикою. Механізми управління ризиками
	3. <i>Співпраця</i> – для розв'язання проблем, що складають загальний інтерес; установи на всіх рівнях влади і у всіх секторах повинні діяти спільно і разом з недержавними суб'єктами, прагнучи до реалізації одних і тих самих цілей, задумів і результатів	Центр координації діяльності державних органів під керівництвом глави держави або уряду. Підвищення обізнаності про цілі в галузі сталого розвитку. Управління з використанням мережевих ресурсів. Партнерство за участю багатьох зацікавлених сторін

Закінчення табл. 4.2

1	2	3
Інклюзивність	1. <i>Принцип «ніхто не має бути забутий»</i> для забезпечення того, щоб всі люди могли реалізувати свій потенціал в умовах гідності і рівності (ураховувати потреби і сподівання всіх прошарків суспільства, у тому числі бідних і незахищених)	Заохочення справедливої бюджетно-фінансової і кредитно-грошової політики. Заохочення соціальної справедливості. Деагрегування даних. Систематичне здійснення моніторингу
	2. <i>Недискримінація</i> – для дотримання, захисту і заохочення прав людини і основних свобод для всіх доступ на державну службу повинен надаватися на загальних умовах рівності, без будь-яких відмінностей за ознаками раси, статі, мови, релігії, політичних або інших переконань, національного або соціального походження, майнового стану, місця народження, інвалідності та іншими ознаками	Заохочення кадрової різноманітності в державному секторі. Заборона дискримінації у сфері надання державних послуг. Надання послуг різними мовами. Стандарти доступності. Культурний аудит установ. Загальна реєстрація актів народження. Складання бюджету з урахуванням гендерних чинників
	3. <i>Участь</i> – усі впливові політичні групи повинні брати активну участь у вирішенні питань, які їх безпосередньо зачіпають, і мати можливість справляти вплив на політику	Вільні і справедливі вибори. Нормативний процес консультацій з громадськістю. Форуми за участю різних зацікавлених сторін. Складання бюджету на основі широкої участі. Розвиток за ініціативою громад

*Джерело:* складено за Докладом Экономического ... URL: [http://iimsam.org/eng/wp-content/uploads/2005/07/A\\_73\\_3-ECOSOC-2018-RUSSIAN.pdf](http://iimsam.org/eng/wp-content/uploads/2005/07/A_73_3-ECOSOC-2018-RUSSIAN.pdf)

Таким чином, якщо розглядати взаємодію усіх зазначених у дод. Ж, табл. Ж.1 мегатрендів, то варто звернути увагу на особливо складний контекст для гуманітарної діяльності в майбутньому. Наприклад, конфлікти, швидше за все, відбуватимуться в містах, які зростатимуть у результаті дії економічних і екологічних чинників. Соціальні мережі більш посилено будуть робити свій внесок як у по-

літичні зміни, так і в соціально-гуманітарну діяльність, а зрушення в просторовому розміщенні політичних і економічних сил на планеті, ймовірно, впливатимуть на те, яким чином міжнародна гуманітарна система буде фінансуватися і підтримуватися<sup>37</sup>.

Мегатренди не лише мають бути основою для розробки обґрунтованих стратегій та вироблення політики, а й формувати майбутній потенціал і характер діяльності у сфері державного управління. Старіння населення, зміна клімату, проблеми охорони здоров'я і зростаюча вага цифрової інфраструктури серед інших чинників впливатимуть на майбутню програму досліджень у сфері науки «Державне управління», а також на масштаб майбутнього попиту на новітні ідеї. Високу вірогідність зміни ринку публічних послуг створюють потреби в нових навичках і нові можливості зростання публічного діалогу з урахуванням системи цінностей. Водночас дані Всесвітнього обстеження цінностей (World Values Survey, WVS) свідчать, що система індивідуальних цінностей послідовно змінюється впродовж довгого часу. Зокрема, автор обстеження Р. Інґлхарт зазначає, що «система цінностей і поведінка людей залежать від того, наскільки гарантовано їх виживання»<sup>38</sup>.

Глобальне змагання за таланти і ресурси все більше буде посилюватись, що впливатиме на масштаби створення і поширення нових знань. Існуючі центри передового досвіду (центри компетенцій) державної служби можуть виграти в умовах такого змагання, зміцнюючи концентрацію талантів державних службовців. Крім того, мегатренди піднімають невідкладні питання, що вимагають політичних відповідей, але здатність урядів реагувати, напевно, буде обмежена, зокрема, через високий рівень державної заборгованості, зростаючих загроз міжнародній безпеці, можливої ерозії соціальної згуртованості і появи впливових недержавних учасників, що кидають виклик владі та її здатності бути результативною<sup>39</sup>. Та все ж нові управлінські тех-

<sup>37</sup> Феррис Э. Мегатенденции и будущее гуманитарной деятельности. Меж-дунар. журн. Красного Креста. 2011. № 884. URL: <https://www.icrc.org/rus/assets/files/review/2011/irrc-rus-ferris.pdf> (дата звернення: 18.06.2019).

<sup>38</sup> Inglehart R. Cultural Evolution: People's Motivations are Changing, and Reshaping the World. Cambridge: Cambridge University Press, 2018. 288 p.

<sup>39</sup> OECD Science, Technology and Innovation Outlook 2016. Paris: OECD Publishing, 2016. URL: [https://www.ewilaanderen.be/sites/default/files/bestanden/oecd\\_science\\_technology\\_and\\_innovation\\_outlook\\_2016.pdf](https://www.ewilaanderen.be/sites/default/files/bestanden/oecd_science_technology_and_innovation_outlook_2016.pdf)

нології будуть впливати на цілу низку сфер застосування. Крім того, розвиток і впровадження самих цих технологій буде залежати від інших «сприяючих» технологій. Міждисциплінарна практика роботи і навчання навичкам також можуть сприяти конвергенції і комбінації управлінських технологій.

Водночас пропозиції щодо застосування «поняття “гнучке управління” не мають на увазі нормативної невизначеності або безупинної гарячкової активності з боку політиків, – констатує К. Шваб, німецький економіст, засновник і президент Всесвітнього економічного форуму в Давосі. – У світі, де основні державні функції, соціальна комунікація і особиста інформація мігрують на цифрові платформи, уряди в співпраці з бізнесом і громадянським суспільством повинні встановити правила, системи балансів і противаги, які б підтримували дотримання законів, справедливості, конкурентоспроможності, інклюзивності інтелектуальних ресурсів, безпеку і надійність»<sup>40</sup>.

Дієздатність державної влади буде залежати від адаптивних здібностей державних службовців, насамперед їхньої спроможності використовувати можливості залученості (інклюзивності) населення в політику і застосування технологічних платформ новітніх комунікацій. Якщо уряди «приймають світ, у якому відбуваються деструктивні зміни, дія яких експоненціально зростає, і якщо вони встановлюють для своїх структур ті рівні прозорості та ефективності, які можуть допомогти їм зберегти свою конкурентоспроможність, то вони витримують це випробування. Проте уряди в будь-якому разі будуть повністю трансформовані в більш економічні та ефективніші структури влади»<sup>41</sup>. Нині все помітною стає практика застосування методів та моделей управління бізнесом в організаціях державного управління.

Прогнози вказують, а практика вже сьогодні демонструє, що невизначеність та інновації – це не лише чинники адміністративної кризи, але і центральні характеристики функціонування адміністративних механізмів у найближчому майбутньому. Згідно зі стратегією Європейської мережі державного управління EUPAN ключовими

<sup>40</sup> Шваб К. Четвертая промышленная революция. М.: Эксмо, 2017. 208 с.

<sup>41</sup> Там само.

елементами зовнішнього середовища для державного управління є: мінливість (збільшення темпів і масштабів змін); непередбачуваність (очікування «чорних лебедів»); складність (зростання різноманітності чинників, що впливають на функціонування державного апарату); неоднозначність (розриви причинно-наслідкових зв'язків і високий ризик помилкової інтерпретації подій)<sup>42</sup>. Соціальні і технологічні інновації в цій самій стратегії EUPAN є одним із ключових викликів для сфери державного управління, оскільки справляють суттєвий вплив на зміну відносин між державою і суспільством, насамперед через розвиток інклюзивних механізмів залучення (інклюзивних бізнес-моделей) і співпраці як усередині, так і поза державними структурами. Отже, відкрита модель управління ставить нові завдання для державної служби у сфері комунікації, спільного ухвалення рішень, відповідальності, чесності, прозорості та безпеки.

Для того щоб відповідати викликам глобального середовища, державні структури у пошуках шляхів удосконалення практики управлінської діяльності все більше звертаються у бік бізнесу, незважаючи на те, що менеджмент у бізнесі і державне управління різні. Проте державний сектор має тривалу практику взаємодії з недержавними організаціями, про що, наприклад, може свідчити розвиток державно-приватного партнерства. У доповіді Обсерваторії ОЕСР з питань інновацій в державному секторі обґрунтовується висновок про необхідність системного підходу до трансформації державного сектору і подолання *complexity gap* – розриву складності між викликами, які постають перед державними інститутами, та їх здатністю відповідати на ці виклики<sup>43</sup>. Зокрема, експерти ОЕСР спробували пояснити потенціал системного підходу до інновацій для практиків державного управління, показати необхідність системного мислення для розв'язання питань державного сектору, проєктування державних послуг, ухвалення рішень в умовах невизначеності, кризи і зростаючого числа зацікавлених сторін.

<sup>42</sup> EUPAN Strategy Paper (July 2016 – July 2019). URL: [http://www.astrid-online.it/static/upload/firs/first\\_eupan\\_strategy\\_paper.pdf](http://www.astrid-online.it/static/upload/firs/first_eupan_strategy_paper.pdf) (дата звернення: 18.06.2019).

<sup>43</sup> Systems Approaches to Public Sector Challenges: Working with Change. Preliminary report. OECD Observatory of Public Sector Innovation. 2017. 150 p. URL: <https://dx.doi.org/10.1787/9789264279865-en> (дата звернення: 18.06.2019).

Про повноту масштабів модернізації системи державного управління на сучасному етапі свідчить тематика 9-ї Європейської конференції з якості<sup>44</sup> – головного форуму Європи у сфері якості державного управління, де раз на два роки фахівці з питань якості всіх країн Євросоюзу визначають пріоритети реформування публічного сектору, зокрема це – управління людськими ресурсами на державній службі; співпраця та інклюзивність у виробленні та реалізації політики; інновації в наданні державних послуг громадянам і бізнесу для задоволення потреб споживачів; відкритість і прозорість уряду як надійна основа державного управління. Восени 2017 р. Європейська комісія представила «Практичне керівництво за якістю державного управління» (Quality of Public Administration. A Toolbox for Practitioners. 2017 edition), що включає 220 прикладів успішного досвіду впровадження методів та інструментів менеджменту якості в організаціях публічного сектору Європи. Зокрема, у преамбулі до документа зазначається: «Якість інститутів країни, як державних, так і судових, є ключовим чинником економічного і соціального добробуту»<sup>45</sup>.

Таким чином, останніми десятиріччями діяльність національних органів влади істотно змінилася під впливом глобальних соціально-економічних та інформаційно-комунікаційних процесів. У світлі нових тенденцій стає зрозумілим прагнення науковців та практиків перебудувати систему державного управління, яка б відповідала трендам промислової (технологічної) революції, розвитку бізнес-процесів, сучасним способам взаємодії з громадянами. У відповідь на зовнішні виклики міжнародного середовища і внутрішні проблеми ефективності та обмеженості ресурсів державами за допомогою науковців здійснюється пошук нових способів і методів адитивного управління. Суттєвими чинниками, що забезпечать найбільш повне використання існуючих можливостей та ефективне управління ризиками, які виникають унаслідок змін, що відбуваються у світі, є

<sup>44</sup> The 9th European Quality Conference. Malta. 15–16 May 2017. URL: <https://www.eu2017.mt/en/Events/Pages/9th-European-Quality-Conference.aspx> (дата звернення: 18.06.2019).

<sup>45</sup> Quality of Public Administration. A Toolbox for Practitioners. 2017 edition. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2017. 242 p. URL: 10.2767/483489

розробка узгодженої політики розвитку на основі реальних фактів та вибудовування відносин з усіма сторонами процесу змін. Отже, в умовах появи нових викликів глобального середовища, реальних загроз нестабільного стану вітчизняної економіки і суспільства неможливо розробляти стратегію і тактику розвитку державного управління без урахування специфіки та характеру й наряду дій глобальних мегатрендів, їх перебігу та характеру впливу на багаторівневу систему управлінських відносин.

У процесі глобалізації відбувається перехід до «м'якого», або «гнучкого» (*smart*) управління. Однак «гнучке» управління не приводить до зменшення захисту від негативних чинників, воно може підтримати як соціальний, так і економічний розвиток, реалізуючи цілі сталого розвитку, забезпечити перехід до динамічнішої економіки, стимулювання інновацій, просування нових індустрій, забезпечення громадянам захисту.

### **4.3. Внутрішні виклики перед системою державного управління в Україні**

Сьогодні вітчизняні експерти впевнено переконують, що найближчими роками глобальна світова система переживе кризу, яка допоможе одним державам вибратися на арену лідерів, а іншим – відкотитися за межі бідності. Серед причин такого стану називають: падіння попиту та уповільнення темпу зростання світового ВВП, збільшення міри волатильності сировинних і фінансових ринків, посилювання монетарної політики, активізація протекціонізму, зростання соціальної напруженості і поширення силових методів перерозподілу ресурсів і благ. Як бачимо, усі ці причини зумовлені тими глобальними мегатрендами, про які ми говорили вище. У зв'язку з цим актуалізується питання про необхідність дослідження сучасних тенденцій розвитку України як результату реалізації державної політики, визначення місця національної економіки в глобальній світовій системі і формування основних напрямів подальшого розвитку Української держави як відповідей на виклики як зовнішнього середовища, так і внутрішніх суперечностей.

Насамперед слід звернути увагу на періодичні публікації провідних американських політологічних інститутів – громадської організації

The Fund for Peace, впливового американського журналу Foreign Policy, про рейтинг слабкості держав світу (Fragile States Index), який відображає здатність (і нездатність) влади контролювати цілісність своєї території, а також демографічну, політичну й економічну ситуацію в країні.

Для загальної оцінки стану країни експерти аналізують здатність п'яти ключових державних інститутів – політичного керівництва, армії, поліції, судової системи і громадянських служб – забезпечити безпеку держави та її громадян. У цілому оцінюється понад 100 показників. Зокрема, дослідники зазначають, що останніми роками у світі зростає кількість ліній політичної нестабільності, а ціла низка держав перебуває на порозі деградації інститутів влади. Так, за їхніми оцінками, сьогодні більше двох мільярдів людей живуть в нестабільних державах, що балансують на межі економічної і політичної кризи. Крім того, неблагополучні держави є не тільки загрозою для суміжних країн і регіонів, а й загрозою для довкілля, оскільки існує помітна кореляція між стабільністю держави і стійкістю екологічної системи на її території. При складанні Індексу експерти протягом року аналізують країни світу і пов'язані з ними інформаційні потоки за допомогою спеціального системного інструменту оцінки конфліктів (Conflict Assessment System Tool). Аналіз проводиться на підставі 12 критеріїв – так званих «індикаторів уразливості» держави, які об'єднані в три групи: соціальні, економічні і політичні (табл. 4.3).

Протягом року аналізуються численні інформаційні потоки з відкритих джерел і підраховується кількість негативних і позитивних оцінок за всіма індикаторами. Потім експерти аналізують всю сукупність інформації для кожної країни і розраховують підсумковий Індекс за шкалою від 0 (найвища міра стабільності – максимально низькі ризики і загрози) до 10 (найменша міра стабільності – максимально високі ризики і загрози) з використанням десятих долей. Загальний результат – сума всіх індикаторів (максимальна – 120 балів) стає такою, що визначає при складанні рейтингу. Всі держави в рейтингу розподілені на чотири кольорні групи: червоний колір – держави з високим рівнем нестабільності (критичний рівень ризику); помаранчевий колір – держави з рівнем стабільності нижче середнього (небезпечний рівень ризику); жовтий колір – держави з рівнем стабільності вище середнього (низький рівень ризику); зелений колір – держави з високим рівнем стабільності (відсутність ризику).



Таблиця 4.3. «Індикатори уразливості» для оцінки крихкості держави

№ п/п	Групи показників	Показники
1	Соціальні показники	Рівень демографічного тиску. Рівень міграції біженців і переміщених осіб. Наявність невдоволених і вороже налаштованих груп; стійка і перманентна еміграція з країни
2	Економічні показники	Нерівномірність економічного розвитку; рівень економічної нестабільності
3	Політичні показники	Рівень делегітимізації і криміналізації державних структур. Наявність і якість публічних послуг. Рівень порушень прав людини. Рівень впливу апарату державної безпеки як «держава в державі». Рівень впливу групових і кланових еліт. Міра втручання інших держав або зовнішніх політичних суб'єктів

Джерело: складено за методологією Fragile States Index.

Стосовно України, то головне, що протягом останніх складних років своєї історії розвитку вона зберегла свою незалежність і державний суверенітет, проте не відбулося трансформації державного механізму, його переорієнтації на безпеку і розвиток. Так, за індексом крихкості держави Україна в 2018 р. займала 87-му позицію зі 178 (Fragile States Index 2018). У 2019 р. серед колишніх радянських республік порівняльне високе місце мають прибалтійські Латвія (152-ге місце), Естонія (146-ге) і Литва (142-ге). Казахстан посідає 116-те місце, Вірменія – 105-те, Молдова – 103-ге, Білорусь – 99-те, Україна – 91-ше (рис. 4.7), Туркменістан – 85-те, Грузія – 81-ше, Азербайджан – 76-те, Росія – 73-те, Узбекистан – 70-те і Киргизстан – 68-ме місце. Найслабкіші країни – це Йемен, Сомалі та Південний Судан.

Загалом динаміка статистики рейтингу свідчить, що Україна в рейтингу протягом 2006–2017 рр. (чим вище позиція – тим краще) посідала у: 2006 р. – 86-те, 2007 р. – 105-те, 2008 р. – 108-ме, 2009 р. – 110-те, 2010 р. – 109-те, 2011 р. – 110-те, 2012 р. – 113-те, 2013 р. – 117-те, 2014 р. – 113-те, 2015 р. – 84-те, 2016 р. – 85-те, 2017 р. – 90-те.







WARNING		ELEVATED WARNING	
	60.5 Albania (124) ▲		70.0 Serbia (107) ▲
	61.5 Grenada (123) ▲		70.1 Cape Verde (106) ▲
	61.6 Brunei (122) ▲		70.2 Vietnam (105) ▲
	62.6 Cyprus (121) ▲		70.3 Peru (104) ▲
	63.8 Botswana (120) ▼		70.4 Namibia (103) ▲
	64.6 Cuba (119) ▲		71.0 Armenia (102) ▼
	64.9 Bahrain (118) ▼		71.2 Saudi Arabia (101) ▲
	65.2 Jamaica (117) ▼		71.3 Guyana (100) ▼
	65.4 Malaysia (116) ▲		71.6 Paraguay (99) ▲
	65.5 Belize (115) ▲		72.0 Moldova (98) ▲
	65.9 Suriname (114) ▲		72.1 Sao Tome & Prin. (97) ▲
	65.9 Kazakhstan (113) ▲		72.3 South Africa (96) ▼
	66.1 Macedonia (112) ▲		72.4 Belarus (95) ▲
	67.1 Samoa (111) ▲		72.9 Indonesia (94) ▲
	68.2 Brasil (110) ▼		73.0 Bosnia & Herz. (93) ▲
	69.0 Dominican Rep. (109) ▲		73.1 El Salvador (92) ▼
	69.7 Chana (108) ▲		73.8 Gabon (91) ▼
			74.0 Ukraine (90) ▲

Рис. 4.7. Індекс «крихкості» України серед інших країн<sup>46</sup>

Отже, можна відзначити, що в період з 2006 по 2013 р. Україна поступово поліпшувала свої позиції (на 31 пункт), а потім за два роки згідно з відомими причинами показники виявилися зниженими, проте вже з 2016 р. спостерігається поліпшення ситуації, хоч і вкрай повільне. Таким чином, хоч рейтинги показують лише напрям розвитку того чи іншого явища, усе ж Fragile States Index можна рекомендувати

<sup>46</sup> Fragile States Index 2019. URL: <http://worldpopulationreview.com/countries/fragile-states-index/>

використовувати уряду для аналізу проблемних моментів в його політиці і визначатися з пріоритетами та програмними заходами під час розробки стратегій, які могли б зменшити вірогідність виникнення конфліктів і знизити критичні ризики.

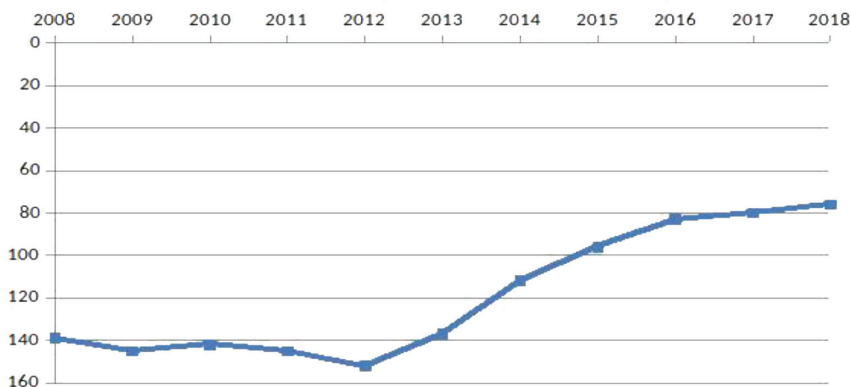
Останніми роками відбувалося падіння реального сектору економіки, скорочувалися трудові ресурси, зростала кількість непрацевдатних, посилювався вивіз капіталу через офшори, зростали економічні втрати через ще значну частку енерго- та ресурсозатратних технологій, проявлялася неефективність державного управління, всеосяжність корупції, зростання цін і тарифів. І хоч протягом 2018 р., згідно з рейтингами міжнародних організацій, Україна дещо покращила свої позиції у сфері економіки, але й досі залишається на периферії порівняно із досягненнями інших європейських держав. Триває деіндустріалізація, прискорена російською агресією в Донбасі, зростання ВВП (темпами, що не перевищують середньосвітових) забезпечується переважно за рахунок фінансового сектору, сільського господарства і будівництва. Попри відносну стабільність гривні, за оцінками британської консалтингової фірми IHS Markit, Україна посідає перше місце зі 190 за індексом зовнішньої уразливості національної валюти.

Деякі покращення стану розвитку економіки можна побачити за показниками Індексу Doing Business для порівняння простоти підприємницької діяльності між країнами світу, що укладається Світовим банком на основі річних даних. Загалом Україна покращила свої позиції у загальному рейтингу Світового банку Doing Business за 2018 р., піднявшись із 76-го місця на 71-ше (рис. 4.8). Зокрема, на 41 пункт зріс показник у номінації «міжнародна торгівля» і на 25 – в частині виконання контрактів. Натомість найбільшого прогресу Україна добилася в категоріях «оподаткування» з плюсом у 110 пунктів, «міжнародна торгівля» – плюс 70 сходинок, а в «захисті інвесторів» додали 56 пунктів. Водночас у легкості «отримання дозволів на будівництво» сьогодні Україна посідає 30-те місце.

Українська економіка – одна з найменш вільних у світі, за рівнем економічної свободи ми перебуваємо на 147-му місці зі 180 (Economic Freedom 2018). Зрозуміло, Україна як частина глобального світу реагуватиме на будь-які тенденції у світовій економіці – як позитивні, так і негативні. Але якщо ми проводитимемо серйозні реформи, будемо готові до тих викликів, які постануть перед нами, то глобально нас це не

торкнеться. Останнім часом ми дуже багато говоримо про Доктрину економічної безпеки – це якраз ключова складова. Ми повинні розуміти, які проблеми виникають і які загрози є всередині. Що потрібно робити, щоб мінімізувати ті тенденції, про які говорить Міжнародний валютний фонд? Потрібно звільняти українську економіку від того тиску, який вона відчуває, і тоді ми з меншими втратами пройдемо можливу кризу<sup>47</sup>.

### Україна в рейтингу легкості ведення бізнесу



**Рис. 4.8.** Динаміки рейтингу легкості ведення бізнесу України за 2008–2018 рр.

*Джерело:* складено за даними рейтингу Doing Business за відповідні роки.

Не все так просто і в соціальному аспекті. Так, результати глобального дослідження «Індекс соціального розвитку», розробленого американською неурядовою організацією Social Progress Imperative за підтримки компанії «Делойт», свідчать, що в 2018 р. Україна втримала минулорічні позиції, опинившись на 64-й сходинці за рівнем соціального розвитку серед 146 країн світу. Крім того, Bloomberg's Misery Index відзначив, що Україна опинилася на 7-му місці в рейтингу найбільш нещасних країн світу за 2018 р. Bloomberg's Misery Index розраховується

<sup>47</sup> Чи буде Україна багатіти: у МВФ і українських експертів різні думки. URL: <https://ukr.segodnya.ua/economics/enews/chto-zhdet-ukrainu-v-blizhayshie-gody-umvf-i-ukrainskih-ekspertov-raznoe-mnenie-1306884.html>

на основі прогнозів щодо інфляції та безробіття для 66 країн. Позитивний момент в тому, що порівняно з 2017 р. наша держава змогла покращити своє місце в цьому рейтингу на 2 позиції. Також згідно з даними World Happiness Report за 2018 р. Україна втратила шість позицій. Наша держава опинилася на 138-му місці в рейтингу щастя. Зокрема, українці незадоволені рівнем соціальної підтримки в країні і рівнем ВВП на душу населення. Так, Україна залишається у групі країн із розвитком вище середнього. Незначне покращення показників України відбулося в категоріях «Основні потреби людини», «Основи благополуччя» та «Можливості». Рівень ВВП України на душу населення підвищився із 7,457 дол. у 2017 р. до 7,668 дол. у 2018 р.

За рівнем людського розвитку Україна всередині списку – 88-ма позиція зі 189 (Human Development Index 2018) і зберігає певний потенціал для подальшого розвитку, який можливий виключно на основі впровадження системних дій щодо розвитку людського капіталу. На жаль, і до цього часу змушує звертати на себе певну увагу питання щодо можливих розбіжностей у ціннісних преференціях, політико-ідеологічних орієнтаціях, релігійній чутливості, що зумовлені нестабільністю українського суспільства, з тим, щоб не допустити їх радикальний і, тим більше, катастрофічний характер, що вкрай небезпечно для здійснення державної політики модернізації країни.

За 25 років населення України скоротилося з 52 млн у 1992 р. до 45,4 млн у 2014 р. і 42,1 у березні 2019 р. – рівня кінця 1950-х, і продовжує зменшуватися (перепису населення не проводили з 2001 р.). Дедалі відчутнішою стає налаштованість частини населення, насамперед молоді, на еміграцію з України. За різними оцінками, до семи мільйонів громадян України постійно працюють за кордоном, а кошти, що перераховуються заробітчанами (понад 11 млрд дол. за 2018 р.), стали вагомим чинником фінансової стабільності. На думку експертів, основна причина багатьох проблем у нашій державі, що примушують українців виїжджати, не просто в пасивності переважної більшості, а у відсутності навичок об'єднуватися для досягнення спільних творчих цілей<sup>48</sup>. Майже 90 % населення не бачить потреби в громадянській активності або навіть не розуміє, про що йдеться (рис. 4.9).

<sup>48</sup> Чому українці покидають свою країну. URL: [https://dt.ua/internal/krovotechachomu-ukrayinci-pokidayut-svoyu-krayinu-267394\\_.html](https://dt.ua/internal/krovotechachomu-ukrayinci-pokidayut-svoyu-krayinu-267394_.html)



**Рис. 4.9.** Результати оцінювання респондентами себе активними громадянами

*Джерело:* Чому українці покидають свою країну. URL: [https://dt.ua/internal/krovotecha-chomu-ukrayinci-pokidayut-svoyu-krayinu-267394\\_.html](https://dt.ua/internal/krovotecha-chomu-ukrayinci-pokidayut-svoyu-krayinu-267394_.html)

Безумовним є прагнення населення України до життєвого укладу, заснованого на принципах гуманізму й загальнолюдської моралі, тобто до європейського цивілізаційного контексту. Проте існує низка чинників, які стримують це прагнення або заважають йому. На думку науковців, «цивілізаційна двовекторність» притаманна населенню України як на індивідуальному, так і соціогруповому та регіональному рівнях. Особливо помітна двовекторність у факті неузгодженості в національній психології двох принципово важливих для цивілізаційної самоідентифікації начал у виборі життєвих орієнтацій: колективістського та індивідуалістичного. Попри помітне зростання у суспільстві цінностей особистості, воно ще міцно тримається у життє-

вих практиках за минулі поведінкові моделі – патерналізм, підданську культуру, політичну пасивність, розрахунки на вождя та політичний режим тощо. Усе ще діє один із визначальних чинників цивілізаційної невизначеності – нестабільність соціальної структури (українці й досі не стали нацією середнього класу, об'єднаного спільним інтересом, яким спрямовується цивілізаційний вектор усього суспільства). Водночас цивілізаційна цілісність України можлива внаслідок мультикультурного характеру суспільства і правового характеру діяльності його інститутів.

Питання полягає в тому, щоб органи влади та етнічні спільноти країни знайшли нові підходи до міжкультурного спілкування, обміну символами і нормами різних культур без взаємознищення, а навпаки, зі збереженням їх ціннісного змісту<sup>49</sup>. І хоча останніми роками все більш помітними стають цивілізаційні європейські устремління прогресивної частини населення України (особливо молоді), відсутність сучасної адекватної викликам стратегії соціально-економічного розвитку українського суспільства, невизначеності й відкриті заяви і деякі кроки в напрямі зміни проголошеного євроінтеграційного курсу гальмують паростки цивілізаційного й знову створюють небезпечні соціальні збурення в суспільстві. Серед таких обіцянок – запровадження європейських норм і правил політичної та владної поведінки. Не підтверджені практичною діяльністю ні законодавчої, ні виконавчої, ні судової гілок влади, вони стають додатковим мотивом протесту проти влади. За нинішніх умов велика кількість людей перестає вірити у можливість забезпечити себе реальною працею.

Перманентний процес олігархізації влади вважається головним внутрішнім викликом для України, оскільки унеможливорює стратегічний курс держави шляхом економічного розвитку та затвердження високих стандартів якості життя. Україна за свої майже тридцять років незалежності так і не спромоглася упровадити реальні системні реформи. Згадаємо декларативні «Програма 2000», «Програма 2005», «Програма 2010». Стратегія сталого розвитку «Україна–2020», схоже, не стане винятком – зі зміною влади в державі про неї вже ніхто і не згадує. Ще одна «ракова пухлина» соціально-економічного середови-

<sup>49</sup> Цивілізаційний вибір України. ...

ща – корупція, що й до цього часу не поборена й виявляється, насамперед, у формі реалізації звичних кримінальних схем, заохочується не-впорядкованістю законів, надмірною плинністю управлінських кадрів.

Слід усе ж таки зазначити, що навіть у цих умовах є значні позитивні зрушення в роботі органів управління і правопорядку, удосконалюється система законів, формується більш моральна національна еліта, Україна поступово інтегрується в європейський правовий простір, економічні й політичні процеси в країні стабілізуються.

Одним із чинників збурення суспільства і, відповідно, викликів перед державною владою є питання щодо запровадження ринку землі. Аргументом нової влади є те, що запровадження ринку землі та скасування заборони на її продаж є однією з найбільших антикорупційних реформ в історії України. (До цього часу (листопад 2019 р.) ситуація така, що через заборону на продаж сільськогосподарської землі в Україні (дію мораторію на продаж) єдиним способом передати землю іншій зацікавленій особі за винагороду є її здача в оренду. Договори на оренду землі зазвичай є довгостроковими та укладаються в середньому на 8–10 років. При цьому вартість оренди земельних паїв є заниженою, а ринок – неконкурентним, адже, як правило, на оренду паїв претендує лише один орендар, який і диктує ціну.) Водночас відповідно до опитування соціологічної служби Центру Разумкова, 59,3 % українців виступають за те, щоб питання продовження мораторію на продаж земель сільськогосподарського значення виносилося на референдум. При цьому більшість українців проголосували б проти запровадження ринку землі.

Згідно з даними «Стратегії удосконалення управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними»<sup>50</sup> Україна має 60,3 млн га, або близько 6 % території Європи. Сільськогосподарські угіддя в Україні становлять близько 19 % від загальноєвропейських, зокрема, рілля – близько 27 %. Показник у перерахунку на одну особу є найвищим серед європейських країн – 0,9 га, тоді як в ЄС –

<sup>50</sup> Деякі питання удосконалення управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними: Постанова Кабінету Міністрів України від 07.06.2017 № 413. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show>



0,44 га. Загалом площа сільськогосподарських земель – 42,7 млн га (70 % території України), а ріллі – 32,5 млн га (78,4 % усіх сільськогосподарських угідь). Задекларована попереднім урядом державна земельна політика передбачає провадження органами державної влади діяльності у сфері земельних відносин, спрямованої на раціональне використання та охорону землі, забезпечення продовольчої безпеки країни і створення екологічно безпечних умов для господарської діяльності та проживання громадян. Якість державної земельної політики визначається з урахуванням критеріїв (вимог) належного державного управління земельними ресурсами, які містяться в рекомендаціях Продовольчої і сільськогосподарської організації ООН (ФАО). Сьогодні державну земельну політику можна вважати такою, що перебуває у стадії формування та не повною мірою відповідає європейським і світовим критеріям і вимогам щодо належного управління земельними ресурсами.

На жаль, багаторічні гасла щодо створення сучасної, прозорої і дієвої системи управління у сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності, спрямованої на забезпечення захисту інтересів суспільства (насамперед учасників антитерористичної операції), територіальних громад і держави, а також раціонального та ефективного функціонування сільськогосподарських регіонів з урахуванням потреб розвитку населених пунктів, запобігання деградації земель, необхідності забезпечення продовольчої безпеки держави, так і не були реалізовані на практиці, що лише відтерміновувало системне розв’язання проблеми й загострювало ризики розв’язання цієї проблеми.

Нові соціально-економічні реалії, диверсифікація культурного життя в державі приводять до осмислення того, що культура виступає як чинник економічного розвитку будь-якої території. Особливої значущості це розуміння набуває в регіонах, що володіють високим потенціалом культурної і природної спадщини. Тому в умовах здійснення реформи децентралізації влади використання культури як чинника розвитку регіону повинно базуватися на соціокультурному проектуванні, яке об’єднує в собі програми, побудовані за логікою економічного розвитку та логікою соціально-культурної дії. Сфера культури і мистецтва традиційно відіграє важливу роль у формуванні гідної якості життя для населення і соціально-економічної прива-

бливості регіону. Тому сферу культури потрібно розглядати як одну з його головних конкурентних переваг, як важливу складову позитивного іміджу регіону.

Російська агресія сприяла зміцненню української ідентичності. У культурній сфері вдалося досягти помітного прогресу в окремих галузях, таких як література і книговидавництво, популярна музика, кінематограф тощо. Разом із тим триває накопичення конфліктного потенціалу на мовному, культурному, релігійному, історичному ґрунті, що підживлюється та експлуатується як із-за кордону, так і зсередини країни. Практика реформування соціально-економічної системи нашої держави свідчить, що в процесі здійснення її масштабної трансформації загострилися проблеми сфери культури, нерозв'язаність яких призвела до негативних соціальних та економічних наслідків, серед яких особливе місце посідають проблеми саме регіонального рівня, зокрема в частині зменшення бюджетного фінансування, неупорядкованості мережі закладів відповідно до затверджених нормативів, погіршення матеріально-технічного забезпечення, вивільнення значної кількості працівників тощо. Однією із причин зниження інтересу з боку держави до вирішення зазначених вище питань деякі науковці справедливо вважають різні соціальні умови споживання культурних благ і послуг, що є результатом тих обставин, що під час трансформаційних процесів у державі з'явилися не тільки нові відносини між суб'єктами і закладами культури, а й новий зміст їх діяльності, нові пріоритети, а також відбулися значні зміни в системі цінностей, норм і принципів культурного життя. Особливо важливим є застосування цього положення під час аналізу особливостей формування культурного середовища на регіональному рівні.

Викликом є перманентні зміни в напрямках і акцентах реформи державного управління в Україні. Так, серед її провалів експерти називають: 1) відсутність реального лідера реформи та її поганий менеджмент. Реформа державного управління є «реформою реформ», тому що в результаті її реалізації мали б бути створені ефективні реформаторські команди в Секретаріаті Кабінету Міністрів, міністерствах та урядових органах. На жаль, координаційна рада реформи державного управління КМУ не стала «штабом» та аналітичним центром реформи – її засідання проводились формально, ігнорувались ключовими міністрами та часто були непідготовленими; 2) нерефор-

мований Секретаріат КМУ. Як може nereформований «штаб» реформи здійснювати реформу в інших державних органах? Старі обличчя, старі правила, відсутність ініціативи та самостійності, прозорості в діяльності, переобтяження невластивими та непотрібними функціями, зайва бюрократія, стара «совкова» управлінська та корпоративна культура, спротив змінам. І головне – повне несприйняття ідеології реформи переважною частиною працівників Секретаріату. Нові директорати, які мали стати драйверами змін, фактично «розчинились» у старому апараті Секретаріату Кабінету Міністрів і за два роки своєї роботи не видали «на гора» та не реалізували повною мірою жодної реформаторської ініціативи чи урядового документа; 3) недореформовані міністерства та nereформовані урядові органи (ЦОВВ). Кінцеве бачення структури міністерств уряд сформував тільки в жовтні 2018 р. – майже через півтора року після початку їх реформування!<sup>51</sup>.

Українські та міжнародні експерти неодноразово наголошували, а досвід різних країн підтверджує, що економічне та соціальне зростання неможливі в державах з неефективною державною владою. Недаремно всі країни – кандидати до вступу в ЄС мають пройти оцінку та виконати всі критерії щодо дотримання принципів державного управління програми SIGMA. Україна теж пройшла в 2018 р. оцінку стану справ у державному управлінні фахівцями проєкту SIGMA і отримала дуже посередню оцінку – середній бал 2,6 за шкалою від 0 до 5. Це означає, що система державного управління в Україні в теперішньому стані не здатна забезпечити економічне зростання та соціальний розвиток країни навіть на рівні 5–7 % на рік.

Ефективна система державного управління є однією із ключових умов стабільного розвитку держави, оскільки тим самим створюється певний інституційний простір, у якому функціонують усі сфери життєдіяльності суспільства. Крім того, ефективна система державного управління як цілеспрямований організаційний та регулюючий вплив держави на стан і розвиток суспільних процесів сприяє досягненню цілей та реалізації функцій держави, відображених у Конституції та законодавчих актах через реалізацію державної політики органами державної влади, які виконують відповідні функції в межах

<sup>51</sup> Факапы реформы государственного управления. Почему замыслы не стали реальностью? URL: <https://www.epravda.com.ua/rus/columns/2019/08/27/650979/>

своїх компетентностей. В Україні структурне вдосконалення системи державного управління пов'язане зі змінами політичної влади і формуванням парламентсько-президентської республіки, зі зміною моделі функціонування системи державних службовців та політичних акторів, зі структурною реформою органів державної влади та ін.

Здійснені кроки щодо вдосконалення системи державного управління в частині забезпечення демократичних прав у суспільстві загалом свідчать про позитивну динаміку змін, що підтверджують й дані Freedom House (табл. 4.4), згідно з якими громадянське суспільство в Україні залишається найпотужнішим інструментом демократичних перетворень, сприяючи проведенню реформ, зокрема антикорупційної, державного управління та державної служби, децентралізації та місцевого самоврядування, а також забезпечуючи інформування ЗМІ і громадськості про їх хід.

**Таблиця 4.4. Показники демократичного розвитку України (2010–2018 рр.)**

Показники	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Демократичність управління на рівні центральної влади	5,0	5,50	5,75	5,75	6,0	6,0	5,75	5,75	5,75
Виборчий процес	3,50	3,50	3,75	4,0	4,0	3,50	3,50	3,50	3,50
Громадянське суспільство	2,75	2,75	2,75	2,75	2,50	2,25	2,25	2,50	2,75
Незалежність медіа	3,50	3,75	4,0	4,0	4,25	4,0	4,0	4,0	4,25
Демократичність управління на рівні місцевої влади	5,25	5,50	5,50	5,50	5,50	5,50	5,25	5,0	4,75
Незалежність судової системи	5,0	5,50	6,0	5,0	6,0	6,0	6,0	5,75	5,75
Корупція	5,75	5,75	6,0	6,0	6,25	6,0	6,0	5,75	5,75
Розвиток демократії	4,39	4,61	4,82	4,86	4,93	4,75	4,68	4,61	4,64

*Джерело:* Nations in Transit 2018. Nations in Transit Ratings and Averaged Scores. URL: <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2017/ukraine>

Україну у звіті визначено як «частково вільну» країну із загальною оцінкою свободи 60 зі 100 можливих балів. Схожі бали дістали Мексика (63) і Колумбія (66). Країни Західної Європи та деякі країни

Східної Європи отримали в рейтингу не менше ніж 80 балів. Водночас Україна випередила за рівнем свобод Казахстан (22 бали), Росію (20 балів), а також Венесуелу, Іран, Китай і Саудівську Аравію, які одержали від 19 до 7 балів. Рівень політичних прав в Україні правозахисники оцінили у три бали із семи, цивільних – у чотири бали із семи. Занепокоєння Freedom House викликає понад 50 нападів на українських активістів протягом перших дев'яти місяців року, розслідування яких відбувалося тільки під тиском громадянського суспільства. Також вони засудили напади на ромів. Серйозною проблемою України названо корупцію. «Не вистачає політичної волі для боротьби з нею, незважаючи на сильний тиск із боку громадянського суспільства. Антикорупційні агентства неодноразово потрапляли в політично небезпечні конфлікти з іншими державними структурами та виборними посадовими особами», – йдеться у звіті<sup>52</sup>.

Звичайно ключовим викликом для суспільства, а відповідно і державної влади, є політична нестабільність, перманентна зміна влади, а відтак – відсутність реальних даних запланованих реформ і, головне – відсутність відповідальних за їх невиконання, постійні зміни в самій системі державної служби. От і на сьогодні головним пріоритетом Національного агентства України з питань державної служби (НАДС) КМУ визначено наближення стандартів, за якими працюють державні службовці, до стандартів у комерційному секторі, а серед основних напрямів діяльності НАДС на найближчий рік: 1) HR та діджиталізація; 2) реформування НАДС; 3) відмова від невластивих функцій; 4) запуск нових проєктів. Поставлено завдання докорінно змінити архітектуру взаємовідносин та функціонування міністерств і відомств, а також закласти нову філософію в саму суть державного управління. Коли чиновник, міністерство – це водночас і провайдери реформ, і доступна й зрозуміла кожному громадянину сервісна служба, яка надає певний перелік державних послуг.

Як свідчать передові практики, новий етап у розвитку державної служби спрямований на формування креативної складової управ-

---

<sup>52</sup> Freedom House заявив про зниження рівня демократії у світі. Україну захищували до «частково вільних» країн. URL: <https://gordonua.com/ukr/news/politics/-freedom-house-zajaviv-pro-znizhennja-rivnja-demokratiji-v-sviti-ukrajinu-vidnesli-do-chastkovo-vilnih-krajin-1022858.html>

лінців, що будується на принципах, частково окреслених національними і європейськими дослідниками: холізм, який об'єднує управління у всеохоплюючу організаційну функцію, коли кожен з працівників, який стикається у своїй роботі з людьми, є менеджером; синергія як уміння об'єднати виробничу, технологічну, економічну і управлінську ефективність; практичність, яка викликає не лише реакцію на проблеми і ситуації, що створюються середовищем, а й моделювання та реалізацію ефективних для організації змін середовища; глокальність (від англ. global+local) – «думати глобально, діяти локально» – зосередження власних зусиль на досягненні загальноорганізаційних; унісолізація (від англ. universal+social) – міждисциплінарний підхід до аналізу середовища і реалізації управлінських рішень на основі багатогалузевих знань екології людини; гументизація (від англ. Human being+management) як всеохопний організаційний вплив (зокрема багатонаціональних корпорацій і міжнародних організацій) на формування бажаних для себе середовища і поведінку людини – від визначення перспективних цілей до встановлення межі створення, поширення і розподілу знань; пожертва, на відміну від класичних поглядів на людину в організації, зміна вектора від досягнення власних цілей за рахунок організації на підпорядкованість власних цілей організаційним; інтуїтивність, за якої рішення приймаються не на основі соціотехнічного аналізу, а базуються на інтеграції знань, логіки і досвіду; фасилітація, тобто створення та управління самостійними командами професіоналів, здатних вирішувати будь-яке поставлене завдання, без втручання в їх операційну діяльність.

#### **4.4. Реалізація можливостей галузі науки «Державне управління» в процесах подолання зовнішніх і внутрішніх викликів, зумовлених глобальними зрушеннями**

Сучасні проблеми європейської і в цілому світової економіки та політики, які є «збудниками» кризових явищ, неможливо розв'язати без підвищення якості державного втручання і використання дієвих інструментів регулювання. Зазначене посилює зростання вимог до держави як регулюючого інституту, а також до галузі науки «Дер-

жавне управління», яка повинна займатися розробкою управлінських моделей, механізмів та інструментів, що забезпечують ефективний процес регулювання не тільки в короткостроковому періоді, а й на довгострокову перспективу. Отже, в умовах постійних змін державне управління потрібно розглядати як: науку, тобто систему впорядкованих знань у вигляді концепцій, теорій, принципів, способів і форм державного управління та як мистецтво управління, тобто здатність ефективно застосовувати різні комбінації напрацювань науки в певних напрямках. Звичайно, що головна увага повинна приділятися управлінським технологіям як сукупності управлінських дій та їх послідовності, що передбачає системне поєднання наукового знання, управлінських потреб та інтересів суспільства, цілей і функцій державного управління, можливостей і елементів управлінської діяльності. Запитуваність практикою нових технології державного управління як сукупності логічно послідовних і раціональних дій вимагає їх розробки на засадах сучасних наукових підходів із використанням творчого потенціалу людей, реалізація яких приводить до досягнення високих результатів у різних сферах державного управління, і, зрештою, до реалізації поставлених перед державою програмних цілей, закріплених основним законом держави.

Необхідність адаптації науки «Державне управління» до глобалізаційних змін і внутрішніх викликів, спричинених ними, зумовлена такими положеннями: зростання ролі держави і значущості державного регулювання, що не створює перешкод для функціонування ринкового механізму та формування публічного сектору економіки; поява нових вимог до ефективності державного управління з урахуванням досвіду європейських держав, що передбачає розробку нових і вдосконалення діючих методів механізмів державного регулювання; необхідність упровадження сучасної системи контролю над регулюючими діями держави для усунення можливості корупції; територіальна диференціація через наявні відмінності в умовах функціонування окремих суб'єктів зумовлює розроблення науково обґрунтованих заходів нової державної регіональної політики, спрямованої на зближення рівнів соціально-економічного розвитку територій в умовах децентралізації влади; досягнення розумного рівня відкритості української економіки та забезпечення



умов реалізації національного капіталу, і передусім, його ключової складової – людського капіталу, а також підвищення рівня економічної безпеки країни.

Наука державного управління в нових умовах суспільного розвитку, що супроводжується всебічною демократизацією, інформатизацією, глибинними суспільними трансформаціями і глобалізацією, має спиратися на нові методологічні концепти міждисциплінарних нелінійних наук, які почали формуватися на межі другого і третього тисячоліть (синархія, синергетика, семіотика, коеволюція, концепція потенційної і актуалізованої реальності та ін.)<sup>53</sup>.

Віддаючи належне досягненням учених у сфері державного управління і оцінюючи практичну значущість їхніх праць, виникає необхідність формування нової моделі галузі науки «Державне управління» щодо соціально-економічного розвитку/сталого розвитку і розробки інструментарію її реалізації з урахуванням динамічності процесів у глобальному світі та можливостей докорінних змін в умовах перебалансування влади. Слід зазначити, що сучасні управлінські системи, як правило, відстають від тих змін, які зазнають суспільства, і тоді гостро постають питання приведення їх у відповідність із кардинальними змінами умов життя і діяльності, отже, зростає необхідність зміни парадигми державного управління, створення інноваційних управлінських моделей і альтернативних інструментів управління як у відповідь на нелінійний розвиток і провали, що властиві сьогодні не лише ринку, а й державі. При цьому важлива роль галузі науки «Державне управління» полягатиме у своєчасному запобіганні зростаючим ризикам на основі розробки своєчасних системно обґрунтованих якісних управлінських рішень, що базуються на прогнозуванні та стратегічному плануванні з урахуванням довготривалих глобальних мегатрендів.

Дослідження показують, що в західних країнах причинами вибору нової моделі державного управління були необхідність оптимізації в умовах глобальної конкуренції витрат на утримання державного апарату і пошук нових засад забезпечення легітимності

---

<sup>53</sup> Мартиненко В. Нова парадигма публічного управління – об’єктивний імператив XXI ст. (теоретико-методологічний аспект). URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2011-3/doc/1/01.pdf>



політичного класу, економічно залежного від волі все більш вимогливих платників податків. Орієнтація на інформаційну відкритість, упровадження механізмів проєктного управління та управління за результатами, оцінки ефективності, виходячи з розуміння державного управління як діяльності з надання державних послуг, давала змогу вирішувати ці завдання, додаючи одночасно максимальну гнучкість процесу державного управління, пристосовуючи його до нових форматів взаємодії суспільства і влади. У контексті постановки стратегічних завдань перед наукою взагалі<sup>54</sup> наука державного управління повинна відігравати провідну роль у цьому процесі за умови, що вона зможе досягти успіху у власному перехідному процесі, коли при цьому і сама вона буде еволюціонувати.

Цифрові технології відкривають нову епоху для наукових досліджень, використовуючи великі масиви даних і вимоги до інструментів і навичок, а також створюючи нові галузі досліджень. Особливо це стосується реалізації концепції «відкрита наука», мета якої – сприяння спільному і повторному використанню даних, що дасть змогу в майбутньому на практиці отримувати суттєву додану вартість державним інвестиціям. Важливо враховувати той факт, що сьогодні наука в організаційному плані почала бути менш інституційною справою, прості громадяни тепер самі проводять наукові дослідження разом з науковим співтовариством. Проте знадобляться глибокі зміни в академічній культурі для того, щоб потенціал відкритої науки зміг повністю реалізувати себе. У зв'язку з такими тенденціями серед завдань науки «Державне управління» особливо важливим вбачається пошук нових джерел фінансування, у тому числі з добродійних і приватних фондів, а це справляє вплив на майбутні програми суспільних досліджень і розробок (R&D).

Узагальнюючи вищевикладене, пропонуємо такі основні завдання науки державного управління як відповідь на виклики глобальних мегатрендів (табл. 4.5).

---

<sup>54</sup> OECD Science, Technology and Innovation Outlook 2016. (n.d.). Retrieved June 2, 2019, from. URL: [https://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/oecd-science-technology-and-innovation-outlook-2016\\_sti\\_in\\_outlook-2016-en](https://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/oecd-science-technology-and-innovation-outlook-2016_sti_in_outlook-2016-en)

**Таблиця 4.5. Завдання науки «Державне управління» як відповідь на виклики глобальних мегатрендів**

№ п/п	Групи мегатрендів	Завдання науки «Державне управління»
1	Соціальні	Поглиблене дослідження новітньої парадигми соціального управління як основи для формування теоретико-методичних засад. Розробка адаптаційних механізмів впровадження системи якості в процес державного управління та розробка відповідних показників результативності. Обґрунтування нової моделі соціального партнерства з урахуванням впливу соціальних мереж
2	Економічні	Розробка методології державного управління за принципами ощадного виробництва та органічної економіки. Розробка механізмів посилення взаємозв'язків між учасниками національної інноваційної системи нового типу. Обґрунтування урядових програм допомоги МСП і стартапам в умовах європейської інтеграції
3	Організаційно-управлінські	Розробка новітніх моделей управління соціально-економічними процесами на основі принципів сталого розвитку, інноваційності і децентралізації. Пошук та впровадження креативних методів управління в умовах посилення невизначеності та ризиковості. Розробка та обґрунтування мережевих структур державного управління в умовах розвитку цифрової інфраструктури
4	Безпекові	Моделювання управлінських ситуацій кризового характеру й розробка методик поведінки в них. Обґрунтування безпекової складової державних стратегічних документів. Розробка механізмів подолання катастроф нового покоління

*Джерело:* розроблено автором.

Актуальними питаннями для науки державного управління в Україні є необхідність постійного аналізу трансформаційного хаосу, зумовленого багато в чому тим, що «правлячий клас виявився й до цього часу неспроможним вирішити принципові питання: знайти моделі поведінки між олігархами і народом; вибудувати модель міждержавних відносин і, водночас, проявити жорстку позицію щодо антипатріотичних рухів; структурно і функціонально збалансовувати

політичну та економічну системи країни, підвищувати їх ефективність для недопущення порушень з боку місцевої влади і стимуляції сепаратизму; запобігання міжетнічним конфліктам; забезпечення прав і свобод громадянина незалежно від національності, віросповідання і т. ін.; нейтралізації негативного впливу ворожих ідеологій»<sup>55</sup>. Безумовно, що результатом системного аналізу має бути розробка державних механізмів реагування на загрози національній безпеці України в умовах гібридної війни, у тому числі боротьби з інформаційним тероризмом; розробка науково обґрунтованих пропозицій щодо підвищення ефективності реалізації державної політики у сфері кібербезпеки, серед яких пропозиції щодо планування конкретних механізмів реінтеграції окупованих територій та їх застосування; визначення індикаторів національної безпеки України та їх граничних значень, які мають ураховувати реальні та потенційні загрози для таких сфер: воєнної, інформаційної, внутрішньополітичної, економічної, соціальної та гуманітарної, науково-технологічної, екологічної з урахуванням принципів європейської та євроатлантичної спрямованості зовнішньої політики України.

Проблема полягає в тому, що наука досі не має у своєму розпорядженні надійних критеріїв оцінювання адекватності ситуацій, що складаються у світі, застосування яких може гарантувати успіх чи невдачу застосування конкретної моделі запозичення. У випадку з Україною, з позицій цивілізаційного підходу, усе більше звертається увага на європейський цивілізаційний феномен, який, як показують події останнього періоду, не відрізняється однотипністю як за територіальною, так і соціально-культурною складовою. Та все ж, реалізуючи програмні Цілі сталого розвитку, у співпраці з європейськими структурами і орієнтуючись на європейські технології та ресурси українська наука «Державне управління» буде спроможною організувати належний моніторинг соціально-політичної ситуації, аналізуючи загальну державну політику, розробити і запровадити методику примушування до норм екологічної культури управлінської праці, визначити та обґрунтувати диверсифікацію джерел, форм та методів інвестиційного забезпечення реалізації управлінських проєктів,

<sup>55</sup> Цивілізаційний вибір України ...

удосконалити законодавство, зробити його ефективним стимулом модернізації за критеріями безпеки та якості.

Слід зазначити, що серед напрямів розвитку науки державного управління й до цього часу не знайшли відповідного дискурсу питання щодо розбудови та функціонування інклюзивних інститутів, що передбачають залучення громадян до публічного управління й надання їм можливості визначати через обраних ними політиків, а також методами прямої демократії, основний вектор розвитку суспільства й постійно впливати на держапарат, передаючи йому ті функції, які не можуть або не бажають реалізувати власними зусиллями, до того ж, в умовах розбудови цифрового суспільства, робити це за допомогою інтернету в режимі реального часу.

Важливою складовою розвитку науки державного управління в частині обґрунтування управлінських рішень як викликів на еконімічні мегатренди має бути розробка та реалізація сучасної методології державної економічної політики. Ключове положення, яке потрібно при цьому враховувати, – це дотримання принципу узгодження стратегії політичної демократизації із довгостроковою стратегією соціально-економічного розвитку всього суспільства, зі стратегією зміни економічного режиму в Україні й забезпеченням процесу перерформатування українського суспільства у «суспільство відкритого доступу» (згідно з термінологією Д. Норта), у якому неможлива монополізація політичного, економічного, як і будь-якого іншого простору чи сфери, як і лівий чи правий популізм. Стратегія має базуватися на науково спроможних засадах, які насамперед враховуватимуть факт високого рівня взаємопроникнення та взаємозалежності складових будь-якої інституціональної системи (тобто приділятимуть належну увагу до мікро- та макрооснов інституціональної зміни, усвідомлюючи, що зміна однієї складової, як правило, спричинить більші чи менші трансформації в інших складових, що вплине і на характер та наслідки їх кооперативної дії) та безпосередню специфіку конкретно нашої держави й, зокрема, інституціональні виміри та рівні політичної системи; розумінні особливостей сприйняття в державі не лише загальних принципів порядку, відмінності витлумачення елітою і суспільством суті низки понять (справедливість, суспільні блага, «оптимальні» інституційні критерії), але й типів, форм, підстав та наслідків корупції, які й забезпечать розробку некорупційної моделі політичної

системи на чіткому розумінні кінцевої мети й конфігурації бажаної для України системи<sup>56</sup>.

В умовах перманентної невизначеності та ризиків розвитку України й прогнозування рецесії глобальної економіки постійно в центрі уваги має бути антикризова стратегія і відповідні їй програми, плани і дорожні карти, реалізація яких потребує неординарних рішень і кардинальних перетворень, започаткованих на системному переосмисленні понять, що склалися, всестороннього аналізу причин кризових тенденцій – ентропії зовнішнього середовища, негнучкості політично-управлінського процесу, дефіциту ресурсів, ризикованості нововведень, організаційної атрофії, схильності до бюрократичних методів управління та ін. Тому оновлення механізму державного управління, наближення його до стандартів нової моделі «публічного управління» вимагає орієнтації на цілі економічного зростання і соціальної демократії, взаємоузгодження принципів формування єдиного механізму податкового, митного та іншого фіскального контролю на основі законів економіки, суспільства та наукових методів економіко-математичного моделювання, відмови від ситуаційного вирішення проблем до створення інститутів, що гарантують розв'язання таких проблем своєчасно і професійно.

Важливий напрям, який знову актуалізувався в Україні з презавантаженням влади, – політика підвищення якості кадрів держслужбовців та зменшення їхньої кількості до розумних меж, що сприятиме посиленню ефективності державного управління в цілому за умов жорсткого відбору в рамках закону й процедури кандидатів на посади в державні органи, забезпечення для них якіснішої фахової підготовки заради подолання й подальшого унеможливлення некомпетентності, низького рівня загальної та професійної культури держслужбовців в умовах розвитку демократизації політичної системи, яка вимагатиме як нових знань та умінь, так і гнучкої поведінки, сповідування певної системи цінностей, ідеї консолідації інститутів на засадах соціального партнерства і т. ін., що в остаточному підсумку забезпечить довіру до влади серед громадян.

---

<sup>56</sup> Цивілізаційний вибір України ...

У цьому контексті постає необхідність формування інтегрованої національної системи безперервного професійного розвитку державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, що відповідає б європейським стандартам адміністративної спроможності держави, кращим вітчизняним традиціям і вимогам європейського освітянського простору. Тому заслуговує на увагу намагання науковців Національної академії державного управління при Президентові України продовжувати дію Меморандуму про співпрацю щодо підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування, особливо в частині визначення та наукового обґрунтування, інституалізацію форм взаємовигідного співробітництва учасників та постійне уточнення основних напрямів співпраці учасників при здійсненні таких заходів, як: удосконалення нормативно-правової бази з питань підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб органів місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад; розроблення державних стандартів підвищення кваліфікації, що відповідають перспективам розвитку державного управління та місцевого самоврядування України; приведення обсягу та змісту програм підвищення кваліфікації у відповідність із політикою управління і тенденціями розвитку людських ресурсів та їх зв'язок із плануванням кар'єри персоналу; оптимізація видатків на функціонування системи підвищення кваліфікації з одночасним покращенням ефективності взаємодії з органами державної влади та органами місцевого самоврядування; запровадження європейських освітніх технологій, методів і принципів європейського освітнього простору до системи підвищення кваліфікації в організацію підвищення кваліфікації кадрів сфери державного управління і місцевого самоврядування державних службовців, посадових осіб органів місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад; запровадження мотивації підвищення кваліфікації персоналу органів державної влади та місцевого самоврядування для успішної службової кар'єри, матеріального, морального стимулювання діяльності державних службовців, посадових осіб органів місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад; визначення потреб органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо підвищення кваліфікації.

ліфікації державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування та ін.<sup>57</sup>

Демократизація суспільних процесів людської взаємодії вимагає теоретико-методологічного осмислення (переосмислення) сутності інституційних засад суб'єктивно зумовленої парадигми державного управління і пошуку нових засад для формування об'єктивно зумовленої процесами демократизації нової парадигми публічного управління.

У контексті зазначеного постають такі завдання:

- здійснення структурно-логічного моделювання прямих і зворотних зв'язків між державою, людиною і суспільством у різних соціально-управлінських системах методом нелінійного мислення;

- обґрунтування демократизації механізмів державного управління як дієвого засобу його об'єктивізації в процесі переходу до формування та розвитку нової парадигми демократично сформованих соціально-управлінських систем (об'єктом демократизації механізмів державного управління виступають державна політика, власне, державне управління і аналіз державної політики);

- створення політико-економічної моделі суспільного розвитку, яка збалансувала б інтереси і громадян, і влади, і капіталу на засадах соціального партнерства між владою, бізнесом і громадськістю;

- розробка нової моделі формування єдиної і цілісної системи управління на всіх рівнях соціальної структуризації суспільства як процесу і трансформації державного управління в публічне (суспільне) управління;

- обґрунтування моделі зближення держави із суспільством через створення інституційних умов для мотивованої активізації діяльності широких кіл громадськості, спрямованої на участь її в процесах як формування та реалізації державної політики, так і підготовки та прийняття управлінських рішень щодо її реалізації, а також здійснення громадського контролю за їх виконанням та аналізу державної політики в цілому, що в сукупності фактично й означає демократизацію механізмів державного управління процесами суспільних трансформацій;

---

<sup>57</sup> Звіт про науково-дослідну роботу «Ресурсно-мережева модель системи підвищення кваліфікації», науковий керівник НДР, д-р політ. наук, проф. В. А. Гошовська. Київ: НАДУ, 2018.

– формування алгоритму розвитку альтернативних, відносно системи державного управління, соціально-управлінських систем у формі суб'єктів громадянського суспільства, які активно будуть впливати на формування та розвиток вже механізмів публічного управління (суспільного управління);

– розробка та упровадження проєктного державного управління як сучасного механізму державного регулювання в умовах глобалізації.

В епоху глобалізації і прискорення змін, що відбуваються у світі, однією з найважливіших умов збереження стійкості та еволюційного розвитку сучасних соціально-економічних систем стає перехід до системи управління, здатної швидко й ефективно реагувати на безперервні зовнішні і внутрішні виклики і погрози, що постійно трансформуються. Результативними й успішними сьогодні можуть вважатися реформи державного управління, в результаті яких не просто удосконалюються окремі функції або процеси, але, що особливо важливе, формується якісно нова система взаємодій суб'єкта й об'єкта управління на нових принципах мережових взаємодій. Держава в особі органів влади і посадових осіб стає обов'язковим учасником взаємодій у глобальній мережі комунікацій. Тому необхідним є розробка ефективної стратегії участі держави в глобальних взаємодіях, що нестримно розвиваються, започаткованої на принципах відкритості й доступності як самих взаємодій, так і тієї інформації і даних, які є в розпорядженні державних органів і можуть використовуватися іншими соціальними та економічними акторами для створення нових цінних і корисних всьому суспільству інформаційних продуктів і послуг.

Формування нової моделі «відкритого уряду» як системи державного управління повинно відбуватися за такими принципами: 1) прозорість – можливість для громадян отримувати інформацію про все, чим займається уряд (уряд за умовчанням розкриває всю можливу інформацію про свою діяльність, застосовуючи останні досягнення інформаційних технологій у формі, максимально зручній для використання громадянами); 2) участь – уряд повинен залучати громадян до вироблення принципів і механізмів реалізації державних політик; 3) співпраця – уряд повинен задіювати громадянське суспільство в процесі вироблення і ухвалення рішень. Як інструменти переходу до відкритого державного управління можна розглядати сукупність вже



здійснюваних національними урядами в рамках руху до відкритості проєктів: електронні державні закупівлі, відкриті дані, електронні петиції, обговорення і вироблення нових норм, створення електронних комунікаційних середовищ між офіційними представниками органів влади і суспільством, розробка і надання інформаційних сервісів для громадян, електронна звітність про діяльність відомств тощо. Усі подібні проєкти засновані на широкому доступі громадян до інтернету і використанні можливостей державних інформаційних систем і офіційних порталів.

Ураховуючи поточну ситуацію в Україні, з властивими їй розмитістю ціннісних орієнтирів і стрімким проникненням інтернет-технологій у всі аспекти громадянського і приватного життя, наука державного управління повинна постійно вдосконалювати методологію формування відкритого державного управління з метою пошуку конкретного механізму поєднання зусиль держави і громадянського суспільства щодо консолідації величезної кількості суперечливих інтересів абсолютно різних зацікавлених груп.

З метою досягнення найвищих демократичних стандартів у культурному розвитку нова модель науки державного управління має включати системні принципи і прогностично-аналітичні дослідження в частині пошуку та обґрунтування механізму налагодження суспільного діалогу (досягнення консенсусу) з основних соціокультурних проблем суспільства. Науково обґрунтований такий механізм сприятиме досягненню максимальної включеності акторів (уряд, парламент, професійні організації, творчі галузі промисловості, засоби інформації, громадськість у найширшому сенсі) і спиратися на суспільно визнані пріоритети та критерії оцінки. У свою чергу, сформована державна політика має бути прозорою на всіх її стадіях: від оголошення пріоритетів до розподілу бюджету. Важливу роль у ній має відігравати постійна оцінка – як вихідний і завершальний пункт формування та реалізації.

## **Висновки до четвертого розділу**

1. Цивілізаційний підхід має бути одним із основних під час аналізу історії становлення як державного управління, так і розвит-

ку галузі знань науки «Державне управління». Сутність цивілізаційного підходу полягає в тому, що, характеризуючи виникнення, становлення та розвиток конкретних держав, слід урахувувати не лише розвиток виробничих і міжкласових відносин, а й духовно-культурні чинники. До них відносять особливості менталітету народу, його духовного життя, форм свідомості, що визначаються релігією, світоглядом, особливостями історичного розвитку, територіальним розташуванням, своєрідністю звичаїв, традицій тощо. За цивілізаційним підходом розширюються й поглиблюються уявлення про соціально-психологічну модель конкретного суспільства, його менталітет, а багато характеристик цієї моделі є відбиттям техніко-технологічного базису, що покладений в основу того або іншого рівня цивілізації.

2. Ефективність системи державного управління під час виконання ним свого стратегічного завдання залежить від правильного розуміння цивілізаційних засад державної політики й уміння та бажання державних службовців керуватися цивілізаційними принципами на шляху до реалізації цілей за допомогою відповідного цивілізаційного механізму. Цивілізаційний механізм, що включає засоби і способи інтеграції, які використовуються цивілізацією, дає змогу встановити правила гри в суспільстві й забезпечити певний спосіб існування людей конкретної цивілізації з урахуванням викликів зовнішнього і внутрішнього середовищ.

3. Підсумковим результатом проведеного дослідження стало визначення та конкретизація глобальних мегатрендів у контексті їх впливу на розвиток державного управління. Установлено, що найбільш значущими вже сьогодні й на перспективу слід вважати такі виклики для практики і науки «Державне управління», як посилення нестабільності розвитку соціально-економічних систем; загрози екологічних криз; складність у досягненні сталого розвитку; необхідність перетворення публічного управління у реальний драйвер ефективності надання сервісних послуг, адаптивний характер управлінських інновацій з урахуванням креативності; необхідність переорієнтації на цифровий розвиток та ін. У цьому контексті обґрунтована необхідність зміни концептуальних засад формування нової парадигми державного управління й, відповідно, науки державного управління на основі таких принципів, як домінування парадигми цінності як основи формування сервісної держави, пріоритет управління зміна-

ми, визнання як основного критерію ефективності надання якісних публічних послуг, підвищення ролі державних службовців у формуванні нової моделі державного управління, необхідність розробки взаємоузгоджених стратегій сталого управління.

4. Дослідження показали, що визнанням як науковцями, так і практиками є той факт, що основні компоненти сталого розвитку, а саме: економічне зростання, соціальний добробут й захист навколишнього середовища мають однаково важливе значення. Вони взаємопов'язані та взаємозалежні й повинні розглядатися на комплексній основі. Водночас останні виклики показують, що процеси управління сталим розвитком повинні адекватно враховувати особливості певної фази розвитку макроекономічних процесів, узгодженості діяльності різних за ресурсами ринків, характер внутрішнього середовища та керуватися основною потребою – підтримки неперервності процесу розвитку суспільства та спрямування на якість. Тому в концепціях державного управління необхідно враховувати перспективи розвитку, скориговані на загальні мегатренди, та використовувати знання про особливості попередніх фаз розвитку, економічних фаз зовнішнього середовища (урахування досвіду), динамічних змін внутрішнього середовища. Під час вибору напрямів й характеру моделі державного управління й відповідної державної політики необхідно глобальні тенденції світового розвитку розглядати як орієнтири, які формують спрямованість зовнішнього середовища та визначають майбутню стратегію. Ці тенденції мають певні відмінності від цілей стратегії, оскільки не передбачають установалення будь-яких термінів реалізації, орієнтовані на суспільство в цілому, визначаються в якісному вимірюванні.

5. Суттєвими чинниками, що забезпечать найбільш повне використання існуючих можливостей для ефективного державного управління, має бути розробка узгодженої політики розвитку на основі реальних фактів та вибудовування відносин з усіма сторонами процесу змін. В умовах появи нових викликів глобального середовища, реальних загроз нестабільного стану вітчизняної економіки і суспільства неможливо розробляти стратегію і тактику розвитку державного управління без врахування специфіки та характеру й напрямку дій глобальних мегатрендів, їх перебігу та характеру впливу на багаторівневу систему управлінських відносин.

6. У процесі глобалізації відбувається перехід до «м'якого», або «гнучкого» (*smart*) управління. Однак слід урахувати, що «гнучке» управління не приводить до зменшення захисту від негативних чинників, воно може підтримати як соціальний, так і економічний розвиток, реалізуючи цілі сталого розвитку, забезпечити перехід до динамічнішої економіки, стимулювання інновацій, просування нових індустрій, забезпечення громадянам захисту. Саме на виявлення особливостей «м'якого» управління в умовах здійснення модернізаційних процесів в Україні й мають бути спрямовані подальші дослідження. При цьому слід урахувати, що наука державного управління повинна постійно вдосконалювати методологію формування відкритого державного управління з метою пошуку конкретного механізму поєднання зусиль держави і громадянського суспільства в напрямі консолідації величезної безлічі суперечливих інтересів абсолютно різних зацікавлених груп.

## **Розділ 5**

# **НАУКОВІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ**

### **5.1. Генеза та еволюція сутності поняття «публічна служба»**

Генéза поняття «публічна служба» розкриває його походження, виникнення, становлення, розвиток, а також метаморфози.

У широкому розумінні термін «еволюція» (лат. *evolutio* – розкриття, розвиток) позначає розвиток, переважно незворотні зміни, які мають місце в живій і неживій природі, а також у соціальних системах. Еволюція може вести до ускладнення, диференціації підвищення рівня організації системи (прогресивна еволюція) або ж, навпаки, до пониження її рівня. Можливою є також еволюція при збереженні загального рівня (або висоти) організації<sup>1</sup>. В Енциклопедії державного управління «еволюція» представлена в перекладі з латинської як «розгортання», тобто процес розвитку систем і, передусім, живих систем та суспільства, коли повільні зміни кількісних характеристик приводять до якісних змін системи, її структурної організації і функцій<sup>2</sup>. Еволюція поняття «публічна служба» вказує на зміни сутності цього поняття, переважно незворотні зміни, його розвиток.

Історична та національна специфіка побудови інституцій влади зумовлюють різницю підходів до питань регулювання правового та соціального стану осіб, які представляють державу і виконують її функції. На різних історичних етапах та в різних ситуаціях застосовувалися переважно такі поняття, як «володар», «владна особа», «державець», «придворна особа», «бюрократ», «чиновник», «державний апаратник», «державний управлінець», «державний службовець» тощо. Звідси різниця і в спектрі державних посад з притаманними їм функціональними обов'язками, правами, повноваженнями. Але треба прийняти як аксіому, що завжди там, де реалізуються державні повноваження, ключовою фігурою в системі

---

<sup>1</sup> Філософський енциклопедичний словник. Київ: Абрис, 2002. С. 182–183.

<sup>2</sup> Енциклопедія державного управління: у 8 т. Київ: НАДУ, 2011. Т. 1: Теорія державного управління, 2011. С. 184.

державного управління виступає саме владна особа як представник державної бюрократії<sup>3</sup>.

Термін «бюрократ» має давню історію. Це слово походить від давньоримського «бара» – тканина, якою накривали стіл, де писали документи. Пізніше, уже за часів держави франків, від нього утворилося «бюро», яким спочатку позначали стіл, конторку, а далі, з XVIII ст., – назву кімнати, установи, де писалися документи. Формалізація управління призвела до посилення влади документа, установи, канцелярії («бюро») та людей, які там працювали – бюрократів. Найбільш широко терміни «бюрократ», «бюрократія» застосовувалися у XIX ст., зокрема досить відома раціональна концепція бюрократії, яка набула свого практичного застосування в Європі того часу.

Одним із перших, хто звернув серйозну увагу на проблему бюрократії як спеціального об'єкта дослідження, був Гегель. У своїй «Філософії права» він намагався обґрунтувати думку про те, що загальний інтерес реалізується державою через колегіальні органи і державних чиновників, об'єднаних у відповідні, ієрархічно збудовані бюрократичні управлінські структури. Бюрократія найтіснішим чином пов'язана з владними структурами і не може існувати поза органами владарювання, поза посадами, поза правом, без обов'язків і відповідних процедур<sup>4</sup>.

На підставі ґрунтовного аналізу суті, структури, функцій бюрократії Гегель дійшов висновку, що *державна бюрократія* є головною складовою влади в суспільстві. При цьому він вважав її основною опорою держави «щодо законності та інтелігентності», своєрідною системою організації влади і формою її професійної реалізації<sup>5</sup>. При цьому він був переконаний у тому, що державна бюрократія не вийде за межі загального інтересу через ієрархічність системи влади; незалежність корпорацій і місцевих співтовариств, які утілюють і захищають інтереси окремих соціальних груп; спеціальної професійної підготовки службовців.

<sup>3</sup> Серьогін С. М. Державний службовець у відносинах між владою і суспільством: монографія. Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2003. С. 15.

<sup>4</sup> Шамхалов Ф. Основы теории государственного управления: учебник для вузов. М.: ЗАО «Изд-во “Экономика”», 2003. С. 263–265.

<sup>5</sup> Гегель Г. В. Ф. Философия права. М., 1990. С. 336.

Ідеї Гегеля справили значний вплив на формування поглядів із цього питання К. Маркса, А. Богданова, А. Гамильтона, Дж. Брайса, М. Острогорського та ін. Особливе значення для того часу мала книга професора Колумбійського університету, а в 1912–1920 рр. президента США В. Вільсона «Наука адміністрування» (1887 р.). Він виділяв такі сутнісні риси бюрократії: інституційну раціональність апарату, знеособленість і позапартійність його функціонування, значущість для розв'язання загальнонаціональних найважливіших проблем щодо принципів професіоналізму і персональної відповідальності службовців.

Велику популярність здобула теорія відомого швейцарського соціолога Р. Міхельса, який сформулював так званий «залізний закон олігархії». Він, зокрема, стверджував, що будь-яка організація, що виникла, проявляє тенденцію до постійного розширення. При цьому на самій верхівці влада поступово переходить до бюрократії або олігархії, кількість представників якої постійно збільшується. Саме цією тенденцією Міхельс намагався пояснити втрату радикалізму і революційного духу західно-європейської соціал-демократії напередодні Першої світової війни<sup>6</sup>.

Основним недоліком трактування суті бюрократії є суто інституційний підхід, що заважає розкриттю змісту і витоків бюрократичної влади. Для цього необхідно розглядати її в ширшому соціальному та історичному контекстах і визначити її роль у більш-менш масштабних соціально-політичних процесах, де криються основи її влади<sup>7</sup>. У цьому аспекті переконливішою уявляється теорія М. Вебера, який розглядав бюрократію в контексті загальних теорій типів панування і ролі спеціальних знань в індустріальному суспільстві; бюрократія при цьому займає центральне місце в процесі модернізації.

Принципово протилежного погляду на бюрократію дотримувався К. Маркс. Якщо М. Вебер у трактуванні бюрократії виступав як ціннісний нейтральний позитивіст, К. Маркс із його відкритим ціннісним запереченням універсальної соціальної корисності держави стояв у своєму ставленні до бюрократії на прямо протилежних позиціях. Тут він повний нігіліст. Бюрократія в його розумінні є абсолют-

<sup>6</sup> Michels R. Political parties. N. Y., 1959.

<sup>7</sup> Шамхалов Ф. Указ. соч. С. 263–265.

ним злом. Навіть звичайний перелік пунктів марксистської критики бюрократії вражає: підміна суспільного інтересу приватними інтересами влади і конкретного чиновника, тобто «присвоєння держави» чиновником; органічна нездатність бюрократії розв'язувати справжні проблеми, відсутність у неї державного розуму; викривлене сприйняття дійсності, відрив від неї, упередженість, сваволя, що зростає в міру просування до вершини бюрократичної ієрархії; корпоративність, користолюбство цієї ієрархії; кар'єризм як спосіб її життя; посягання на монопольну компетентність; формалізм<sup>8</sup>.

Найбільш інтегральною характеристикою бачення К. Марксом бюрократії є поширення на неї його знаменитої теорії відчуження. У цілому ж бюрократія, на думку К. Маркса, є організм паразитичний, принципово нездатний бути ні носієм розуму, ні виразником загальних інтересів. Незважаючи на те, що ця критика ґрунтувалася на аналізі дуже обмеженого матеріалу (діяльність пруської бюрократії першої половини XIX ст.), негативні прояви бюрократії К. Маркс позначив точно. Його критика, хоча й різною мірою, може бути застосовна до більшості сучасних бюрократій.

Поступово термін «бюрократ» втрачає свій позитивний зміст – «керуючий документами; той, хто веде справи» – та зі зростанням ролі апарату в розв'язанні державних справ, збільшенням кількості документів, появою свавілля чиновників набуває негативного соціального забарвлення. Також зауважимо, що не слід змішувати поняття бюрократії і бюрократизму, який, як спосіб організації управління, завжди сприймався і сприймається негативно<sup>9</sup>. Як синонім терміна «бюрократ» досить часто вживається слово «чиновник», яке, зокрема, в російській мові виникло внаслідок упровадження на царській службі ієрархізованої системи чинів службовців. Вважається, що цей термін з'явився в Росії у 1722 р., після того, як Петро I видав указ про введення табеля про ранги, яким установив бюрократичну ієрархію чинів в армії, флоті та цивільному урядовому апараті. З того часу «чиновник» – це царський (у подальшому – державний) службовець, якому присвоєно класний чин.

<sup>8</sup> Оболенський О. Ю. Державна служба: підручник. Київ: КНЕУ, 2006. С. 94.

<sup>9</sup> Сербогін С. М. Знач. твір. С. 15.



У сучасній українській мові поняття «бюрократ» і «чиновник» досить часто ототожнюються. Так, за визначеннями «Великого тлумачного словника сучасної української мови», «бюрократ» – службова особа, яка, на шкоду справі та інтересам громадян, неухильно додержується формальностей у справах; представник бюрократичної системи управління»; «чиновник» – державний службовець; людина, яка обмежується в якій-небудь справі формальним виконанням своїх обов'язків, формаліст, бюрократ». Але, незважаючи на сучасне негативне ставлення до бюрократії і чиновництва, яке сформувалося здебільшого під впливом критичної художньої літератури та засобів масової інформації, однією з основних функцій бюрократа було і залишається представництво підприємства, організації, установи, в якій він працює і функції якої виконує. Під час здійснення посадових обов'язків державний службовець-бюрократ, як правило, виконує державні функції і представляє у своїй діяльності державу, тобто саме він формує у громадян уявлення про неї. Так чи інакше, ставлення до цієї спільноти працівників з боку громадян і суспільства в цілому відтворює і ставлення до державної влади<sup>10</sup>. При цьому, на думку С. Серьогіна, найбільш широке значення має термін «державна особа», яким він пропонує позначати особу, яка належить до спеціальної соціально-статусної групи, має переважне право і можливість впливати на стан справ у державі і суспільстві та несе адекватну відповідальність.

Майже протягом усього XX ст. на території України (Україна у складі СРСР) працівників владних інституцій відносили до категорії «службовці». Зауважимо, що «служба», функціонуючи як невід'ємна частина суспільного життя, завжди існувала поряд із виробництвом і забезпечувала його в інтелектуальному аспекті. Водночас службова діяльність забезпечувала й інші форми соціального життя суспільства: організацію захисту держави, охорону безпеки і порядку, налагодження зовнішніх відносин тощо.

Упродовж еволюції людства служба як взаємопов'язаний із ним інститут відображала всі якісні зміни організації людської життєдіяльності, розвиваючись у рамках суспільства і заради суспільства. У сучасних словниках української мови категорія «служба» розгляда-

<sup>10</sup> Серьогін С. М. Зазнач. твір. С. 16–17.

ється як: 1) обов'язок, визначений посадою; 2) праця, заняття як засіб існування; 3) служба її армії; 4) галузь виробництва, установа тощо, яка відає тією чи іншою ділянкою роботи; 5) «богослужіння»<sup>11</sup>. При цьому, як зазначають В. Куйбіда і О. Хорошенко, сучасне суспільство об'єднує значну кількість різноманітних організаційних утворень – органів та організацій, в яких працівники на професійній основі займаються діяльністю щодо практичної реалізації завдань і функцій відповідних органів та організацій. Ці працівники перебувають на службі, а їхня діяльність називається службовою. Тобто служба є досить широким поняттям, яке стосується багатьох сфер життєдіяльності суспільства, а не лише державного управління. Існує також і багато підходів, згідно з якими можна визначати службу. Серед них найбільш поширені – функціональний, процесний, структурний, інституційний, соціокультурний, результативний, антропоцентричний<sup>12</sup>.

Науковці С. Дубенко та І. Сурай серед основних видів суспільно корисної праці виділяють<sup>13</sup> службу в державних, суспільних, релігійних, іноземних, міжнародних організаціях. Як бачимо, одним із найсуттєвіших видів цілеспрямованої діяльності людей, а також функціонування суспільства є служба. Це поняття використовується по-різному: як вид діяльності людини, як соціально-правовий інститут, як система спеціальних органів держави, як духовна діяльність. Служба полягає в управлінні, здійсненні державної діяльності, забезпеченні самого управління, соціально-культурному обслуговуванні людей<sup>14</sup>. Слід зазначити, що будь-яка держава прагне створити державну службу як надійний інструмент здійснення своєї політики. Надійність державної служби в класовому суспільстві визначається соціальним складом чиновників, їх належністю до владного класу

<sup>11</sup> Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: Перун, 2002. 1440 с.; Тлумачний словник сучасної української мови / за ред. В. С. Калашникова. Харків: Белкар-книга, 2005. 800 с.

<sup>12</sup> Куйбіда В. С., Хорошенко О. В. Організація публічної служби в Україні: монографія. Кам'янець-Подільський: Вид-во Зволенко Д. Г., 2016. С. 9–10.

<sup>13</sup> Дубенко С. Д. Державна служба і державні службовці в Україні: навч.-метод. посіб. Київ: Ін-Юре, 1999. С. 9; Сурай І. Г. Сутність та визначення поняття «публічна служба». *Наук. вісн. Акад. муніцип. упр.*: зб. наук. пр. 2009. Вип. 1 (7). С. 9.

<sup>14</sup> Дубенко С. Д. Знач. твір. С. 9; Сурай І. Г. Сутність та визначення поняття «публічна служба». С. 76.

або тих соціальних прошарків суспільства, які цей клас підтримують, поділяють із ним відповідальність за загальний стан справ. У цьому разі використовується становий принцип комплектування апарату управління, державних структур.

Витоками служби, у тому числі державної, є соціальні умови її формування й розвитку. Її соціальна природа повністю визначається характером політичного устрою суспільства, особливостями держави, складом державних службовців як найбільш послідовних виразників і провідників державної волі. Держава як багатофункціональна соціальна система, що історично склалася для забезпечення потреб політичної еліти, соціальних груп і громадян, являє собою сукупність численних інститутів, які регулюють відносини між державними структурами, організаціями й громадянами. Держава та державна служба є продуктом суспільства, що відповідає ступеню розвитку цього суспільства. Суспільство породжує державу, яка внаслідок прояву процесу самоорганізації стає над суспільством для впливу на всі його сфери і відображає інтереси або всього цього суспільства, або певної панівної групи (класу)<sup>15</sup>.

У широкому вжитку в Україні (в українській мові) словосполучення «державна служба» відносно нове і з'явилося тільки наприкінці ХХ ст. Зі здобуттям незалежності (1991 р.) Україна формує власну систему державного управління та систему державної служби. При цьому поняття «державна служба» використовується як у широкому, так і вузькому розумінні. Уперше законодавчо поняття «державна служба» визначено Законом України «Про державну службу»<sup>16</sup> у 1993 р. (був чинний з 1 січня 1994 р. до 1 травня 2016 р.) Після прийняття у 1997 р. Закону України «Про місцеве самоврядування»<sup>17</sup> дію Закону України «Про державну службу» було поширено на посадових осіб місцевого самоврядування, а поняття «державна служба» охоплювало як службу в органах державної влади, так і службу

<sup>15</sup> Сурай І. Г. Сутність та визначення поняття «публічна служба». С. 74–83.

<sup>16</sup> Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 № 3723. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3723-12>

<sup>17</sup> Про місцеве самоврядування: Закон України від 21.05.1997. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=280%2F97-%E2%F0&p=1255242517860118>

в органах місцевого самоврядування, до набрання чинності прийнятого у 2001 р. Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»<sup>18</sup>.

Згідно із Законом України «Про державну службу» (1993 р.) державна служба – це професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів. Тобто у 1994–2001 рр. це визначення поняття «державна служба» охоплювало службу в органах державної влади і службу в органах місцевого самоврядування, а з 2001 р. звуилося тільки до служби в органах державної влади. Згідно із Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» служба в органах місцевого самоврядування – це професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом. Зауважимо, що і до сьогодні це визначення не зазнало змін.

За вказаний період часу законодавець уже двічі змінював визначення поняття «державна служба». Так у Законі України «Про державну службу» (2011 р.)<sup>19</sup>: «державна служба – професійна діяльність державних службовців з підготовки пропозицій щодо формування державної політики, забезпечення її реалізації та надання адміністративних послуг». У чинному сьогодні Законі України «Про державну службу» (2015 р.)<sup>20</sup> «державна служба» – це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, зокрема щодо: 1) аналізу державної політики на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях та підготовки пропозицій стосовно її формування, у тому числі розроблення та

<sup>18</sup> Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 № 2493. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2493-14&p=1255242517860118>

<sup>19</sup> Про державну службу: Закон України від 17.11.2011 № 4050-VI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4050-17>

<sup>20</sup> Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>

проведення експертизи проєктів програм, концепцій, стратегій, проєктів законів та інших нормативно-правових актів, проєктів міжнародних договорів; 2) забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів; 3) забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг; 4) здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства; 5) управління державними фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням; 6) управління персоналом державних органів; 7) реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством. Цей Закон також дає визначення: «державний службовець – це громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби». Дія цього Закону поширюється на державних службовців: 1) Секретаріату Кабінету Міністрів України; 2) міністерств та інших центральних органів виконавчої влади; 3) місцевих державних адміністрацій; 4) органів прокуратури; 5) органів військового управління; 6) органів дипломатичної служби; 7) державних органів, особливості проходження державної служби в яких визначені ст. 91 Закону; 8) інших державних органів. Не поширюється дія цього Закону на: 1) Президента України; 2) керівника постійно діючого допоміжного органу, утвореного Президентом України, та його заступників, Постійного Представника Президента України в Автономній Республіці Крим та його заступників; 3) членів Кабінету Міністрів України, перших заступників та заступників міністрів; 4) Голову та членів Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, Голову та членів Антимонопольного комітету України, Голову та членів Рахункової палати, Голову та членів Центральної виборчої комісії, голів та членів інших державних колегіальних органів; 5) Секретаря Ради національної безпеки і оборони України та його заступників; 6) Голову Державного комітету телебачення і радіомовлення України та його заступників, Голову Фонду державного майна України та його заступників, Голову Національного агентства з питань запобігання корупції

та його заступників; 7) народних депутатів України; 8) Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та його представників; 9) службовців Національного банку України; 9-1) голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників; 10) депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Голову Ради міністрів Автономної Республіки Крим та його заступників, міністрів Автономної Республіки Крим; 11) депутатів місцевих рад, посадових осіб місцевого самоврядування; 11-1) суддів Конституційного Суду України; 11-2) постійного представника Кабінету Міністрів України у Конституційному Суді України; 12) суддів; 13) прокурорів; 14) працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування; 15) працівників державних підприємств, установ, організацій, інших суб'єктів господарювання державної форми власності, а також навчальних закладів, заснованих державними органами; 16) військовослужбовців Збройних Сил України та інших військових формувань, утворених відповідно до закону; 17) осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів та працівників інших органів, яким присвоюються спеціальні звання, якщо інше не передбачено законом; 18) працівників патронатних служб.

Зауважимо, що сучасна держава – це універсальна політична організація в суспільстві, яка зумовлюється його соціальною асиметрією та необхідністю виконання «спільних справ», яка має особливу публічну (державну) владу та спеціалізований апарат управління суспільством, що виражає передусім інтереси народу, легітимно визнані в результаті впливу різних груп тиску на державну владу, та виконує певною мірою функції арбітражу між різними прошарками суспільства<sup>21</sup>. Світовий досвід також підтверджує, що демократичні засади врядування справами суспільства докорінно змінюють характер і структуру управління суспільними, політичними, економічними, соціальними та іншими процесами в державі. У процесі розвитку громадянського суспільства управління справами суспільства набуває все більшої «публічності», тобто відбувається залучення широких верств населення, громадян, громадських, самоврядних організацій

<sup>21</sup> Оболенський О. Ю. Публічна сфера та державне управління: виступ на семінарі «Публічна сфера та державне управління: введення у спеціальність». Київ: НАДУ, 2007. С. 22–23.

тощо. Управління, яке здійснюється з метою реалізації публічних (загальних) інтересів, називають публічним управлінням («public administration»). Слід звернути увагу, що застосований в іноземній науковій літературі термін «public» (публічний) в Україні досить часто автоматично підмінявся терміном «державний» («state»).

В умовах демократії, коли рівень розвитку громадянського суспільства достатньо високий, державна влада перетворюється фактично на державне (публічне) управління і потрапляє в суттєву залежність від суспільства (публіки). У цьому разі справді має сенс говорити про «публічну владу», «публічне управління» як поєднання державного управління і громадського самоврядування.

Україна, перебуваючи на шляху формування громадянського суспільства, одночасно має сформувані повноцінну публічну сферу, яка в широкому сенсі є сферою реалізації властивих суспільству інтересів, тобто суспільних інтересів у цілому. За таких умов публічне управління (публічне адміністрування) – це діяльність із здійснення функцій публічної сфери, що забезпечують взаємодію суспільства, влади та економіки з метою досягнення суспільних інтересів<sup>22</sup>. Як різновид соціального управління публічне управління складається з: 1) державного управління, де суб'єктом виступає держава в особі відповідних структур; 2) громадського управління, де суб'єктами є недержавні інституції. Державне й громадське управління у своїй діяльності не протиставлені одне одному. Як різновиди публічного управління вони мають багато спільного. Це зумовлено єдністю публічних інтересів, цілей і завдань, у досягненні і вирішенні яких обидві системи беруть активну участь, а також самою природою управлінської діяльності. Кожному з названих видів управлінської діяльності притаманні специфічні ознаки, що виключає можливість їх ототожнення. Відмінності між ними зумовлені особливостями їх організації, характером використовуваних форм і методів впливу<sup>23</sup>.

На нашу думку, для сучасної України багато викликів державотворення були надзвичайно складними через відсутність наукових розробок та досвіду у сфері демократичного урядування. До не роз-

<sup>22</sup> Оболенський О. Ю. Зазнач. твір. С. 18

<sup>23</sup> Сурай І. Г. Сутність та визначення поняття «публічна служба». С. 78.



роблених, а також досліджуваних у певних ідеологічних рамках, питань, належав також інститут публічної служби. Спроби щодо дослідження проблематики публічної служби в сучасній Україні почалися відносно недавно, хоча ще в 50-х рр. XX ст. Ю. Панейко визначав поняття «публічної служби» виходячи з трактування держави як «корпорації публічних служб», і вважав, що публічна служба має змінюватися відповідно до потреб «загального інтересу»<sup>24</sup>. Прихильником широкого розуміння публічної служби є О. Петришин, який до публічної служби відносить державну, муніципальну службу та службу в недержавних організаціях (громадських організаціях, політичних партіях та навіть приватних підприємствах)<sup>25</sup>. У сучасній українській науковій думці поняття «публічна політика», «публічне управління», «публічна служба» поки що майже не використовуються в нормативних документах, хоча розуміння необхідності функціонування влади саме як публічної поступово складається як серед науковців, так і безпосередньо в системі публічного управління. У контексті наукового супроводу здійснюваних реформ великого значення набуває аналіз проблем функціонування інституту публічної служби.

Зауважимо, що на початку XXI ст., коли виникла потреба у формуванні та законодавчому регулюванні діяльності адміністративної системи на новій основі, почалася активна дискусія стосовно використання і трактування таких понять, як «державний», «громадський», «публічний». Незважаючи на широку дискусію в науковому середовищі стосовно доцільності використання терміна «публічне управління», до якої долучилися такі відомі науковці, як: В. Бакуменко, В. Баштанник, М. Білинська, В. Малиновський, І. Письменний, С. Серьогін та багато інших, термін «публічна служба» тривалий час інтерпретувався виключно в контексті поєднання державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. Зокрема, В. Малиновський визначає публічну службу як правовий і соціальний інститут професійної служби в державних і недержавних суб'єктах публічної влади (органах

<sup>24</sup> Панейко Ю. Л. Наука адміністрації і адміністративного права: у 2 т. Загальна частина. Авґсбург, 1949. С. 49–51.

<sup>25</sup> Петришин А. В. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ: монография. Харьков: Факт, 1998. С. 139–140.



державної влади та органах місцевого самоврядування), працівники яких наділені публічно-правовим статусом. При цьому публічна служба складається із двох видів: а) державної служби; б) муніципальної служби (служби в органах місцевого самоврядування)»<sup>26</sup>. На нашу думку, наведене визначення публічної служби є звуженим і не називає всі її складові.

Слід звернути увагу на те, що з 2005 р. (вперше на законодавчому рівні) у Кодексі адміністративного судочинства України використовується поняття «публічна служба», під яким розуміється «діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади АР Крим, органах місцевого самоврядування»<sup>27</sup>. Тут, на нашу думку, спірним є віднесення служби у приватних підприємствах, а також альтернативної (невійськової) служби до публічної служби. Слушними вважаємо пропозиції Центру політико-правових реформ<sup>28</sup> щодо необхідності керуватися при виборі підходу до розуміння сутності публічної служби насамперед потребами практики державотворення та враховувати для окреслення складових елементів публічної служби наявність різних підходів щодо публічної служби – інституційного та функціонального<sup>29</sup>.

За інституційного підходу публічна служба в найширшому розумінні здійснюється працівниками всіх організацій публічного сектору: органів державної влади (тобто не лише виконавчої, а й законодавчої та судової влади), державних і комунальних підприємств і установ, органів місцевого самоврядування. Таким чином, до поняття публічної служби включають діяльність працівників усіх інституцій, які виконують публічні завдання, у тому числі діяльність державних

<sup>26</sup> Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління. Вид. 2-ге, допов. і виправл. Київ: Центр сприяння інституц. розвитку держ. служби, 2005. С. 163.

<sup>27</sup> Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV. Відом. Верхов. Ради України. 2005. № 35–37. С. 446.

<sup>28</sup> Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В. П. Тимошука, А. М. Школика. Київ: Конус-Ю, 2007. С. 12.

<sup>29</sup> Сурай І. Г. Сутність та визначення поняття «публічна служба». С. 74–83.

або муніципальних лікарів, учителів та ін. У вузькому розумінні в інституційному вимірі публічну службу розглядають як діяльність службовців органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Функціональний підхід враховує те, що протягом останніх десятиріч завдання публічної адміністрації в багатьох країнах виконуються не лише органами та організаціями публічного (державного та муніципального) сектору, а й делегуються громадським організаціям і навіть приватним структурам. Тобто йдеться про розширення кола суб'єктів, залучених до виконання публічних функцій, і про визначення меж публічної служби через реалізацію публічних завдань. Проте такий підхід ускладнює правове регулювання відповідних відносин. Також зазначимо, що, коментуючи визначення «публічна служба», наведене в Кодексі адміністративного судочинства України<sup>30</sup>, Н. Рунова зазначає, що його навряд можна визначити вдалим, та пропонує власне: публічна служба – це здійснення влади суспільством (народом) через професійну діяльність публічних службовців<sup>31</sup>.

Першим комплексним дослідженням публічної служби в Україні стала кандидатська дисертація О. Петренко, яка запропонувала власний підхід до її інтерпретації, розглянувши публічну службу як інтегрований інститут, складовими якого є політична, адміністративна, спеціалізована, громадська служби<sup>32</sup>. Детально аналізує публічну службу В. Тимків у статті «Понятійні аспекти становлення публічної служби в Україні». Він наводить власне визначення терміна: публічна служба – це політична та професійна діяльність громадян України в органах державної влади, органах місцевого самоврядування і їх апаратах та інших недержавних органах, на які законами покладено виконання публічних функцій держави. Науковець виокремлює в межах «публічної служби» за функцією державної влади «державну службу» та за функцією недержавної влади – «місцеве самоврядування». У межах роду «державна служба» він виділяє шість видів, у межах роду

<sup>30</sup> Кодекс адміністративного судочинства України. С. 446.

<sup>31</sup> Рунова Н. О. Публічна служба в Україні: проблеми дефініції. *Публ. право*. 2012. № 3. С. 269–273.

<sup>32</sup> Петренко О. С. Формування інтегрованого інституту публічної служби в Україні: автореф. дис. ... канд. держ. упр.: 25.00.03. Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2008. 20 с.

«служба в органах місцевого самоврядування» – чотири види публічної служби<sup>33</sup>. Продовжуючи цю тему, М. Карпа та А. Дудник виокремлюють основні складові публічної служби: державна, муніципальна, спеціалізована, цивільна та ін.<sup>34</sup>. Крім того, М. Карпа деталізує у своїх роботах принципи та поняття публічної служби<sup>35</sup>. Визначенню категорії «публічна служба» присвячена і стаття О. Задохайло<sup>36</sup>. Уточненню груп суб'єктів публічної служби присвячена робота О. Хорошенюк<sup>37</sup>. Підсумовуючи наукову дискусію, зазначимо, що більшість науковців схиляються до схожих висновків: єдине існуюче законодавче визначення є недосконалим, оскільки базується на неповному переліку категорій службовців; публічна служба інтегрує державну службу та службу в органах місцевого самоврядування; потрібно унормування цієї дефініції шляхом визначення поняття «публічна адміністрація». Як зауважує львівська дослідниця Н. Янюк, «законодавець об'єднав різні за змістом види службової діяльності – політичну, що залежить від розстановки політичних сил у вищих органах державної влади, та професійну діяльність, яка забезпечує повсякчасну реалізацію завдань держави як результату діяльності перших»<sup>38</sup>.

Дійсно, Вищий адміністративний суд України вказав, що «визначальним при вирішенні видів публічної служби для правозастосування є правове регулювання їх діяльності, відповідно до якого можна визначити такі види публічної діяльності, які заслуговують на

---

<sup>33</sup> Тимків В. Понятійні аспекти становлення публічної служби в Україні. *Публ. упр.: теорія і практика*: зб. наук. пр. 2012. № 1. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book>

<sup>34</sup> Карпа М. І., Дудник А. І. Публічна служба: основні тенденції розвитку. *Наук. вісн.* 2009. Вип. 3. URL: [http://www.lvivacademy.com/vidavnistvo\\_1/visnik3/fail/+Karpa.pdf](http://www.lvivacademy.com/vidavnistvo_1/visnik3/fail/+Karpa.pdf)

<sup>35</sup> Карпа М. Принципи здійснення публічної служби. *Демократичне врядування*. 2011. Вип. 6. URL: [http://www.lvivacademy.com/vidavnistvo\\_1/](http://www.lvivacademy.com/vidavnistvo_1/)

<sup>36</sup> Задохайло О. А. До питання щодо визначення в адміністративному праві України поняття посадової особи. *Зб. наук. пр. Харк. нац. пед. ун-ту ім. Г. С. Сковороди. Серія «Право»*. 2010. Вип. 14. С. 10–15.

<sup>37</sup> Хорошенюк О. В. Уточнення переліку та груп суб'єктів публічної служби. *Теорія та практика державного управління*. 2014. Вип. 3. С. 230–238. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Trpu\\_2014\\_3\\_32](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Trpu_2014_3_32)

<sup>38</sup> Янюк Н. Е. Актуальні проблеми формування публічної служби в Україні. *Вісн. Львів. ун-ту*. 2010. Вип. 51. С. 162–167.

увагу під час вивчення судової практики. Це: діяльність на державних політичних посадах; професійна діяльність суддів; державна служба; служба в органах місцевого самоврядування»<sup>39</sup>. Також з'явилося узагальнене визначення поняття публічного службовця, запропоноване Центром адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу. У праці «План модернізації державного управління: пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування» впроваджується термін «публічні службовці», який «об'єднує осіб, уповноважених на виконання функцій держави (від Президента, вищих посадовців, державних службовців до керівників державних підприємств, установ, організацій) та посадових осіб органів місцевого самоврядування»<sup>40</sup>.

Низка праць, присвячених публічній службі, належить львівському досліднику О. Сушинському. Він розглядає особливості організації публічної служби в аспекті загальної концепції правової відповідальності. Водночас, на його думку, інститут правової відповідальності є чинником системності організації публічної влади та публічної служби. Органи публічної влади, насамперед держава через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи відповідальні за гарантування цієї найвищої соціальної цінності, що зумовлює правову, зокрема конституційну, детермінацію інституту публічної служби та насамперед таких її видів, як державна служба та служба в органах місцевого самоврядування.

З нормативно закріплених у законодавстві України концепцій публічної служби можемо вивести неявне чи навіть латентне розуміння сутності публічної служби як причинно-наслідкової зв'язаності повноважень, процесу їх здійснення та результату. Однак саме концепція публічної служби як «результату», а не лише як процесу саме і

---

<sup>39</sup> Про вивчення та узагальнення практики розгляду адміністративними судами спорів з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби: аналіт. довідка Вищ. адмін. суду України від 01.02.2009. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua>

<sup>40</sup> План модернізації державного управління: пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування / А. Вишневецький [та ін.]. Київ: Центр адаптації держ. служби до стандартів ЄС, 2010. С. 200.

видається найбільш латентною. Можна також стверджувати і про причинно-наслідкову пов'язаність реалізації права та його «результату».

Фундаментальний зв'язок різниці компетенції та компетентності в системному зв'язку з результатом є сутнісним у понятті «відповідальність» та основою нового розвитку концепції публічної служби. У такому сенсі публічна служба – це засіб здійснення публічної влади та публічного управління. Отже, публічна служба саме як прогнозований чи стандартизований правовий процес і результат здійснення публічної влади та публічного управління це і є запити чи очікування, спрямовані до публічної служби загалом і до кожного публічного службовця зокрема, і які визначають сутність їхньої відповідальності. Феноменом поняття «публічна служба», попри різні доктринальні та нормативні визначення, є не стільки процес або результат виконання певних публічно-владних функцій чи «роботи» в суспільних інтересах загалом і насамперед в інтересах громадянина, громади та народу, скільки необхідна та достатня умова задоволення суспільного інтересу, очікування, запиту. Однак цей феномен не прописаний буквально ні в чинній Конституції України, ні в законодавстві про публічну службу.

В аспекті субсидіарності та субституційності як принципів організації публічної влади та публічної служби очевидним є відповідальність «вищої місії» за вирішення в розумні строки питань, пов'язаних із реалізацією права, у тому числі й запобігання правопорушенням, наприклад органами державної влади та органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами. У такому сенсі правова відповідальність, що включає зміст і характер роботи та контроль за її виконання, і санкції як її міра є критерієм класифікації посад публічних службовців і створення профілів професійної компетентності відповідних посад. На думку О. Сушинського, сутнісною новацією нових доктрин і концепції публічної служби буде стандартизація і її регламенту і результату<sup>41</sup>. На думку О. Попової, публічну службу слід визначати як реалізацію народом влади через виконання завдань і функцій держави, спрямованих на забезпечення публічних інтересів особами на постійній професійній відплатній основі за рахунок бюджетних коштів в органах виконавчої влади, апаратах усіх гілок органів влади, органах місцево-

<sup>41</sup> Публічна служба в Україні: концепція та практика регіональної кадрової політики: наук. розроб. / О. І. Сушинський [та ін.]. Київ: НАДУ, 2013. 64 с.

го самоврядування на підставі адміністративно-правового акта призначення на посаду<sup>42</sup>.

Існуючі термінологічні лакуни намагається заповнити О. Хорошенюк у своїй дисертації «Організація публічної служби в Україні: теоретико-правовий аспект»<sup>43</sup> та низці публікацій. Зокрема, у статті «Уточнення переліку та груп суб'єктів публічної служби» автор пропонує доповнити перелік структурних елементів публічної служби сервісною службою та службою в спеціальних органах управління публічною службою<sup>44</sup>. Ми не можемо підтримати думку дослідниці, яку десять років тому вперше висловила О. Петренко, щодо визначення публічної служби як інтегрованого інституту<sup>45</sup>, адже інтеграція – це одна з функцій власне інституту, який у дезінтегрованому стані просто перестає існувати, розпочинається процес деінституціоналізації. Тому доречніше вжити термін «інституціональний комплекс», який стосовно державної служби пропонує Н. Липовська<sup>46</sup>.

Однак навіть сьогодні терміни «публічна служба» та «публічний службовець» вживаються в науковій літературі із застереженнями, побіжно, уривками і фрагментарно, тобто в загальному плані. Однією з об'єктивних причин цього є те, що сучасна українська система державної служби не є системою публічної служби, а сформована як служба державна, тобто має набагато вужчі межі. Крім того, світовий досвід свідчить, що на визначення складових публічної служби досить сильно впливає специфіка правової системи, до якої належить країна<sup>47</sup>. Адже у країнах романо-германської групи правовідносини у сфері публічної служби (принаймні в частині т. зв. «чиновництва»)

<sup>42</sup> Попова О. В. Поняття та ознаки публічної служби в Україні. *Форум права*. 2011. № 4. С. 583–587. URL: [http://nbuv.gov.ua/JRN/FP\\_index](http://nbuv.gov.ua/JRN/FP_index)

<sup>43</sup> Хорошенюк О. В. Організація публічної служби в Україні: теоретико-правовий аспект: дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2015. 251 с.

<sup>44</sup> Хорошенюк О. В. Уточнення переліку та груп суб'єктів публічної служби. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu\\_2014\\_3\\_32](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2014_3_32)

<sup>45</sup> Петренко О. С. Формування інтегрованого інституту публічної служби в Україні. 20 с.

<sup>46</sup> Липовська Н. Особливості інституційного розвитку державної служби України. *Публ. адміністрування: теорія та практика*. 2009. Вип. 2 (2). URL: [www.dpuara.dp.ua/zbirnik](http://www.dpuara.dp.ua/zbirnik)

<sup>47</sup> Публічна служба ... С. 12.

належать до сфери регулювання публічного права, натомість у англосаксонській правовій системі поділ права на публічне і приватне фактично відсутній, тому і регулювання зайнятості на публічній службі мало відрізняється від зайнятості у приватному секторі.

Так, у країнах англо-американської правової системи термін «публічна служба» поширюється на всі організації публічного сектору, а статус публічного службовця поширюється на більшість працівників публічного сектору, у тому числі вчителів, лікарів та ін. Натомість для означення діяльності службовців державного (урядового) апарату в цих країнах, як правило, використовується термін «цивільна служба» (civil service). У країнах романо-германської системи права є велике розмаїття підходів до означення поняття «публічної служби» та її сфери. Наприклад, у Франції існує поняття публічної служби (function publique), яким охоплюється служба в адміністраціях держави, регіонів, департаментів, комун та їх публічних установах. До публічних службовців належать також учителі та викладачі вищих навчальних закладів, лікарі публічних закладів охорони здоров'я, які складають окремі корпуси. У загальному статуті публічної служби виділяється публічна служба держави, територіальна публічна служба та медична публічна служба. При цьому серед усіх «агентів» (agents) акцент у правовому регулюванні робиться на «чиновниках» (або «функціонерах», фр. – fonctionnaires), тобто особах, призначених відповідно до публічного права.

У Німеччині поняття публічної служби (öffentlicher Dienst) є загальним поняттям для позначення всіх службових відносин з об'єднаннями, установами та фондами публічного права. До публічної служби належать не тільки службові відносини з федеральними органами управління (адміністрації), а й з органами управління (адміністрації) на рівні земель, муніципалітетів та з такими установами, як служби соціального страхування, професійні об'єднання, а також фонди, що діють у публічно-правовій формі. При цьому публічно-правові відносини поширюються лише на чиновників (Beamte), а посади останніх є не тільки в органах управління (адміністрації). Наприклад, існує така категорія, як «чиновники вищих навчальних закладів»<sup>48</sup>.

<sup>48</sup> Публічна служба .... С. 12.



Зауважимо, що незважаючи на особливості різних країн щодо розуміння поняття публічної служби, найбільшу увагу акцентовано саме на регулюванні статусу чиновників публічної адміністрації. У найновішому законодавстві країн Європи цей акцент є ще більш чітким і однозначним. Наприклад, у законодавстві Естонії визначено, що «публічною службою є робота в державних і муніципальних адміністративних установах». Аналогічні підходи реалізовані також у законодавстві Литви, Грузії тощо.

На основі зарубіжного досвіду можна сказати, що поняття «публічна служба» в більшості країн трактується однозначно: до неї включають усіх чиновників державного адміністративного апарату (державних службовців), співробітників муніципальних органів управління (муніципальних службовців), а також працівників бюджетної сфери і різних неурядових та неприбуткових організацій. Цієї думки дотримуються і ряд українських фахівців<sup>49</sup>. Сьогодні також важливе місце в розробці теорії публічної служби займає колективна монографія: «Публічна служба: системна парадигма»<sup>50</sup>, у якій обґрунтовано теоретичні засади та визначено системні характеристики публічної служби, узагальнено підходи до її модернізації в контексті реформування державного управління.

Публічна служба як система є впорядкованою сукупністю елементів (підсистем), взаємозв'язків між ними і із зовнішнім соціальним середовищем у процесі досягнення цілей публічного управління. Системний підхід акцентує увагу на дослідженні публічної служби як єдиного цілого, що має загальні характеристики системи, зазначені вище, на співвідношенні, взаємозв'язках і взаємозалежності структурних елементів. Система публічної служби утворюється підсистемою пріоритетів, цілей і принципів владно-управлінського впливу на громадську життєдіяльність, що виявляється зазвичай у правових формах і включає такі види служби: державну службу, службу в органах місцевого самоврядування, політичну службу, військову

<sup>49</sup> Публічна служба ... 735 с.; Публічна служба в Україні: концепція та практика регіональної кадрової політики: наук. розроб. / О. І. Сушинський [та ін.]. Київ: НАДУ, 2013. 64 с.; Публічна служба: системна парадигма: кол. моногр. / С. М. Серьогін, Є. І. Бородин, Н. А. Липовська [та ін.]. Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2017. 263 с.

<sup>50</sup> Публічна служба: системна парадигма ... 263 с.



службу, службу в правоохоронних органах, спеціалізовану службу, професійну діяльність суддів та прокурорів; від гілки влади – службу законодавчої гілки влади, виконавчої і судової; залежно від видової диференціації – цивільну, військову та службу, проходження якої передбачає спеціальні звання, зокрема службу в правоохоронних органах. Кожен із цих видів публічної служби – цивільна, військова і правоохоронна – є за своєю природою службою державі. Тому диференціація і державної, і тим більше публічної служби не повинна істотно змінювати статус службовця<sup>51</sup>. Вона є одним із найважливіших видів цілеспрямованої діяльності людини, а також усього суспільства і держави в цілому щодо забезпечення базових функцій публічного політичного управління. Підстави її поділу за видами різні і численні. Нерідко вони вступають між собою у певні суперечності й не дають можливості правильно визначити той чи інший вид публічної служби, що здійснюється у межах різних видів публічного управління.

Публічна служба в сучасному світі різноманітна і охоплює все більше сфер діяльності людини. Поступово відбувається перерозподіл її функцій: багато функцій служби державної переходить до інших елементів цієї системи, а види публічної служби вимагають подальшої диференціації, як це відбувається в сучасних демократичних країнах. Служба – один з основних видів соціальної діяльності, тому необхідне особливе політико-правове регулювання не тільки державної служби, а й інших видів служби, що функціонують сьогодні і можуть виникнути в майбутньому. У публічній службі зайняті тисячі громадян, права та обов'язки яких у сфері трудової діяльності повинні бути чітко позначені й зафіксовані. Виключна увага з боку Української держави тільки до одного виду служби – державної – за наявності в суспільстві більшої кількості інших публічних функцій, що вимагають їх виконання різними видами служби, не відповідає повною мірою вимогам будівництва «відкритої» правової держави і громадянського суспільства. Необхідні корективи і перегляд такої офіційної лінії в регулюванні відносин служби і суспільства. Створення теоретико-правової бази для формування інституту публічної служби та її різновидів передбачає аналіз як загальнотеоретичних, так і прикладних аспектів багатьох найважли-

<sup>51</sup> Ботвінов Р. Г. Публічна служба особливого призначення в Україні: монографія. Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2017. С. 42.

віших проблем організації та політико-правового регулювання цієї сфери суспільних відносин. Завданням науки «державне управління», таким чином, є розробка доктринальних вказівок, дотримання яких забезпечить розширення меж системи української служби.

## **5.2. Сучасний стан наукового дослідження публічної служби в Україні**

Необхідність одночасного запровадження структурних, змістових, функціональних трансформацій у системі державного управління в цілому та в інституті державної служби зокрема ускладнюється обмеженістю ресурсів і недостатнім розумінням важливості, значущості системного оновлення її представниками. В умовах набуття пріоритетних (соціально системних) цінностей – демократії та ринку, які, власне, визначають простір та правила взаємодії основних їх суб'єктів як на місцевому, так і на центральному рівні, загострюється питання сприйняття держави та діяльності державного апарату через співвідношення понять «витрати – результати», «корисність – доцільність», «економність – вигода». Це зумовлює присутність держави у соціальних відносинах як суб'єкта ринкових відносин та водночас як гаранта демократичних прав і свобод. Актуальність окреслення наукового «поля» дослідження публічної служби в Україні спрямована на пошук її цілісності, стратегічного бачення, чутливості і рухливості відповідно до сучасних суспільних потреб. Часто потреби комплексних змін спричиняють невизначеність як щодо державно-управлінських механізмів реалізації реформ, так і щодо сфер публічно-управлінських компетенцій, які дублюються, не реалізуються в установлений спосіб та термін або надані компетенції не можуть бути реалізовані через об'єктивні умови – внутрішньосистемні та зовнішньосистемні. Проблемно орієнтовані дослідження, зосереджені на аналізі вузького предметного поля, найчастіше формують більш прикладні підходи, які ґрунтуються на використанні методології та інструментів еволюційного, процесуального та інструментального підходів.

Результати аналізу сучасної наукової літератури дають стверджувати, що сформувалося кілька напрямів дослідження публічної

служби в Україні. Крім застосування класичних для науки державного управління – системного, ситуативного та циклічного підходів, заслуговують на окрему увагу і спеціальні. Серед них слід відзначити такі як: компетентнісний підхід<sup>52</sup>; інституціональний підхід<sup>53</sup>; компетенційний підхід<sup>54</sup>; безпековий підхід<sup>55</sup>. Особливе місце посідає поєднання окремих інструментів та підходів. Так, розв’язання проблеми реформування (структурно-змістових змін) інституту державної служби як суб’єкта державно-управлінського впливу в умовах реалізації державної політики сталого розвитку зумовило поєднання інституціональних змін та принципів сталого розвитку, для ключового інструменту впровадження всіх змін – інституту державної служби та служби в органах місцевого самоврядування.

Вплив зовнішніх факторів на наукові дослідження публічної служби був спричинений євроінтеграційними намірами нашої держави. Так, євроінтеграційні тенденції розвитку публічної служби чітко відображені в Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», яка охоплює чотири вектори розвитку з реалізацією 62 реформ та визначенням 25 ключових показників-індикаторів, за якими буде оцінено хід виконання реформ та програм, передбачених Стратегією. Значне навантаження лягає на забезпечення процедур та інституційні аспекти управлінського процесу. Стратегія передбачає вертикальну та горизонтальну інтеграцію. Вертикальна інтеграція зумовлена необхідністю приведення у відповідність із Стратегією всіх національних і регіональних програм. Горизонтальна інтеграція проявляється у створенні міжвідомчих інституцій, відповідальних за реалізацію положень стратегії сталого розвитку.

Окремою передумовою ефективності впровадження стратегії є активна участь заінтересованих сторін у впровадженні її цілей.

---

<sup>52</sup> Сороко В. М. Компетентнісний підхід до організації функціонування державної служби: монографія. Київ: НАДУ, 2018. 224 с.

<sup>53</sup> Інституціоналізація публічного управління в Україні: стан проблем та перспективи розвитку: монографія / С. К. Хаджирадєва [та ін.]. Київ: НАДУ, 2018. 248 с.

<sup>54</sup> Карпа М. І. Розвиток публічної служби в Україні: компетенційний підхід: монографія. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2018. 264 с.

<sup>55</sup> Теоретико-методологічні засади формування кадрової безпеки в системі публічного управління: монографія / С. О. Борисевич та ін.; за ред. С. О. Борисевича. Київ: НАДУ, 2018. 304 с.

Суспільний договір між владою, бізнесом та громадянським суспільством зумовлює розподіл функцій та зон відповідальності. Така участь може бути інформативною, консультативною або стосуватися прийняття рішень і використовувати різні інструменти та механізми забезпечення участі в системі прийняття рішень, такі як консультативний діалог, участь у міжвідомчій взаємодії. У сучасному світі вже змінилися підходи до визначення основних пріоритетів подальшого розвитку. На відміну від попередніх концепцій, коли в основу було покладено необхідність досягнення Цілей розвитку тисячоліття, сьогодні основна увага зосереджена на виробленні Цілей сталого розвитку. Таким чином, парадигма сталого розвитку є тією основою, яка поєднує в собі всі аспекти розвитку публічної служби.

Еволюція наукових поглядів творчо поєднується з політичними намірами та соціально-економічними трансформаціями в українському суспільстві. І сьогодні історія реформування інституту державної служби нараховує низку інтегрованих концептуальних ідей щодо подальшого розвитку системи державного управління в Україні і окремо системи державної служби, серед яких відмітимо такі як: радянська парадигма побудови державної служби (теорія номенклатури)<sup>56</sup>; сучасна парадигма суспільного управління<sup>57</sup>; парадигма державотворення<sup>58</sup>; парадигма функціонування інститутів публічної влади<sup>59</sup>; сучасна парадигма державної служби<sup>60</sup>; ціннісно-сміслові парадигми

<sup>56</sup> Актуальні питання реалізації нового Закону України «Про державну службу»: зб. матеріалів Всеукр. форуму вчених-адміністративістів. Запоріжжя, ЗНУ, 21 квіт. 2016 р. № 5. С. 190–197. URL: [libraryZNU.edu.ua/articles/2106.ukr.html](http://libraryZNU.edu.ua/articles/2106.ukr.html)

<sup>57</sup> Шаров Ю. П. Сучасна парадигма суспільного управління і стратегічне мислення державних службовців. *Вісн. держ. служби України*. 2001. № 1. С. 60–68.

<sup>58</sup> Державна служба в Україні: актуальні проблеми та шляхи модернізації: наук. розроб. / Р. А. Науменко [та ін.]. Київ: НАДУ, 2010. 44 с.; Концепція сучасної державної кадрової політики України: наук. вид. / В. І. Луговий та ін. Київ: Вид-во НАДУ, 2006. 56 с.

<sup>59</sup> Серьогін С. М. Визначення принципів та сутності інтегрованого інституту публічної служби. *Вісн. НАДУ*. 2007. № 3. С. 25–35.

<sup>60</sup> Державна служба в Україні: актуальні проблеми та шляхи модернізації. 44 с.

державної служби<sup>61</sup>; парадигми підготовки державно-управлінських кадрів<sup>62</sup>; лідерство як управлінська парадигма<sup>63</sup>.

Нормативно-правове забезпечення у сфері державного управління виступає взірцем соціонормативного культурного середовища, що формується шляхом сприйняття та розуміння інституту відповідальності. Отже, проблеми забезпечення законності, запобігання правопорушенням, максимально можливого усунення збитків, заподіяних суспільству та правопорядку, зумовлюють одну з найважливіших тенденцій у професійній освіті щодо виконання соціальних завдань держави. По-перше, суспільство та пересічний громадянин повинні бути впевненні, що правопорушенням запобігають за допомогою державного примусу. Права та інтереси, що охороняються законом, захищені від протиправних посягань. І, по-друге, що боротьба з правопорушниками здійснюється суто на підставі закону, що забезпечує недоторканність прав та свободи громадянина, який не вчинив протиправного<sup>64</sup>. Вочевидь доцільним постає формування правового менталітету, правової культури серед претендентів на посади певного рівня з розумінням невідворотності покарання і за умови створення системи відповідальності за прийом на посади державної служби. Крім того, взаємопроникнення політики та управління, теорії та практики державного управління зумовлено традиційною централізацією

<sup>61</sup> Савісько С. В. Характеристика ціннісно-сміслової парадигми державної служби України в системі суспільних цінностей. *Зб. наук. пр. НАДУ*. 2013. Вип. 2 (5). С. 28–42. URL: [znprnadu\\_2013\\_2\\_5.pdf](http://znprnadu_2013_2_5.pdf)

<sup>62</sup> Богатирець В. Парадигми підготовки державно-управлінських кадрів у зарубіжних країнах як приклад для запозичення для України. *Social-science*. 2011. № 3. URL: [www.social-science.com.ua/article/517](http://www.social-science.com.ua/article/517); Мельников О. Ф. Парадигми фахової підготовки державних службовців: монографія. Харків: ХарПІДУ НАДУ «Магістр», 2007. 424 с.

<sup>63</sup> Новітні стратегії реформування державної служби в умовах європейської інтеграції: матеріали круглого столу за міжнар. участю, м. Київ, 5 груд. 2014 р. / за заг. ред. проф. Ю. В. Ковбасюка, В. Ф. Федоренка. Київ: Вид-во «Ліра-К», 2014. 162 с. URL: [www.sig-coe.org.ua/wp-content/uploads/2014/12/materialy.pdf](http://www.sig-coe.org.ua/wp-content/uploads/2014/12/materialy.pdf)

<sup>64</sup> Оніщенко Н. М., Сунегін С. О. До питання про дослідження сутності інституту юридичної відповідальності. *Держава і право. Юрид. і політ. науки*. Вип. 65. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2014. С. 3–9.

державної кадрової політики<sup>65</sup> та збереженням ієрархії посад. Це є характерним для більшості корпусів вищої служби зарубіжних країн (Австралія, Канада, Велика Британія, США, Нідерланди, Німеччина, Нова Зеландія)<sup>66</sup>. Вищі керівні кадри відбираються за допомогою внутрішнього просування або відкритого конкурсу (з відповідальним за призначення) за допомогою централізованого управління кар'єрою та професійною мобільністю, спеціальною системою заробітних плат та їх посадово-функціональною шкалою оплати праці, з чітко визначеними критеріями відбору, а також на основі контракту. Враховуючи основні інструменти оцінювання їх діяльності, слід говорити про необхідність звернення уваги на тенденцію комплексного застосування і навчання саме залученню до вироблення та прийняття рішень державними службовцями, у тому числі через процедури обговорення та кадрові призначення – оцінювання або аудит роботи службовця; застосування принципу призначення за заслуги та участь у процедурах призначення на посади з визначеною зоною відповідальності.

По-третє, враховуючи швидкоплинність суспільних трансформацій, зберігається тенденція розвитку професійної освіти за стратегічним і технологічним напрямками, що зумовлено, насамперед, вимогами до категорій посад, відповідно «А» та «Б», що має бути відображено у формуванні стратегічної і технологічної компетентностей державних службовців. Так, робота з великими базами даних та «інформаційні війни» зумовлюють необхідність розуміння інформаційних стратегій, а технології обробки даних, алгоритми та процедури управлінських процесів потребують розвитку технологічної компетентності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

Вищевказані тенденції та посилення вимог до самих претендентів на посади державної служби та посад в органах місцевого самоврядування продиктовані загальною зміною управлінської парадигми. Обумовленість посиленням синергетичних параметрів су-

<sup>65</sup> Концепція сучасної державної кадрової політики України. 56 с.; Рачинський А. П. Управління персоналом в органах державної влади, органах місцевого самоврядування: навч. посіб. Київ: НАДУ, 2008. С. 22.

<sup>66</sup> Мельников О. Ф. Парадигми фахової підготовки державних службовців: монографія. Харків: ХарПІДУ НАДУ «Магістр», 2007. 424 с.

спільства, а саме: відкритість – глобалізація, нелінійність – інтеграція, нестійкість – динамізм<sup>67</sup>, вимагають уваги до формування в публічних службовців гнучкості у процедурних питаннях і принциповості позицій у відстоюванні інтересів громади та держави водночас.

Виходячи з ключової ідеї коеволюції, яка полягає не стільки у боротьбі за існування, скільки у взаємодопомозі, взаємосприянні та співробітництві в напрямі досягнення соціально-значущих цілей, «... еволюцію систем можна успішно прогнозувати, обирати траєкторію їх розвитку та спрямовувати на неї суспільство лише на основі таких самоорганізаційних процесів, що узгоджені між собою та взаємоадаптовані. Взаємопов'язаність коеволюційних змін одночасно виконує функції збереження цілісності системи та активної участі в процесі становлення нової цілісності»<sup>68</sup>. А це, в свою чергу, означає, що детермінізм управлінських структур та сувора міжвідомча конкуренція між собою з орієнтацією на виживання і корпоративну замкненість відходить у минуле. Модернізація управлінських систем, включаючи державну, має сучасне підґрунтя на засадах відкритості, взаємодопомоги та має бути спрямована як результат коадаптацію різних соціальних структур. Це уможливило поєднання різних із наукового погляду підходів і методологій для вирішення державно-управлінських завдань, що, власне, привело до створення різних комплексів ідей, концепцій і парадигм.

Відповідно до думки науковців А. Крупника, Ю. Чабанової та Ю. Дідок, парадигма в державному управлінні являє собою «...систему поглядів на явища, об'єкти і процеси в державному управлінні, що на певному етапі розвитку держави і суспільства підтвердили свою справедливість і тому поділяються переважною більшістю фахівців»<sup>69</sup>. Виділяють кілька відносно самостійних парадигм державного управління, а саме: інституційна; діяльнісна; нормативно-правова; сцієнтична; системна; соціальна; суспільно-політична;

<sup>67</sup> Письменний І. В. Синергетичний потенціал публічного управління в умовах суспільних трансформацій: монографія. Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2012. С. 45.

<sup>68</sup> Там само. С. 25–26.

<sup>69</sup> Крупник А. С. Парадигма соціальна. *Енциклопедія державного управління*: у 8 т. Т. 1. С. 423–426; Дідок Ю. В. Парадигма. *Енциклопедія державного управління*: у 8 т. Т. 2. С. 439.



інструментальна; інноваційна; патерналістська; ліберальна парадигми<sup>70</sup>.

Наука державного управління виникла на перетині кількох наукових напрямів, і, будучи результатом поєднання здобутків інших наук, з легкістю пояснює такий феномен, як мультипарадигматизм. Мультипарадигматизм «..виявляється в системі розпорошених світоглядних орієнтацій, пізнавальний фундамент яких становлять принципи різноманітності, неповторності та плюралізму вихідних методологічних установок»<sup>71</sup>. У широкому розумінні парадигма державного управління є комплексом наукових досягнень у сфері державного управління, продуктом бачення та осмислення управлінців – керівників як образу бажаного майбутнього стану системи; набором системоутворюючих ідей, принципів і цінностей. У такий спосіб «парадигма державного управління виступає і як свідчення міри професіоналізму суб'єктів державного управління, як продукт розумової праці керівників усіх рівнів управління», включаючи пізнавальний, аналітичний, ціннісний, творчий і організаційно-вольовий компоненти<sup>72</sup>.

Основною сучасною парадигмою в державному управлінні є синергетична парадигма<sup>73</sup>, яка являє собою вихідну концептуальну систему поглядів, концепцій, методологій і методів постановки проблем у державному управлінні та їх вирішення, що ґрунтується на синергетичному стилі мислення і в основу якої покладено положення про суспільство як складну, саморегульовану відкриту і нелінійну систему. Характерною рисою є універсальний (глобальний) еволюціонізм, що об'єднує ідеї еволюції з ідеями системного підходу, поширюючи розвиток на всі сфери буття, встановлюючи універсальний зв'язок між неживою, живою і соціальною матеріями. Науковці ви-

<sup>70</sup> Крупник А. С. Парадигма соціальна. *Енциклопедія державного управління*: у 8 т. Т. 1. С. 423–426; Дідок Ю. В. Парадигма. *Енциклопедія державного управління*: у 8 т. Т. 2. С. 439.

<sup>71</sup> Крупник А. С. Парадигма соціальна. *Енциклопедія державного управління*: у 8 т. Т. 1. С. 423–426.

<sup>72</sup> Там само. С. 423–426.

<sup>73</sup> Надолішній П. І. Парадигма синергетична в державному управлінні. *Енциклопедія державного управління*: у 8 т. / наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.]. Київ : НАДУ, 2011. Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. колегія: Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова) [та ін.]. 2011. С. 440–442.



окремлюють три концептуальні наукові напрями ХХ ст.: теорія не-стаціонарного Всесвіту, синергетика, теорія біологічної еволюції (біосфера, ноосфера). Потреба у постійному внутрішньосистемному оновленні зумовлена змінами, розвитком, перетворенням реальності, у тому числі соціальної, завдяки людської здатності до креативності, творчості. Принцип компліментарності (доповнюваності) та самоорганізації, децентралізації з передачею повноважень, функцій та відповідальності на місця (горизонтальні зв'язки) акцентують увагу саме на державному регулюванні, а не на безпосередньому державному управлінні. Принцип нелінійності виражений хвилеподібним розвитком соціальних систем через хаос (конфлікт) – руйнування та хаос (конфлікт) – творення.

Розуміння хаосу як плідного моменту конструктивного механізму еволюції системи до нової організації (нового стану) набуває важливого значення при виборі раціональних шляхів виходу з кризових ситуацій<sup>74</sup>. Синергетика формулює закони коеволюції, конвергенції різномірних елементів суспільної системи, суспільства і природи зі збереженням культурно-історичних особливостей і навколишнього середовища з метою побудови еволюційного цілого, з чого органічно випливає політика сталого розвитку країни. Цінність синергетики для державного управління полягає серед іншого у прагненні усунути протиставлення людини і світу. Завдяки синергетичній парадигмі у сфері публічного управління відбувається переключення на нову систему світобачення та цінностей. Синергетична парадигма в державному управлінні розширює можливості: системного аналізу і теоретичного моделювання самоврядних соціальних систем; з'ясування сутності нелінійного розвитку об'єктів державного управління, змісту і структури інформаційних потоків; виявлення джерел суспільної самоорганізації; зв'язків підсистем державного управління із зовнішнім середовищем; визначення топології (архітекτονіки) державно-управлінського впливу<sup>75</sup>.

<sup>74</sup> Надолішній П. І. Парадигма синергетична в державному управлінні. *Енциклопедія державного управління*: у 8 т. Т. 2. С. 441.

<sup>75</sup> Надолішній П. І. Парадигма синергетична в державному управлінні. *Енциклопедія державного управління*: у 8 т. Т. 2. С. 440–442.

Суспільно-політична парадигма (різновид соціальної парадигми) – фундаментальна картина соціального стану суспільства в певний історичний період, що містить комплекс, певний субстрат основних уявлень, концепцій, течій, теорій про суспільство, сакральне та світське, індивіда й державу. Головне призначення цієї парадигми полягає в інтерпретації значущих для суб'єкта реалій соціальної дійсності, їх оцінці й орієнтації в цій дійсності. Кожна епоха опрацьовує свою суспільно-політичну парадигму: ліберальна парадигма, соціал-демократія, правова держава («держава добробуту»), неоконсервативна (поєднала і соціально-демократичний підхід, і правову державу). Виокремлюють три парадигмальні підходи – класичний (лінійна, картезіанська парадигма), неокласичний (організмична, спесерівська парадигма), постнеокласична (системна парадигма)<sup>76</sup>. У лінійній парадигмі держава домінує над суспільством, вона є замкненою та достатньою. Від імені держави виступає правляча еліта. Організмична парадигма передбачає, що права суспільства на владу формалізуються у вигляді представницької демократії. Системна парадигма розглядає державні інституції як формалізовані права на владу<sup>77</sup>.

Соціальна парадигма розвитку суспільства ґрунтується на пріоритетах побудови соціуму: парадигма перетворення (економічний базис соціалістичного розвитку – К. Маркс); нематеріальні чинники, протестантська етика, наука і бюрократія (М. Вебер); знаки і образи, які формуються електронними ЗМІ (Ж. Бодрійяр); влада і знання, поєднані з контролем і дисципліною (М. Фуко); контроль над економічними процесами через комунікації та участь громадян в управлінні (Ю. Хабермас); глобалізація, утворення «суспільства ризику» за участю «груп інтересів» (У. Бек); мережева економіка, телекомунікації як суспільствоутворюючі чинники та регулятори глобального капіталу (М. Кастеллс); парадигма соціального конструктивізму (К. Герген); екологічний підхід (А. Сухов); довіра як засіб боротьби з ризиками, рефлексія та гендерна демократія (Е. Гідденс)<sup>78</sup>.

<sup>76</sup> Крупник А. С. Парадигма соціальна. *Енциклопедія державного управління*: у 8 т. Т. 1. С. 423–426.

<sup>77</sup> Там само.

<sup>78</sup> Там само.

Перехід від індустріальної до постіндустріальної та інформаційної цивілізації спричинив раціональну коеволюцію. В умовах системної кризи влада має відшукати і запропонувати ідеологічні та культурні міфологеми, національні ідеї, спрямовані на стратегічну самоідентифікацію суспільства. Самоідентифікація потребує певного раціоналізму в управлінні, який зазвичай зумовлюється системою поглядів на управління, його технологічність. Така сукупність принципів положень, концепцій, методологій і методів, спрямованих на постановку і розв'язання проблем управління, визначається як конкретно-історична належність спільноти, що поділяється більшістю в рамках усталеної традиції в певний період часу (Ф.Тейлор – спеціалізація, А.Файоль – раціональна структура організації, М.Вебер – принцип функціонального управління (теорія раціональної бюрократії)). Повертаючи пріоритети розвитку управлінської науки до ринкової концепції управління організацією, підприємством (внутрішні ресурси та компетенції організації), структури, культури, ресурси, які виступають складовими управлінського раціоналізму<sup>79</sup>.

Іншою парадигмою, що впливає на розвиток і реформування системи органів публічної влади, є парадигма соціальна. «Парадигма соціальна – сукупність цінностей, досвіду, інформації та очікувань, яку поділяє співтовариство і яка формує бачення бажаної та досяжної соціальної реальності, мобілізує на дослідження суспільних проблем та узгодження методів їх розв'язання, що сприяє розвитку наукового пізнання та відповідної практики; сукупність настанов, що сформувалися історично і прийняті в спільноті як зразок, норма, стандарт розв'язання проблем; також це система основних наукових досягнень (теорій, методів), згідно з якими організовується дослідницька практика в конкретній сфері знань у певний період (напр. відправна парадигма дослідження)»<sup>80</sup>. Соціальна парадигма будується на фундаментальному понятті «гуманізм». «...Гуманізм базується на індиві-

<sup>79</sup> Ралдугін Є. О. Парадигма управлінська. *Енциклопедія державного управління*: у 8 т. / наук.-ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.]. Київ: НАДУ, 2011. Т. 2: Методологія державного управління / наук.-ред. колегія: Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова) [та ін.]. 2011. С. 445.

<sup>80</sup> Крупник А. С. Парадигма соціальна. *Енциклопедія державного управління*: у 8 т. Т. 1. С. 423–426.

дуальності, солідарності, справедливості, й свободі... Гуманізм може бути основою і суттю нової парадигми розвитку держави і суспільства, центром уваги якої є людина як найвища цінність, мета і головна умова суспільного розвитку»<sup>81</sup>.

Особливістю модернізації державно-управлінських систем стає не тільки інституційний, зовнішній чи внутрішній впливи, процедури та алгоритми, а й велика кількість факторів впливу, що зобов'язані своєю появою створенню інформаційного суспільства, збільшенням інформаційних внесків та розширенням можливостей для будь-якого індивіда, людини висловити, оприлюднити своє бачення й позицію. Така глобальна інформатизація сприяє змінам і в економіці, і в політиці, поширенню впливу громадянського суспільства на всі сфери, які до цього були виключно в компетенції держави та її управлінців. Отже, інформаційні зміни зумовили кризи і в глобальному середовищі – виникли інформаційні війни. Серед тих підходів для досягнення поставлених цілей держава має вести мову також про готовність публічних службовців прийняти і зрозуміти такі парадигми, як парадигми війни<sup>82</sup> та парадигми геополітики<sup>83</sup>. Сьогодні їх виокремлюють як ціннісний і світоглядний фундамент для просторових відносин між державами в сучасному світі, а саме: дуалістична парадигма; геоекономічна парадигма; циклічна парадигма (військовий, лідерства, гегемонії); цивілізаційна парадигма; інформаційна парадигма); парадигми міжнародних відносин<sup>84</sup>.

У контексті реформування державної служби слід говорити про необхідність поєднання як в окремому державно-управлінському рішенні, так і в поведінці, вчинках посадовців, службовців розуміння ге-

<sup>81</sup> Крупник А. С. Парадигма соціальна. *Енциклопедія державного управління*: у 8 т. Т. 1. С. 423–426.

<sup>82</sup> Шевченко М. М. Парадигми війни. *Енциклопедія державного управління*: у 8 т. / наук.-ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.]; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ: НАДУ, 2011. Т. 1: Теорія державного управління / наук.-ред. колегія: В. М. Князєв (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) [та ін.]. 2011. С. 426–427.

<sup>83</sup> Шевченко М. М. Парадигми геополітики. *Енциклопедія державного управління*: у 8 т. Т. 1. С. 427–430.

<sup>84</sup> Шевченко М. М. Парадигми міжнародних відносин. *Енциклопедія державного управління*: у 8 т. Т. 1. С. 430–431.

ополітичної ситуації та дотримання національної стратегії захисту національних інтересів. Інакше кажучи, ідеться про системну цілісність норм, засобів, методів, представниками не тільки держави, а й суспільства, з метою захисту національних інтересів на міжнародній арені. Головною метою вищевказаних парадигм є контроль над простором (територія, інформація, люди), оскільки він означає доступ до ресурсів. Структурними компонентами цих парадигм є суб'єкти суспільства, норми діяльності (концепції, доктрини, стратегії), сукупність методів і засобів впливу геополітики (як ідеології та стратегічної культури) на систему формування і здійснення геополітичної стратегії.

Повертаючись до результатів розвитку раціонального управління, слід згадати нову парадигму державного управління, яка являє собою «...систематизовану сукупність нових поглядів на управління соціально-економічними системами в умовах ринкової трансформації, яка передбачає стислий виклад основних понять, положень і принципів, покладених в основу перебудови структури та функцій державного управління»<sup>85</sup>. В основі лежить реалізований підхід у ряді зарубіжних країн (США, Нова Зеландія, Південна Корея та ін.) на основі впровадження ринкових відносин і ринкових механізмів для розв'язання проблем у державному секторі економіки. Принциповим положенням у межах цього підходу для публічної служби виступає економічна спеціалізація та досвід роботи у приватному секторі, розуміння ринкових процесів, взаємовідносин «виробник – споживач» тощо. Поєднання цих ідей завершена у вигляді ринково-ліберального підходу, «байдужого до політики»<sup>86</sup>. Тут слід відмітити також інші підходи до нової моделі менеджменту державного сектору, такі як: новий паблік менеджмент (new public management), державні адміністрації, зорієнтовані на ринкові підходи (market-based public

<sup>85</sup> Туленков М. В. Нова парадигма державного управління. *Енциклопедія державного управління*: у 8 т. / наук.-ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.]. Київ: НАДУ, 2011. Т. 2: Методологія державного управління / наук.-ред. колегія: Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова) [та ін.]. 2011. С. 412.

<sup>86</sup> Загорський В. С., Ліпенцев А. В. Концепція паблік менеджменту: еволюція підходів до дослідження. *Теорія державного управління – практики державного управління*: матеріали наук.-методолог. семінару в режимі відеоконференц-зв'язку, Київ – Дніпропетровськ – Львів – Одеса – Харків, 23 листоп. 2010 р. / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошинського. Київ: НАДУ, 2011. С. 20–30.

administration), постбюрократична парадигма (the post-bureaucratic paradigm), підприємливий уряд (entrepreneurial government), менеджералізм (managerialism), неоменеджералізм (neo-managerialism). Отже, «...нова парадигма менеджменту робить основний акцент на результатах у розумінні вартості (цінності грошей), які можна отримати шляхом: управління цілями; використання маркетингу; застосування ринкового механізму через взаємодію його елементів: попиту, пропозиції, ціни та конкуренції; залучення персоналу до управління за допомогою покращання стилю керівництва, розвитку організаційної культури, відповідальності, підзвітності»<sup>87</sup>. І пріоритетне місце тут займають уже прагматизм, вигода, прибуток.

На противагу новому державному управлінню з державним менеджментом виникають ліберально-комунітаріанський підхід, що розвивається в концепції «політичних мереж» і спирається на розвиток довірливих взаємин між політичними інститутами держави і суспільства, а також визнає рівність громадян, як і інших суб'єктів мережі<sup>88</sup>, та демократичного громадянства, що спирається на «чутливий» до потреб громадян уряд, що «...бере до уваги інтереси громадянського суспільства і ступінь відкритості адміністрації будь-якого рівня для суспільного контролю й участі»<sup>89</sup>.

Процеси глобалізації та євроінтеграції підштовхнули розвиток різних теоретичних бачень і правил взаємодії на міжнародній арені. Парадигми міжнародних відносин – це концептуальні моделі постановки та вирішення єдиного взаємопов'язаного комплексу впорядкованих завдань та проблем, пов'язаних із відстоюванням національних інтересів на міжнародній арені<sup>90</sup>. Парадигми міжнародних відносин у конкретно-історичних умовах жорстко регламентують як формулювання проблем міжнародних відносин, так і характер державно-управлінських рішень щодо їх розв'язання. Геополітична парадигма міжнародних відносин полягає в захисті національних інтересів, який розглядається як недопущення іноземного втручання

<sup>87</sup> Загорський В. С., Ліпенцев А. В. Концепція публік менеджменту. С. 22.

<sup>88</sup> Там само. С. 21.

<sup>89</sup> Там само. С. 28.

<sup>90</sup> Шевченко М. М. Парадигми міжнародних відносин. *Енциклопедія державного управління*: у 8 т. Т. 1. С. 430–431.

у внутрішні справи, забезпечення непорушності національних кордонів – як політичних, так і економічних, а також у відстоюванні певних ідеологічних поглядів. Геополітична стратегія реалізується виключно на державному рівні і передбачає певний симбіоз геополітики й стратегії, який приводить до досягнення конкретної мети (концентрації управління у світі для встановлення контролю за планетарними ресурсами)<sup>91</sup>.

Контроль над простором, новими вимірами простору пов'язаний із цивілізаційним розвитком і розвитком технологій, хоча не змінюється «поле битви за ресурси та вплив на поведінку»: простір – економіка – панеконіміка – глобальна економіка. Геополітика з військовим контролем перетворилася на геоекономічну парадигму розвитку як засіб забезпечення національних інтересів шляхом забезпечення високих темпів економічного зростання через інтернаціоналізацію господарських зв'язків і поступове розширення національних кордонів заради вільного руху товарів, капіталів, робочої сили, технологій<sup>92</sup>. Ця парадигма спрямована на нав'язування оточенню своєї політичної волі і бачення майбутнього, на встановлення й досягнення стратегічних горизонтів, які визначаються геоекономічною конкуренцією та масштабами управління ризиками, на зміцнення чи підірвання тієї чи іншої системи соціально-економічних орієнтацій<sup>93</sup>. Отже, геоекономічна стратегія – це методи контролю над різноманітними ресурсними потоками та управління міжнародними виробничими ланцюгами в межах планети з метою участі суб'єктів міжнародних відносин у створенні та перерозподілі світового валового продукту; установа контролю над потоками інформації, товарів, послуг, капіталів, робочої сили, інформаційного простору, перехід від статичного до динамічного використання простору<sup>94</sup>.

І, нарешті, остання провідна парадигма, яку слід розглядати як фундаментальну для реформування публічної служби, це парадигма демократії. Вона охоплює або умовно поділяється на пряму античну

<sup>91</sup> Шевченко М. М. Парадигми міжнародних відносин. *Енциклопедія державного управління*: у 8 т. Т. 1. С. 430.

<sup>92</sup> Там само. С. 431.

<sup>93</sup> Там само. С. 431.

<sup>94</sup> Там само. С. 431.

демократію (два варіанти республіканізму) та демократію ліберальну представницьку (захисна та розвиваюча ліберальна демократія – демократія співучасті, дорадча, громадянського республіканізму). Фактично обираючи будь-яку концепцію демократичного врядування важливим залишається дотримання ключових принципів демократії під час здійснення врядування. Обрання форм, методів, засобів здійснення демократичного самоврядування підкреслює роль громадянина в процесах управління і, відповідно, визначає і роль публічного службовця як насамперед громадянина, а потім виконавця волі і захисника інтересів держави.

«Парадигмальний зсув»<sup>95</sup> «як загальне бачення, що поділяється членами певної спільноти на рівні «глибинної структури» базових цінностей та переконань» (П. Петровський) парадигми обумовлюють (і навіть «нав'язують») певний спосіб практичного творення соціальної дійсності, який їм відповідає. Це особливо помітно в періоди парадигмального здвигу, коли нова концептуальна модель (спосіб сприйняття та розуміння – моє), обґрунтована видатними мислителями своєї епохи, спонукає до рішучого розриву зі старими зразками суспільної практики і сама розвивається під впливом нових відносин<sup>96</sup>. Проте парадигми державного управління та публічної служби завжди відображатимуть дзеркально саме суспільство, стиль його мислення, рівень правової та організаційної культури і ступінь гуманізму в умовах виживання, боротьби за ресурси та розвиток у цілому, не індивідуальний, але громадський.

<sup>95</sup> Колодій А. Ф. Парадигми демократії. *Енциклопедія державного управління*: у 8 т. / наук.-ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.]; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ: НАДУ, 2011. Т. 8: Публічне врядування / наук.-ред. колегія: В. С. Загорський (голова), С. О. Телешун (співголова) [та ін.]; Львів. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2011. С. 397.

<sup>96</sup> Там само. С. 396–399.



### **5.3. Модернізація публічної служби в умовах зміни парадигми державного управління: науково-правовий аспект**

Модернізація публічної служби є невід'ємною складовою стратегічних перетворень, започаткованих в Україні, з метою забезпечення її якості шляхом наближення державної служби та служби в органах місцевого самоврядування до європейських принципів, які висуваються до країн – кандидатів на вступ до ЄС, а також принципів належного врядування, які закріплені рішеннями Ради Європи<sup>97</sup>. Це означає, що забезпечення якості публічної служби спрямоване на подальше вдосконалення інституту публічної служби в Україні в рамках адаптації його до стандартів Європейського Союзу для наближення до загальноприйнятих засад для країн – членів Європейського Союзу, що, зрештою, сприятиме більш повній реалізації конституційних прав, свобод та законних інтересів громадян, наданню їм у належному обсязі якісних державних послуг та створенню реальних (внутрішніх) передумов для вступу України до Європейського Союзу.

Європейські стандарти публічного управління слід розуміти як комплекс принципів і норм формування й упровадження політик, вимог до систем управління, які в сукупності створюють засади добровільного й повторного їх застосування в діяльності з метою наближення до певної еталонної моделі побудови й реалізації сучасної публічної влади, орієнтованої на людину<sup>98</sup>. Водночас європейські стандарти публічної служби – це вимоги до організації, функціонування, структури та управління системою публічної служби країн-членів ЄС, що встановлені законодавством і є результатом неформальної співпраці для забезпечення реалізації місії, мети та завдань ЄС, ви-

<sup>97</sup> Про затвердження Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та плану заходів щодо її реалізації: Розпорядження Каб. Міністрів України від 18.03.2015 № 227-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/227-2015-%D1%80>

<sup>98</sup> Шаров Ю. Європейські стандарти публічного управління: проекція на муніципальний рівень. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010\\_01%284%29/10syppmr.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_01%284%29/10syppmr.pdf)

значених у засновницьких договорах<sup>99</sup>. Тобто сучасні стандарти державного управління набули різних форм та існують як: стандарти або критерії; принципи організації систем державного управління або державного устрою; цінності, на які слід спиратися політикам та державним службовцям під час вироблення та впровадження політики; якість послуг (управлінських, комунальних тощо), які їх отримують громадяни; правила, процедури, механізми, що забезпечують ефективне функціонування системи державного управління; інструменти міжнародного права (наприклад конвенції, декларації) та національне законодавство; хартії та кодекси тощо<sup>100</sup>.

У сучасних умовах відбувається переоцінка принципів і теоретичних концептів, на яких відбувалось упровадження в систему державного управління підходів, характерних для минулого століття. Зокрема, втілювані у другій половині ХХ ст. концепції «держави добробуту», «соціальної держави», «нового державного менеджменту», «маловитратної держави» тощо, значною мірою вичерпали себе, що зумовило появу більш зважених підходів, характерних для належного врядування («good governance»), «держави, що активізує», «електронної держави» тощо, та спроб сформувати «узагальнену модель» державного управління, що задовольняла б національні потреби на інтеграційному рівні<sup>101</sup>. Основними передумовами спільного розвитку публічної служби ЄС, на основі підходів сучасного менеджменту, стали: трансформація концепцій державного управління; Public-Private Partnerships; соціальний діалог як засіб забезпечення збалансованості розвитку публічного і приватного ринків праці в рамках ЄС; упровадження інструментарію CAF; гуманізація управлінського сектору та забезпечення його гнучкості на основі теорії New public management<sup>102</sup>.

<sup>99</sup> Чихосєва Н. М. Стандарти державної служби України: сучасний рівень та потреба в запозиченні європейського досвіду. URL: [irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?C21CO](http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21CO)

<sup>100</sup> Стандарти європейського врядування: навч. посіб. / авт. кол.: І. А. Грицяк та ін.; за заг. ред. І. А. Грицяка. Київ: НАДУ. С. 17–18.

<sup>101</sup> Європейський Союз у ХХІ столітті: функціонування та розвиток: монографія / кол. авт.; за заг. ред. чл.-кор. НАН України, проф. В. С. Загорського, проф. О. Я. Красівського. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2016. С. 172–173.

<sup>102</sup> Чихосєва Н. М. Стандарти державної служби України ... URL: [irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?C21CO](http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21CO)

Концепції модернізації публічної служби об'єднує те, що вони демонструють нові цінності, норми, нове ставлення до громадян, політичних представників, керівників і підлеглих, а саме: гласність, відповідальність, готовність до ризику, підприємливість, колективний стиль керівництва, демократичну, інформаційну і комунікативну політику». Якщо говорити про формування публічної служби європейського типу, слід зазначити, що в європейському законодавстві немає чітких вимог щодо влаштування систем державного управління та публічної служби, проте існують загальновизнані принципи, які мають бути присутніми в публічних службах усіх країн-членів ЄС і які складають так званий європейський адміністративний простір<sup>103</sup>. Ці принципи відображені в законодавстві всіх країн Європейського Союзу, серед них: верховенство права, чіткість та однозначність законодавства, відкритість і прозорість, підзвітність та відповідальність, ефективність, організаційна спроможність і залучення громадян до процесів прийняття рішень.

Таким чином, гармонізація публічної служби з міжнародними стандартами та нормами ЄС передбачає впровадження стандартів дотримання трудових та соціальних прав людини і основоположних свобод; стандартів: демократичного/або доброго належного врядування; електронного врядування; управління якістю; управління людськими ресурсами; доброчесності; безперервної освіти дорослих. Зазначені стандарти стали основою національного законодавства про публічну службу. Водночас слід чітко розрізняти поняття «реформування публічної служби» і «модернізація публічної служби», оскільки, на нашу думку, реформування публічної служби – це активний, керований еволюційний шлях розвитку інституту публічної служби, який передбачає його перехід у якісно новий стан, це перетворення й радикальні зміни в системі органів публічної влади та публічно-службових відносин, шляхів, методів і способів управлінської діяльності.

<sup>103</sup> План модернізації державного управління: пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування / [А. Вишневський (кер. авт. кол.) та ін.; за заг. ред. Т. Мотренка.] Київ: Центр адаптації держ. служби до стандартів Європ. Союзу, 2010. 396 с.; Державна адміністрація в Україні: становлення та розвиток / за заг. ред. А. В. Толстоухова, Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук. Дніпропетровськ: Монолит, 2010. С. 188–189.

Модернізація здійснюється з метою приведення в більш сучасний і конкурентоспроможний вигляд окремих її складових. Процеси модернізації розглядаються, зазвичай, у різних значеннях. За етимологією під модернізацією публічної служби розуміють такі зміни в суспільстві, в результаті яких виникають і затверджуються відносини й інститути сучасного типу. У цьому контексті об'єктами модернізації, які можна оновлювати, перебудовувати, вдосконалювати, змінювати, осучаснювати тощо є органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Тобто модернізація публічної служби – це 1) системний процес різного роду зрушень і перетворень у сфері публічної служби, що забезпечує перехід інституту публічної служби від стабільного «традиційного» до безперервно змінного, динамічного сучасного стану в напрямі його оновлення, постійного якісного вдосконалення, який стосується різномірних правових, організаційних, інституціональних, соціальних, економічних, політичних, етичних та інших аспектів публічної служби; 2) прогресивний процес комплексного реформування чинного інституту публічної служби, що здійснюється з метою приведення в більш конкурентоспроможний вигляд окремих його складових елементів та створення в ньому нових інститутів, супроводжується структурними змінами й трансформацією функцій, форм, методів, технологій, інструментів і способів управлінської діяльності у сфері публічної служби з метою реалізації нових цілей, завдань, пріоритетів, стратегій, набуття нової позитивної якості, наближення до максимально можливого рівня розвиненості, адаптації інституту публічної служби до європейських стандартів і цінностей державної служби<sup>104</sup>.

Слід зазначити, що реформування та модернізація публічної служби в Україні є одним з основних напрямів здійснення адміністративної реформи, оскільки публічна служба є ключовим елементом публічного управління, від ефективного функціонування якого залежить додержання конституційних прав і свобод громадян<sup>105</sup>. Необхідність реформування й модернізації публічної служби викликана

<sup>104</sup> Публічне управління: термінолог. слов. / уклад.: В. С. Куйбіда та ін.; за заг. ред. В. С. Куйбіди, М. М. Білінської, О. М. Петрос. Київ: НАДУ, 2018. С. 93–94.

<sup>105</sup> Нижник Н., Муза О. Інституційна модернізація державної служби України в сучасних умовах. *Право України*. 2016. № 9. С. 10.

насамперед тим, що сьогодні система публічної служби є ще недостатньо ефективною і не відповідає стратегічному курсу держави на демократію та європейські стандарти врядування. Причинами неефективності системи публічної служби впродовж багатьох років незалежності України були: недостатня прозорість системи управління персоналом на публічній службі та пов'язана з цим проблема корупції публічних службовців; недостатня професійна та соціальна захищеність статусу публічних службовців; низька інституційна спроможність кадрових служб, пов'язана з неможливістю виконання ними провідної ролі в питаннях управління персоналом; відсутність механізму здійснення ротації персоналу на посадах державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування й умов для постійного професійного розвитку без відриву від роботи; відсутність єдиних засад стратегічного планування діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з орієнтацією на досягнення очікуваних результатів; недостатня якість та доступність публічних послуг для фізичних та юридичних осіб, що посилює негативне сприйняття всієї системи публічної служби та державного управління й місцевого самоврядування; формальність використання (недієвість) процедур оцінювання діяльності публічних службовців та низький їх вплив на проходження публічної служби й підвищення результативності діяльності публічних службовців, відсутність єдиних критеріїв оцінювання; неефективність класифікації посад публічних службовців, що не відображала відмінності в їх роботі й спричиняла невідповідність в оплаті їхньої праці та ін.<sup>106</sup>

Комплексні системні зміни законодавства та послідовні кроки в імплементації законодавства публічної служби були визначені Стратегією реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року, з урахуванням основних положень: Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з

<sup>106</sup> Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи: монографія / за заг. ред. Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук. Дніпропетровськ: Монолит, 2009. 384 с.; Державна адміністрація в Україні: становлення та розвиток / за заг. ред. А. В. Толстоухова, Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук. Дніпропетровськ: Монолит, 2010. 400 с.

атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, ратифікованої Законом України від 16 вересня 2014 р. № 1678-VII; Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Постановою Верховної Ради України від 11 грудня 2014 р. № 26-VIII; Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схваленої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5<sup>107</sup>.

Стратегією було визначено, що на сьогодні сучасний стан розвитку публічної служби потребує нормативно-правового вдосконалення та актуалізації положень законодавства щодо запобігання проявам корупції серед державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування; відкритого конкурсного відбору на усі посади державної служби; просування по службі державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування з урахуванням професійної компетентності та сумлінного виконання своїх посадових обов'язків; визначення вимог до посад державної служби та служби в органах місцевого самоврядування; чіткого і прозорого механізму відповідальності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, які призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі, за порушення вимог законодавства, невиконання чи неналежне виконання своїх обов'язків; соціального захисту державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування; удосконалення системи оплати праці державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування; відповідності системи державних органів та органів місцевого самоврядування повноваженням і функціям, що вони виконують; інституційної спроможності державної служби та служби в органах місцевого самоврядування; кардинального оновлення змісту діяльності кадрових служб державних органів та органів місцевого самоврядування, посилення їх ролі в управлінні персоналом відповідного органу; удосконалення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування; налагодження тісного

<sup>107</sup> Про затвердження Стратегії реформування державної служби ... URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/227-2015-%D1%80>

взаємозв'язку наукових досліджень із практичними потребами державних органів та органів місцевого самоврядування<sup>108</sup>.

Слід зазначити, що нова редакція Закону України «Про державну службу»<sup>109</sup> була прийнята в 2015 р. з урахуванням напрямів розвитку законодавства про державну службу, визначених указами Президента України «Про Концепцію адаптації інституту державної служби до стандартів Європейського Союзу від 5 березня 2004 р. № 278<sup>110</sup> та «Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні» від 20 лютого 2006 р. № 140/2006<sup>111</sup>, спрямованих на забезпечення істотного підвищення якості управлінських послуг, що надаються органами державної влади громадянам, всебічного додержання законних прав та задоволення інтересів громадян, підвищення ефективності державного управління, подальшого здійснення адміністративної реформи, зміцнення потенціалу державної служби та авторитету держави. Так, з урахуванням напрямів розвитку законодавства про державну службу в Україні Законом України «Про державну службу»<sup>112</sup>: здійснено поділ посад на політичні посади і посади державних службовців, окремі категорії посад виведено з державної служби, введено посади державних секретарів; запроваджено ефективніший механізм реалізації громадянами України конституційного права на рівний доступ до державної служби, при цьому закріпивши більш високі вимоги до кандидатів на посади державних службовців, зокрема щодо рівня їх професійності.

Зокрема, на виконання вимог зазначеного Закону:

– прийнято Типові вимоги до професійної компетентності державних службовців категорії «А»; затверджено Порядок визначення

<sup>108</sup> Про затвердження Стратегії реформування державної служби ... URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/227-2015-%D1%80>

<sup>109</sup> Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19>

<sup>110</sup> Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу: Указ Президента України від 05.03.2004 № 278/2004. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/278/2004>

<sup>111</sup> Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні: Указ Президента України від 20.02.2006 № 140/2006. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/140/2006>

<sup>112</sup> Про державну службу. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19>



спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В»<sup>113</sup>;

– удосконалено порядок прийняття на державну службу, передбачивши вступ на державну службу шляхом виключно конкурсного відбору, крім випадків, передбачених цим Законом, та вдосконалено порядок просування по службі. А саме, з метою організації проведення конкурсного відбору та забезпечення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців затверджено Порядок проведення конкурсу на зайняття посад державної служби<sup>114</sup>; Положення по Комісію з питань вищого корпусу державної служби<sup>115</sup>; перелік тестових завдань<sup>116</sup>, Типовий порядок проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців<sup>117</sup> тощо.

Для впровадження норм нового Закону України стосовно врегулювання питань проходження державної служби, а саме, щодо:

– установавання рангів – прийнято постанову Кабінету Міністрів України «Питання присвоєння рангів державних службовців та співвідношення між рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями»<sup>118</sup>;

<sup>113</sup> Про затвердження Порядку визначення спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В»: наказ Нацдержслужби від 06.04.2016 № 72. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0647-16>

<sup>114</sup> Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби: Постанова Каб. Міністрів України від 25.03.2016 № 246. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-%D0%BF>

<sup>115</sup> Про затвердження Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби: Постанова Каб. Міністрів України від 25.03.2016 № 243. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248939524>

<sup>116</sup> Про затвердження Переліку тестових питань і завдань: наказ НАДС від 06.05.2016 № 97/1328/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0097859-16>

<sup>117</sup> Про затвердження Типового порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців: Постанова Каб. Міністрів України від 23.08.2017 № 640. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/640-2017-%D0%BF>

<sup>118</sup> Питання присвоєння рангів державних службовців та співвідношення між рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями: Постанова Каб. Міністрів України від 20.04.2016 № 306. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/306-2016-%D0%BF>



– надання відпусток – затверджено порядок надання державним службовцям додаткових оплачуваних відпусток<sup>119</sup>; порядок відкликання державного службовця із щорічної відпустки<sup>120</sup>; порядок відшкодування непередбачуваних витрат державного службовця у зв'язку з його відкликанням із щорічної основної або додаткової відпустки<sup>121</sup>;

– професійного розвитку – прийнято нормативно-правові акти щодо реформування системи професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування<sup>122</sup> та затверджено порядок стажування державних службовців<sup>123</sup>;

<sup>119</sup> Про затвердження Порядку надання державним службовцям додаткових оплачуваних відпусток: Постанова Каб. Міністрів України від 06.04.2016 № 270. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/270-2016-%D0%BF>

<sup>120</sup> Про затвердження Порядку відкликання державного службовця із щорічної відпустки: Постанова Каб. Міністрів України від 25.03.2016 № 230. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248928332>

<sup>121</sup> Про затвердження Порядку відшкодування непередбачуваних витрат державного службовця у зв'язку з його відкликанням із щорічної основної або додаткової відпустки: Постанова Каб. Міністрів України від 25.03.2016 № 231. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/231-2016-%D0%BF>

<sup>122</sup> Деякі питання реформування системи професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування: Постанова Каб. Міністрів України від 27.09.2016 № 674. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249368547>; Про схвалення Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад: Розпорядження Каб. Міністрів України від 01.12.2017 № 974–р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-shvalennnya-konserciyu>; Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 10.05.2018 № 342. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-zatverdzhennya-planu-zahodiv-shodo-realizaciyi-konserciyi-reformuvannya-sistemi>; Про затвердження Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад: Постанова Кабінету Міністрів України від 06.02.2019 № 106. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2019-%D0%BF>

<sup>123</sup> Про затвердження Порядку стажування державних службовців: наказ Нацдержслужби від 03.03.2016 № 48. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0439-16>

– ведення кадрової роботи – затверджено порядок обчислення стажу державної служби<sup>124</sup>; типові положення про службу управління персоналом державного органу<sup>125</sup>; типові правила внутрішнього службового розпорядку<sup>126</sup>; порядок ведення та зберігання особових справ державних службовців<sup>127</sup>, порядок обліку та роботи з дисциплінарними справами<sup>128</sup>;

– оплати праці – прийнято постанову Кабінету Міністрів України «Деякі питання оплати праці державних службовців у 2016 році» (збільшено частку посадового окладу і зменшено частку премій і доплат у структурі оплати праці державного службовця та встановлено розміри посадових окладів посад відповідно до 9 груп оплати праці)<sup>129</sup>, затверджено положення про застосування стимулюючих виплат державним службовцям<sup>130</sup>;

– визначено критерії визначення переліку посад працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування<sup>131</sup>, тощо.

<sup>124</sup> Про затвердження Порядку обчислення стажу державної служби: Постанова Каб. Міністрів України від 25.03.2016 № 229. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/229-2016-%D0%BF>

<sup>125</sup> Про затвердження Типового положення про службу управління персоналом державного органу: наказ Нацдержслужби України від 03.03.2016 № 47. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0438-16>

<sup>126</sup> Про затвердження Типових правил внутрішнього службового розпорядку: наказ Нацдержслужби від 03.03.2016 № 50. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0457-16>

<sup>127</sup> Про затвердження Порядку ведення та зберігання особових справ державних службовців: наказ Нацдержслужби від 22.03.2016 № 64. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0567>

<sup>128</sup> Про затвердження Порядку обліку та роботи з дисциплінарними справами: наказ Нацдержслужби від 03.03.2016 № 49. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0456-16>

<sup>129</sup> Деякі питання оплати праці державних службовців у 2016 році: Постанова Каб. Міністрів України від 06.04.2016 № 292. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/292-2016-%D0%BF>

<sup>130</sup> Про затвердження Положення про застосування стимулюючих виплат державним службовцям: Постанова Каб. Міністрів України від 06.04.2016 № 289. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248955678>

<sup>131</sup> Про затвердження критеріїв визначення переліку посад працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування: Постанова Каб. Міністрів України від 06.04.2016 № 271. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/271-2016-%D0%BF>

У 2019 р. Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади» від 19 вересня 2019 р. № 117 внесено низку суттєвих змін до Законів України «Про державну службу», «Про Кабінет Міністрів України» та «Про центральні органи виконавчої влади», які стосуються обмеження дії законодавства про працю та державну службу, спрощення порядку прийняття на державну службу та звільнення з неї, підвищення відповідальності державних службовців за досягнення результатів своєї діяльності, усунення зайвих проміжних органів оскарження при збереженні безумовного права на судове оскарження, запровадження можливості контрактної державної служби та усунення надмірного (на рівні закону) регулювання зазначених суспільних відносин, а відповідні повноваження делегуються Кабінету Міністрів України<sup>132</sup>.

З метою забезпечення системного оновлення Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», що сприятиме побудові в Україні професійної та ефективної служби в органах місцевого самоврядування з урахуванням кращих міжнародних практик та національного досвіду, було підготовлено законопроект від 17 травня 2018 р. № 8369<sup>133</sup>, яким пропонується внести зміни до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»<sup>134</sup>, виклавши його в новій редакції.

Наведена мета реалізується в положеннях законопроекту, якими передбачається оновлення правових передумов для:

- врегулювання статусу службовців місцевого самоврядування та виборних посадових осіб місцевого самоврядування;
- забезпечення політичної нейтральності службовців місцевого самоврядування;
- урегулювання законом основних питань служби в органах місцевого самоврядування та надання органам місцевого самовря-

<sup>132</sup> Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади: Закон України від 19.09.2019 № 117-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/117-20>

<sup>133</sup> Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 17.05.2018 № 8369. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=64016](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64016)

<sup>134</sup> Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 № 2493-III. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>

дування повноважень самостійно вирішувати питання формування умов оплати праці виборних посадових осіб та службовців місцевого самоврядування, інші питання проходження служби в органах місцевого самоврядування та встановлення загальних правил і гарантій для здійснення таких повноважень;

- адаптації основ служби в органах місцевого самоврядування до концептуальних підходів, закладених Законом України «Про державну службу», зокрема щодо загальних засад служби, принципів, прав та обов'язків службовців місцевого самоврядування, деполітизації служби, класифікації посад в органах місцевого самоврядування та рангів службовців, оцінювання результатів службової діяльності, порядку, підстав для притягнення службовця органу місцевого самоврядування до дисциплінарної відповідальності та видів дисциплінарних проступків і дисциплінарних стягнень, підстав припинення служби тощо;

- переведення посад керуючих справами виконавчих комітетів рад із категорії виборних посад до категорії службовців, передачі їм значної частини кадрових повноважень, які на сьогодні належать відповідним головам, що дасть змогу зменшити політичний вплив на призначення та звільнення службовців місцевого самоврядування;

- визнання відкритого конкурсу основною процедурою для вступу на посаду службовця місцевого самоврядування та для переходу на посади вищої категорії;

- упорядкування структури заробітних плат шляхом збільшення частки посадового окладу (основної частини), зменшення кількості та частки надбавок і премій (додаткових та стимулюючих виплат) для підвищення стабільності заробітної плати службовців місцевого самоврядування;

- створення умов для підвищення кваліфікації виборних посадових осіб та службовців місцевого самоврядування<sup>135</sup>.

З метою подальшого розвитку інституту публічної служби сьогодні вкрай необхідним є прийняття в новій редакції внесеного на розгляд Верховної Ради України законопроекту № 8369 від 17.05.2018 р., який має врегулювати відносини у сфері служби в органах місцево-

---

<sup>135</sup> Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 17.05.2018 № 8369. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=64016](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64016)

го самоврядування, забезпечити формування професійного корпусу службовців місцевого самоврядування та вирішити питання привабливості служби, підвищення посадових окладів, результативності роботи, незворотності реформи децентралізації, її кадрового забезпечення<sup>136</sup>.

Пріоритетні напрями реформування й модернізації публічної служби викладені в низці нормативно-правових актів, зокрема в Стратегії державної кадрової політики на 2012–2020 роки, Стратегії реформування державного управління України, Концепції запровадження посад фахівців з питань реформ, Концепції впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах, Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної влади в Україні<sup>137</sup>. У зазначених документах визначені стратегічні завдання щодо: формування й реалізації ефективної державної кадрової політики; реформування міністерств та інших центральних органів виконавчої влади для забезпечення виконання такими органами всіх необхідних функцій, під-

<sup>136</sup> Проект закону про внесення змін до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 17.05.2018 № 8369. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=64016](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64016)

<sup>137</sup> Про Стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 роки: Указ Президента України від 01.02.2012 № 45/2012. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/45/2012>; Деякі питання реформування державного управління України: Розпорядження Каб. Міністрів України від 24.06.2016 № 474-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80>; Про схвалення Концепції запровадження посад фахівців з питань реформ: Розпорядження Каб. Міністрів України від 11.11.2016 № 905-р. *Уряд. кур'єр*. 2016. № 247; Про схвалення Концепції впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах та затвердження плану заходів щодо її реалізації: Розпорядження Каб. Міністрів України від 01.12.2017 № 844-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/844-2017-%D1%80>; Про схвалення Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади: Розпорядження Каб. Міністрів України від 27.12.2017 № 1013-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1013-2017-%D1%80>; Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Каб. Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

звітності, підконтрольності та максимальної ефективності і результативності їх діяльності; створення необхідних умов для підготовки та реалізації національних реформ шляхом оновлення й посилення кадрового потенціалу через залучення на державну службу кваліфікованих і компетентних фахівців – фахівців з питань реформ; упровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами для створення умов відкритого, прозорого та ефективного державного управління із застосуванням новітніх інформаційно-комунікаційних технологій; формування сучасної ефективної системи професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, забезпечення підвищення рівня їх професійної компетентності; реформування системи оплати праці публічних службовців; підвищення рівня авторитету та престижності публічної служби.

Основними складовими реформи, що забезпечуватимуть модернізацію державної служби, є: визначення посад державних службовців, які несуть відповідальність за проведення основних національних реформ і мають право на спеціальні умови оплати праці в рамках загальної системи оплати праці державних службовців (так звані «реформаторські кадри») (далі – фахівці з питань реформ); запровадження принципів державного управління в системі державної служби шляхом ефективної реалізації Закону України «Про державну службу»; фінансова стабільність реформування системи оплати праці державних службовців з урахуванням макроекономічних показників; оптимізація чисельності працівників у системі органів державного управління; утворення структурних підрозділів з управління персоналом або введення посади спеціаліста з питань персоналу в міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади з метою розвитку сучасного управління людськими ресурсами з координацією діяльності Національним агентством України з питань державної служби (НАДС); створення інтегрованої інформаційної системи управління людськими ресурсами на державній службі; реформа системи професійного навчання державних службовців, у тому числі в частині володіння іноземною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Європи; посилення інституційної спроможності НАДС<sup>138</sup>.

<sup>138</sup> Деякі питання реформування державного управління України: Розпорядження Каб. Міністрів України від 24.06.2016. № 474-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80>

Відповідно до зазначеної вище Стратегії протягом 2016 р. близько 10–15 % державних службовців мали бути переведені на посади працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування. Оптимізація та автоматизація внутрішніх процесів, реформа системи надання адміністративних послуг сприятимуть скороченню протягом 2017–2020 рр. у державних органах чисельності державних службовців та працівників, які виконують функції з обслуговування, не менш як на 10 % порівняно з чисельністю таких працівників станом на 1 січня 2016 року. Суттєвий перегляд завдань та функцій державних органів, автоматизація процесів їх роботи сприятимуть залученню на державну службу висококваліфікованих фахівців з відповідним досвідом та навичками, що дасть змогу якісно оновити систему державного управління та державної служби відповідно до європейських стандартів та кращих практик управління. До 2020 р. передбачається поступове скорочення чисельності державних службовців та працівників центральних органів виконавчої влади та державних службовців місцевих держадміністрацій шляхом децентралізації функцій<sup>139</sup>.

У Стратегії зазначено, що НАДС є провідним органом з питань реалізації Закону України «Про державну службу», відповідно до якого на Службу покладено 11 нових функцій. НАДС здійснює функціональне управління державною службою. Успіх реформи значною мірою залежить від якості управління людськими ресурсами в державних органах, що потребує утворення ефективних і дієвих служб управління персоналом у кожному державному органі. Служби управління персоналом мали бути утворені протягом 2016 р. в усіх державних органах (в організаціях з невеликою чисельністю працівників мав бути призначений спеціаліст з питань управління людськими ресурсами)<sup>140</sup>.

Національна академія державного управління при Президентів України повинна забезпечувати навчання та підвищення кваліфікації державних службовців, проводити дослідження щодо державного управління і самоврядування. Метою реформування Національної

<sup>139</sup> Деякі питання реформування державного управління України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80>

<sup>140</sup> Там само. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80>



академії державного управління при Президентові України є підвищення якості професійного навчання, приведення програм навчання у відповідність із сучасними потребами державного управління, формування проукраїнської еліти державного управління, яка б керувалася принципами державності та державного адміністрування, навчання впродовж життя, горизонтальної взаємодії та кооперації, а також забезпечувала особистий розвиток. Одним із пріоритетів реформування системи професійного навчання державних службовців є визначення потреб у навчанні державних службовців з урахуванням вимог Закону України «Про державну службу» та принципів державного адміністрування.

З урахуванням переваг технологій електронного урядування завданнями із забезпечення розвитку електронного урядування в Україні є: забезпечення захисту прав громадян на доступ до державної інформації; залучення громадян до участі в управлінні державними справами; удосконалення технології державного управління; підвищення якості управлінських рішень; подолання «інформаційної нерівності», зокрема шляхом створення спеціальних центрів (пунктів) надання інформаційних послуг, центрів обслуговування населення (колцентрів), вебпорталів надання послуг; організація надання послуг громадянам і суб'єктам господарювання в електронному вигляді з використанням Інтернету та інших засобів, насамперед за принципом «єдиного вікна»; надання громадянам можливості навчатися протягом усього життя; деперсоніфікація – надання адміністративних послуг з метою зниження рівня корупції в державних органах; організація інформаційної взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування на базі електронного документообігу з використанням електронного цифрового підпису; забезпечення передачі і довгострокового зберігання електронних документів у державних архівах, музеях, бібліотеках, підтримки їх в актуалізованому стані та надання доступу до них<sup>141</sup>.

Важливим чинником дотримання та захисту прав людини є посилення підзвітності публічних службовців, зокрема шляхом прий-

<sup>141</sup> Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні: Розпорядження Каб. Міністрів України від 13.12.2010 № 2250-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2250-2010-%D1%80>.



няття відповідного законодавства щодо створення інституціональних стримувань та процедурних резонаторів управлінської діяльності, формування освітніх систем сприяння підвищенню кваліфікації публічних службовців і з прав людини та принципів належного врядування, а також правових шляхів забезпечення відшкодування жертвам порушення прав людини. Посилення відповідальності посадових осіб органів управління за доведені факти корупції та випадки економічної злочинності, а також визначення передбачуваних правопорушень шляхом дослідження та узагальнення суті й результатів скарг з боку громадськості про порушення прав людини, прийняття рекомендацій антикорупційних процедур у державних установах здатні істотно покращити становище з правами людини<sup>142</sup>.

З метою захисту та утвердження демократичних цінностей, верховенства права та прав людини в Україні, упровадження доброчесності на публічній службі прийнято закони України «Про очищення влади», «Про запобігання корупції», а також Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування тощо. Що стосується впровадження європейських стандартів освіти на публічній службі, то вони передбачають освіту дорослих упродовж життя, яка спрямована на дотримання прав та основоположних свобод людини і громадянина, розвиток громадянських компетентностей державних службовців та побудована з урахуванням принципів Болонського процесу (мобільності, автономії закладів вищої освіти, компетентнісного підходу та забезпечення якості освіти (створення систем внутрішнього та зовнішнього забезпечення якості освіти).

Європейські стандарти освіти свідчать, що європейські країни намагаються підвищити функціональну грамотність дорослого населення, тобто вміння ефективно виконувати професійні та соціальні функції, що знайшли своє відображення в Меморандумі безперервної освіти ЄС (Memorandum of Lifelong Learning)<sup>143</sup>. З метою інтеграції

<sup>142</sup> Європейський Союз у XXI столітті: функціонування та розвиток: монографія / кол. авт.; за заг. ред. чл.-кор. НАН України, проф. В. С. Загорського, проф. О. Я. Красівського. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2016. 632 с.

<sup>143</sup> Меморандум неперервного образования Европейского Союза: междунар. док. 2000 р. URL: <http://www.znanie.org/docs/memorandum.html>

України до єдиного європейського освітнього простору, забезпечення якості освіти та навчання дорослих упродовж життя прийнято низку важливих нормативно-правових актів, серед яких Національна рамка кваліфікацій<sup>144</sup>, Національна стратегія розвитку освіти в Україні на період до 2021 року<sup>145</sup>, закони України «Про професійний розвиток працівників»<sup>146</sup>, «Про вищу освіту»<sup>147</sup>, «Про освіту»<sup>148</sup> тощо.

Таким чином, розвиток законодавства про публічну службу здійснюється шляхом її адаптації до стандартів Європейського Союзу за такими пріоритетними напрямками, як удосконалення правових засад функціонування державної служби, реформування системи оплати праці публічних службовців, удосконалення та підвищення ефективності управління публічною службою та забезпечення її професіоналізації.

Основні напрями реформування й модернізації публічної служби включають: законодавче закріплення нових підходів до управління, організації та функціонування публічної служби; удосконалення конкурсних засад добору кадрів на публічну службу та управління людськими ресурсами на публічній службі; забезпечення політичної нейтральності публічних службовців у процесі виконання своїх професійних обов'язків, посилення їх правової та соціальної захищеності; використання в роботі з персоналом інноваційних технологій проведення моніторингу та оцінки персоналу публічної служби; регламентування порядку й процедури надання публічних послуг; забезпечення реалізації етичних засад публічної служби та реформування інституту дисциплінарної відповідальності публічних службовців;

---

<sup>144</sup> Про затвердження Національної рамки кваліфікацій: Постанова Каб. Міністрів України від 23.11.2011 № 1341. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1341-2011-%D0%BF>

<sup>145</sup> Про Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року: Указ Президента України від 25.06.2013 № 344/2013. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/344/2013>

<sup>146</sup> Про професійний розвиток працівників: Закон України від 12.01.2012 № 4312-VI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4312-17>

<sup>147</sup> Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 № 1556-VII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>

<sup>148</sup> Про освіту: Закон України від 05.09.2017 № 2145-VIII. *Відом. Верхов. Ради України*. 2017. № 38–39. Ст. 380.

підвищення ефективності управління публічною службою; упровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами; формування сучасної ефективної системи професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, забезпечення підвищення рівня їх професійної компетентності; реформування системи оплати праці та мотивації публічних службовців; підвищення рівня авторитету та престижності публічної служби.

Комплексне реформування й модернізація публічної служби на засадах європейського адміністративного простору сприятиме створенню професійної, політично нейтральної, відповідальної, авторитетної, ефективної та престижної публічної служби, що забезпечуватиме результативну та ефективну діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування й надання якісних публічних послуг громадянам.

#### **5.4. Проблемні питання та першочергові наукові завдання сучасної публічної служби в Україні**

Демократичні перетворення, які відбуваються в Україні, супроводжуються одночасною трансформацією всіх інститутів влади, ліквідацією залишків старої системи, створенням нових установ державної влади, формуванням нової законодавчої бази для її здійснення.

У сучасних умовах реалізації в Україні принципів демократії в системі державного управління виникає питання легітимізації державної влади в цілому, відновлення довіри до неї громадян, установлення престижу та авторитету публічної служби. Орієнтація влади на потреби суспільства означає наближення держави до громадян та зумовлює необхідність визначення носіїв соціальних функцій влади. У цьому контексті мобілізуючою та злагодженою рушійною силою повинна стати публічна служба в її європейському вимірі, що є важливим для забезпечення якості і результативності реформ у державному управлінні.

Аналіз сучасної практики реформування публічної служби в розвинутих країнах світу засвідчує, що в процесі впровадження реформ спостерігається тенденція до певної інтеграції окремих елемен-

тів як «елітарної», так і «демократичної» моделей організації публічної служби, що дає змогу поєднати їх переваги. Ця тенденція відображена і в ідеології Закону України «Про державну службу». Проголошені принципи відкритості, доступності державної служби для всіх громадян відповідають певним фаховим критеріям без будь-якої дискримінації за соціальним походженням, майновим станом, політичними поглядами і відкритим конкурентним заміщенням вакантних посад. Водночас розбудовується система спеціальних навчальних закладів і професійно-освітніх програм із підготовки кадрового резерву публічних службовців, з їх «елітарної», у кращому розумінні цього терміна, освіти та «державницького» виховання. Реалізується комплекс заходів з підвищення соціально престижного статусу в суспільстві публічних службовців та їх соціального захисту.

Актуальною є проблема «кристалізації» певної корпоративної культури публічних службовців із притаманним їй державницьким менталітетом та службовою етикою. Ставиться завдання формування в перспективі загального інституту українського чиновництва, здатного якісно виконувати адміністративні функції управління і особливої соціальної верстви публічних службовців зі спеціальними вимогами до них, наприклад наявності якостей лідера, креативності, стратегічної компетентності тощо. Сьогодні ще не зовсім зрозуміло, у якій пропорції в українській моделі державної служби будуть представлені елементи як елітарності, так і відкритості, демократизму. Існує думка про те, що у специфічних умовах постсоціалістичних країн, де тривалий час чиновництво нібито й не існувало як особливий інститут і соціальна верства, головний акцент сьогодні слід робити на відродження елітарних елементів: елітарної професійно-освітньої підготовки кадрового резерву із жорстким конкурентним відбором претендентів; особливому правовому та соціально-престижному статусі службовців, формуванні корпоративної культури українського чиновництва тощо. Але демократичний і переважно егалітарний менталітет більшості українського народу, як нам видається, буде серйозною перешкодою для формування в перспективі переважно елітарної моделі державної служби. Тому більш прийнятною для нас є орієнтація не стільки на європейську (німецьку чи французьку), скільки на північноамериканську модель кадрової політики.

Ключову роль у відкритих, демократичних моделях публічної служби відіграють критерії конкурсного заміщення посад, оцінювання ефективності практичної діяльності та перспективи службового просування. Більшість вакантних посад у державній службі України вже сьогодні заміщаються на конкурсній основі. Але потрібні ще значні зусилля для того щоб ця демократична процедура повною мірою виконала свою роль ефективного інструменту постійного зростання професіоналізму публічних службовців й одночасно повністю відповідала принципам рівних можливостей.

Актуалізація питання ролі й місця оцінювання персоналу органів публічної влади в Україні та меритократичного підходу до формування корпусу публічної служби на різних етапах службової кар'єри пов'язана не тільки зі становленням на вітчизняних теренах традиційного для Європи інституту публічної служби. Новий поштовх для підвищення уваги до оцінювання персоналу обумовлений вимогами щодо професіоналізації державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, втілення принципів управління, орієнтованого на громадян, а також надання службовцями якісних публічних послуг, що, власне, і є головною ознакою публічної служби. Проте якість та своєчасність їх надання ще не стали основним критерієм оцінювання діяльності публічних службовців та виміром їх кар'єрного розвитку. Причини полягають у недосконалості моделі управління, а саме в таких її блоках: роботі з персоналом організації, урахуванні знань і здібностей працівників, стилі й культурі ділових і міжособистісних взаємин працівників, довгострокових цілях розвитку організації, а також політичному забарвленні адміністративної діяльності керівних кадрів, що значною мірою може бути скориговано системою безперервної освіти публічних службовців<sup>149</sup>.

Сучасні українські реалії перебування у стані перманентних змін у системі державного управління і потребують нових підходів до формування кадрового складу публічної служби, які поєднували б дві начебто різні, але взаємодоповнюючі складові штату службовців: реформаторську адхократичного типу та класичну бюрократич-

---

<sup>149</sup> Ващенко К. О. Професійна підготовка державних службовців: теорія, методологія, практика: монографія. Івано-Франківськ: Місто НВ, 2017. 416 с.

ного типу<sup>150</sup>. Синхронне формування стабільних творчих колективів (управлінських команд) та динамічних «команд реформаторів» в органах публічної влади з їх специфікою уможливлється шляхом аналізу ситуації та планової розробки й реалізації заходів щодо професійної орієнтації, добору, набору кадрів, організації їх кар'єри, забезпечення мотивації кадрів та контролю за якістю їх функціонування залежно від завдань, що ставляться перед органами влади, структурним підрозділом, посадою. При цьому «реформатори» мають розробляти, формулювати стратегічні напрями реформування (системи влади, політики органу, місії організації тощо), а службовці-бюрократи, зберігаючи й підтримуючи кращі надбання практики апаратної роботи – реалізовувати й втілювати ідеї «реформаторів».

Запропоновані принципи управління публічною службою повністю відповідають принципам управління розвитком сучасних систем: по-перше, вони забезпечують внутрішню єдність, або цілісність публічної служби; по-друге, цілісність зберігається завдяки гнучкій структурі, здатній адекватно реагувати на зміну як внутрішніх, так і зовнішніх чинників впливу; по-третє, вони не відмінюють ієрархію, необхідну для ранжирування елементів, або підрозділів організації; по-четверте, вони характеризуються значним потенціалом для розвитку публічної служби, у тому числі шляхом самовдосконалення.

За загальними показниками трудової мобільності терміни роботи в одній установі в середньому становлять 3 роки, а в одній галузі – 5,5 років, тобто протягом трудового життя працівник змінює змістовне наповнення професії чотири–п'ять разів. З огляду на це, а також на вимоги професіоналізації публічної служби особливий інтерес становлять внутрішні переміщення кадрів, у тому числі міжпрофесійні, міжвидова кадрова ротація в межах інтегрованого інституту публічної служби, яка являє собою не тільки зміни професіональних якостей, а й життєву перспективу, особисті плани та інтереси співробітників і є однією з форм їх мотивації до професійного вдосконалення. При цьому окремим питанням є проблема оцінювання потенційних можливостей службовців до сприйняття реформаторських задумок, здібностей та здатності їх реалізації в процесі проходження кар'єри.

<sup>150</sup> Минцберг Г. Структура в кулаке: создание эффективной организации / пер. с англ. под ред. Ю. Н. Каптуревского. СПб.: Питер, 2004. 512 с.

Отже, першим етапом оцінювання персоналу публічної служби є запровадження технологій добору і відбору персоналу, здатного здійснити реформування влади. Добір персоналу має важливе значення в управлінні людськими ресурсами, оскільки від нього багато в чому залежить подальша діяльність організацій, тому що тільки за наявності кваліфікованого персоналу вона зможе домогтися найкращих результатів і досягти поставлених завдань.

Згідно зі ст. 22 чинного Закону України «Про державну службу»<sup>151</sup> з метою добору осіб, здатних професійно виконувати посадові обов'язки, проводиться конкурс на зайняття вакантної посади державної служби відповідно до Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби, що затверджується Кабінетом Міністрів України. Конкурс проводиться з урахуванням рівня професійної компетентності, особистих якостей і досягнень кандидатів на зайняття вакантної посади.

Майже річна практика реалізації цих положень закону, що нагромадилася Нацдержслужбою України, іншими центральними органами виконавчої влади, місцевими органами влади після введення в дію закону «Про державну службу» дає змогу проаналізувати переваги й недоліки чинної системи конкурсного відбору. Переважно застосовуються такі методи оцінювання персоналу або кандидатів на вакантні посади: тестування, письмові або усні екзамени та співбесіди. При цьому не відбувається, на противагу досягненням практики управління персоналом у сфері бізнесу, зокрема щодо оцінювання претендентів на посади топ-менеджерів, розподіл на об'єктні напрями оцінювання тих чи інших властивостей особи, серед яких вбачаються такі рівні: психофізіологічний – оцінювання стану здоров'я, психологічних якостей та здібностей кандидата; соціальний – оцінювання здатності працювати в колективі, біографічних відомостей; збирання попередньої інформації про кандидата; перевірка інформації про кандидата; професійний – оцінювання відповідності загальним та спеціальним вимогам до посади; державницький – оцінювання морально-психологічної стійкості, рівня антикорупційної свідомості тощо.

<sup>151</sup> Про державну службу. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/889-19>



За таким підходом на початку реалізації процедури відбору необхідно насамперед сформулювати вимоги до кандидата на зайняття вакансії. Традиційно в основі цього процесу лежить підготовка посадової інструкції, тобто документа, у якому описані основні функції працівника, які має виконувати публічний службовець на цій посаді. Для того щоб полегшити процес підбору кандидатів, багато організацій та установ створюють документи, які характеризують потенційного працівника для успішної роботи на цій посаді – кваліфікаційні карти та карти компетенції.

**Кваліфікаційна карта** готується спільно керівником підрозділу та спеціалістом із людських ресурсів на основі посадової інструкції і є набором кваліфікаційних характеристик (загальна, спеціальна освіта, знання іноземної мови, знання комп'ютера, досвід роботи тощо), якими повинен володіти претендент. Але цей метод акцентує увагу на технічних, формальних характеристиках кандидата, не зважає на особистісні характеристики і потенціал професійного розвитку.

**Карта компетенцій** (портрет ідеального службовця) дає змогу подолати цей недолік і полегшує роботу працівника служби персоналу. Карта компетенції включає особисту характеристику людини, її здібності до виконання тих чи інших функцій, тип поведінки і соціальну роль (орієнтація на інтереси клієнта, вміння працювати в групі, лідерські якості, креативність мислення тощо).

*Збирання попередньої інформації про кандидатів* передбачає такі кроки: попередня співбесіда; аналіз анкети кандидата на заміщення вакантної посади; аналіз резюме кандидата та рекомендацій із попередніх місць роботи. Попередня інформація надається переважно особисто претендентом. Основне завдання етапу – селектувати за формальними ознаками кандидатів, які не відповідають мінімальним, як правило формалізованим, вимогам, яких потребує вакантна посада.

*Перевірка інформації про кандидатів* може стосуватися даних, наведених у резюме, про освіту, наявний досвід роботи, рівень зарплати на попередньому місці роботи, особливості стосунків у колективі. Перевірка здійснюється переважно шляхом порівняння інформації, що надав безпосередньо претендент на вакансію та отриманої у вигляді відповідей на запити до закладів вищої освіти, за попередніми місцями роботи, правоохоронних закладів тощо. Може також здійснюватися перевірка стану здоров'я кандидата та його достатнос-



ті для виконання посадових обов'язків. Запити готуються службою управління персоналом та надсилаються за підписом керівника установи або його заступника. Крім того, можуть практикуватися бесіди з особами, які надали рекомендації цьому кандидату.

У зарубіжних країнах практика перевірки інформації, яку надав про себе кандидат на вакантну посаду, загальноприйнята і забезпечує формування об'єктивного враження про особу претендента. Одночасно оцінюється здатність кандидата до самооцінки та його відвертості й правдивості у викладенні інформації, що дає підстави, крім іншого, для відмови в подальшому розгляді кандидатури претендента.

*Оцінювання кандидатів* – основне завдання етапу, яке має забезпечити зменшення кількості похибок, пов'язаних із добором персоналу. До найвідоміших способів оцінювання належать: *письмові тести*, що охоплюють тестування інтелекту, задатків, здібностей, інтересів. Однак вагомим недоліком тестів є те, що тестовані характеристики можуть бути певною мірою відмежовані від спроможності фактичного виконання самої роботи; *виробничо-імітаційні тести*, спрямовані на оцінювання фактичних моделей робочої поведінки через моделювання реальних ситуацій, з якими може стикнутися людина на робочому місці. Ці тести мають більшу надійність і валідність, оскільки заміряють навички, якості, безпосередньо пов'язані з робочою діяльністю; *інтерв'ю* – центральний елемент і найбільш широко вживаний спосіб оцінювання персоналу. Інтерв'ю має бути структурованим і організованим відповідно до завдань, які необхідно вирішити в його процесі.

Отже, система оцінювання кандидатів має задовольняти таким вимогам: базуватися на об'єктивній інформації і надавати об'єктивні оцінки кандидатів; стимулювати тих, хто проводить оцінювання, до того щоб вони обґрунтовували свій вибір на основі узгодженої сукупності критеріїв; допомагати тим, хто проводить оцінювання, легше досягати згоди, приймати зважені обґрунтовані рішення; бути частиною прийнятої в організації кадрової політики. При цьому система оцінювання кандидатів може бути багатоланцюговою і спрямованою не стільки на механічно-формалізоване заповнення вакансії, скільки на якість цього заповнення. Серія інтерв'ю та співбесід кандидатів з керівництвом організації, наприклад зі спеціалістом та керівником служби управління персоналом, потім з керівництвом відділу, у яко-

му є вакансія, потім зі спеціальною комісією, керівником організації тощо дає змогу сформувати об'єктивне враження про особу кандидата, при цьому в комплексі з результатами оцінювань внести пропозиції про рейтинг претендентів та переможця конкурсу.

Прийняття рішення про зарахування або незарахування кандидата на роботу має бути максимально об'єктивним. На практиці послідовність і зміст етапів можуть різнитися залежно від специфіки ситуації, характеру діяльності організації, особливостей вакантної посади, можливостей служби управління персоналом і мають забезпечити добір найбільш готових до публічної служби претендентів. При цьому залежно від типу професійного спрямування за посадою формуються зміст, форми, методи системи оцінювання кандидатів.

Організація відбирає зі списку заявників чи осіб, які щонайменше підходять за критеріями для зайняття визначених вакантних місць (посад), таким чином формуючи масив потенційних службовців, які можуть бути залучені до публічної служби. Критерії придатності того чи іншого кандидата визначаються ступенем самостійності тієї посади, на яку він претендує, та колом повноважень і обов'язків на посаді. Філософія добору персоналу ґрунтується на тому, що з огляду на заздалегідь сформульовані вимоги шукають придатних людей на конкурсну посаду (створюється масив кандидатів). Таким чином, у процесі добору (підбору), з одного боку, організація вирішує питання, чи надавати роботу кандидату, а з другого – сам кандидат вирішує, чи приймати йому пропозицію.

У світовій практиці до найбільш широко застосовуваних методів збирання оцінної інформації, необхідної для ухвалення рішення під час відбору, належать *іспити, співбесіди і оцінювання в асесмент-центрах*. Поширеними методами оцінювання кандидатів є аналіз анкетних даних, тестування, експертиза почерку. *Аналіз анкетних даних* підсилює переконання, що біографія людини є достатньо надійним індикатором її потенціалу для успішного виконання визначених виробничих функцій. Водночас цей метод досить приблизний щодо оцінювання потенціалу, оскільки орієнтований лише на факти з минулого кандидата, а не на його нинішній стан і можливість до професійного розвитку. Більш точно визначити сьогоdnішній стан кандидата з позиції його відповідності вимогам вакантної посади, а також потенціалу розвитку можна за допомогою спеціальних тестів.

Американські схеми з відбору персоналу містять три обов'язкові вимоги для тестів відповідності: аналіз робочого процесу повинен виявити стиль роботи кандидата й параметри, найбільш необхідні для високої якості виконання роботи; тест повинен виміряти один із цих параметрів; необхідно довести, що риса характеру кандидата дійсно пов'язана з якістю роботи і важлива, може бути навіть визначальною для роботи на цій посаді.

Тестування набуває все більшої популярності під час оцінювання претендентів, його застосовують не тільки бізнесові корпорації, а й державні установи, заклади освіти, громадські організації. Переваги тестування полягають у можливості оцінювання сьогодишнього стану кандидата з урахуванням особливостей організації і майбутньої посади. Недоліки цього методу первинного відбору – великі витрати, умовність, обмеженість тестів, які не дають повного уявлення про кандидата. Тому для більш повного оцінювання кандидата застосовують, як правило, кілька видів тестів або їх комплекс. Наприклад, *експертиза почерку*, яка особливо поширена у Франції, є своєрідним різновидом тестування, до речі, вона потребує менших затрат.

Як свідчать новітні дослідження публічної служби, корупція в органах влади загрожує суверенітету країни, як і економічна дезінтеграція, виснаження природних ресурсів і міжнародний тероризм. Незважаючи на таку значущість цієї проблеми в психологічній науці досі були відсутні обґрунтування та розробки надійних психодіагностичних методик, що дають змогу визначати рівень антикорупційної стійкості або схильності до корупції претендента на посаду публічної служби. При цьому методи психодіагностики досить поширені в бізнесових структурах, зокрема в банківській сфері, де до осіб, які мають безпосереднє відношення до грошових потоків, готівкових коштів, висуваються додаткові спеціальні вимоги і застосовуються спеціфічні системи оцінювання.

На сьогодні вже є досвід застосування психологічних тестів на конкурсі до Верховного Суду України. Їх особливістю є спрямованість на оцінювання морально-психологічних якостей кандидатів, антикорупційної стійкості за допомогою спеціальної методики HCS Integrity Check – опитувальника для оцінювання чесності, коректності

ті, порядності тощо, власником якої є компанія OS Bulgaria, що входить до міжнародної групи Giunti Psychometrics<sup>152</sup>.

Упровадження в практику підбору та добору кадрів на публічну службу в Україні на початковій стадії розгляду особистості претендента системи антикорупційної діагностики дасть змогу суттєво послабити деструктивний вплив корупції на ситуацію в публічному управлінні України, реалізувати антикорупційні заходи запобіжного характеру. За всієї різноманітності методів, що застосовуються для підбору кадрів, його слід проводити так, щоб не порушувалася наступність у роботі, забезпечувалося правильне співвідношення молодих кадрів із досвідченими працівниками.

Багато в чому повчальним є досвід роботи кадрових служб корпорацій США, які часто нараховують 50 і більше службовців. У своїй діяльності вони застосовують різні методи оцінювання й управління персоналом. Так, під час набору нових працівників застосовують метод психологічного аналізу: докладно вивчається фотокартка претендента за допомогою фізіологічних таблиць, що містять 198 окремих ознак. Анкету і лист-заяву кандидата на посаду піддають графологічному аналізу, у процесі якого виділяють 238 ознак для характеристики особистих параметрів претендента. Крім того, аналізується анкета, що містить 140 запитань. При цьому аналізується не стільки зміст відповідей, скільки стиль і характер викладення матеріалу, де мимоволі виявляються психологічні особливості кандидата на посаду<sup>153</sup>. Під час відбору співпрацівників за цим методом під пристойним приводом роботодавці відмовляють до 80 % претендентів. Стадія первинного відбору незалежно від вибраних методів закінчується складанням обмеженого списку кандидатів, які найбільше відповідають вимогам організації. Решті кандидатів повідомляють про рішення закінчити розгляд їхніх кандидатур на цю посаду.

---

<sup>152</sup> Разработчик тестов для конкурса в Верховный Суд утверждает, что не проверял кандидатов на «лояльность работодателю». URL: <http://gordonua.com/news/politics/razrabotchik-testov-dlya-konkursa-v-verhovnyy-sud-utverzhaet-chto-ne-proveryal-kandidatov-na-loyalnost-rabotodatellyu-210708.html>

<sup>153</sup> Мартиненко В. М., Древаль Ю. Д., Конотопцева Ю. В. Сучасна технологія оцінювання персоналу та кадрового потенціалу організації і її соціально-психологічний аспект: наук. розроб. Київ: НАДУ, 2013. 52 с.

Таким чином, як алгоритм заповнення вакансій може бути запропонований типовий процес прийняття рішення щодо відбору на публічну службу, який повинен містити такі позиції:

1. Попередня відбіркова бесіда, під час якої дізнаються про освіту претендента, оцінюється його зовнішній вигляд й особисті якості.
2. Заповнення бланка заяви й автобіографічної анкети.
3. Бесіда за наймом. Під час бесіди відбувається обмін інформацією у формі запитань і відповідей.
4. Психодіагностичне обстеження, за допомогою якого оцінюються здібності і склад розуму, необхідні для результативного виконання завдань на майбутньому місці роботи.
5. Перевірка рекомендацій та послужного списку, які дають можливість більш докладно пізнати людину.
6. Медичний огляд (за необхідності).
7. Антикорупційна діагностика.
8. Система іспитів, у тому числі у вигляді тестів, ситуативних вправ, співбесід, інтерв'ю тощо.
9. Прийняття рішення, яке супроводжується підписанням трудового договору двома сторонами.

Останнім часом усе більш поширеною стає практика прийому на роботу з випробувальним терміном, що дає можливість оцінити кандидата безпосередньо на робочому місці без зобов'язання працевлаштувати його на постійній основі. У період випробовування кандидат виконує посадові обов'язки в повному обсязі, отримує винагороду, але може бути звільнений після випробування без жодних наслідків для організації.

Систематичні, надійні методи відбору, як правило, потребують великих витрат і виправдані в разі великої кількості вакантних місць та ще більшої кількості кандидатів. Якщо кількість претендентів невелика, складні методи відбору неефективні. Якщо коефіцієнт відбору близький до 1:1, процес відбору короткий і простий. Кількість претендентів, із яких здійснюється відбір, невелика. Якщо коефіцієнт 1:2, процес може стати непростим, але ймовірність того, що організація найме на роботу працівників, які більше відповідають її критеріям, вища, ніж у випадку коефіцієнта 1:1. Щоб методи відбору були результативними, вони мають бути достатньо надійними і достовірними. Якщо претендент одержує оцінку 6 балів під час тестування

з найму в понеділок, 4 бали – в аналогічному тесті в середу і 8 – у п'ятницю, то цей тест не може бути визнаним достовірним. Достовірність методу відбору характеризується сталістю його результату за різних умов<sup>154</sup>. На практиці достовірність досягається порівнянням результатів кількох альтернативних методів відбору (наприклад тест і співбесіда) або кількома аналогічними тестами, проведеними в різний час. Якщо результати близькі, їх можна вважати достовірними. Також необхідно враховувати обґрунтованість прийнятих критеріїв відбору, тобто метод відбору може сам по собі бути достовірним, але не відповідати конкретному завданню: вимірювати не те, що необхідно в цей момент.

Існують різні типи обґрунтованості методів відбору: обґрунтованість за сутністю та за відповідністю характеру конкретної роботи. У такому разі необхідно застосовувати тести на виявлення відповідності претендента характеру майбутньої роботи. Такі тести оцінюють риси характеру, необхідні для виконання цієї роботи. Потрібно довести, що певна риса характеру справді необхідна для діяльності цього працівника. Але довести цю відповідність не завжди просто.

Аналіз робочого процесу має виявити той стиль роботи і ті параметри та характеристики, які найбільш необхідні для високої якості виконання цієї роботи. Тест повинен, як правило, вимірювати один із цих параметрів. Наприклад мають бути докази того, що тест справді вимірює рівень лідерських або аналітичних якостей. Необхідно довести, що певна риса характеру (наприклад лідерські здібності) справді пов'язана з якістю роботи і важлива для того, щоб виконувати обов'язки саме за цією посадою. Відповідність методу відбору конкретним вимогам або умовам визначає точність, з якою метод відбору виявляє конкретні здібності претендента, що відповідають окремим важливим елементам майбутньої роботи.

Всебічне комплексне оцінювання персоналу може бути здійснене на основі дослідження різних аспектів особистості, об'єктивних кадрових даних, ділових та моральних рис, життєвого досвіду, професійних знань та вмінь, здоров'я та працездатності, ділової кар'єри

---

<sup>154</sup> Серьогін С. М., Липовська Н. А., Антонова О. В. Кадрові технології як засіб професіоналізації державної служби: навч. посіб. Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2008. 245 с.

тощо. При цьому набір конкретних елементів для побудови моделей робочих місць робітників з обслуговування і публічних службовців має бути однаковим для кожної із цих категорій. У протилежному разі будуть непорівнянними комплексні оцінки. Для керівників і спеціалістів склад елементів має бути ідентичним<sup>155</sup>.

Існують різні підходи до реалізації стратегії добору кадрів. У Фінляндії, наприклад, більше довіряють результатам тестування, у Великій Британії працівників добирають за допомогою спеціалізованих бюро та агенцій або «рекомендаційних листів». З-поміж багатьох способів і методів добору кадрів можна виокремити найсуттєвіші: відповідність системі вимог, професійний відбір, інститут поручництва, співбесіда або вступна бесіда, використання центрів оцінювання<sup>156</sup>. Усюди у світі професійний відбір передбачає оцінювання стану здоров'я, фізичного розвитку, рівня освітньої підготовки, професійних здібностей, індивідуально-психологічних можливостей конкретної людини. Особливо актуальний він щодо діяльності у складних, екстремальних умовах, до якої висувають підвищені вимоги. Це зумовлено тим, що за своїми психічними і фізичними якостями люди неоднакові від народження, у них різні можливості розвитку в процесі навчання і виховання, як і різні здібності й задатки.

Багато якостей розвиваються в процесі спеціальних тренінгів, але тільки до певної стадії і то з великими затратами часу та сил. Тому для забезпечення відповідності індивідуальних особливостей спеціалістів об'єктивним і специфічним вимогам до професії, діяльності організовують профвідбір, що охоплює такі етапи (аспекти):

- *медичний відбір* полягає у виявленні людей, які за станом здоров'я можуть здійснювати певний вид діяльності або обіймати певну посаду;

- *освітній відбір* спрямований на виявлення осіб, базові знання яких достатні для оволодіння спеціальністю та для успішної роботи;

<sup>155</sup> Конотопцева Ю. В. Методи добору персоналу державної служби в Україні.

*Держ. будівництво*. 2014. № 2. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua>

<sup>156</sup> Мартиненко В. М., Древаль Ю. Д., Конотопцева Ю. В. Сучасна технологія ...



– *анкетний відбір* спрямований на визначення кола осіб, які за своїми соціальними характеристиками можуть успішно виконувати певний вид діяльності;

– *психологічний професійний відбір* полягає у виявленні групи людей, індивідуально-психологічні особливості яких відповідають вимогам до навчання та діяльності за конкретною спеціальністю. Його, як правило, застосовують щодо спеціальностей, які передбачають конкретні вимоги до психологічних особливостей людей і які не можна задовольнити вдосконаленням техніки або у процесі спеціального навчання.

Професійний відбір тісно пов'язаний із такими категоріями, як професійна придатність і професійно важливі психологічні якості.

**Професійна придатність** – це сукупність психічних і психофізіологічних особливостей людини, необхідних і достатніх для досягнення нею за наявності спеціальних знань і вмінь прийнятної ефективності праці. Професійна придатність залежить від природних даних та мотивації людини. Її формуванню і закріпленню сприяють система моральної та матеріальної стимуляції, задоволення, що отримує людина від діяльності, усвідомлення значущості результатів діяльності тощо.

**Професійно важливі психологічні якості** – якості індивіда, які безпосередньо стосуються трудового процесу і впливають на його ефективність. Професійно важливими якостями можуть бути конституційні (загальносоматичні), нейродинамічні (пов'язані з нервовою діяльністю) особливості психічних функцій, особистісні якості, система відношень. Професійно важливою може бути будь-яка психологічна якість людини у процесі діяльності, яка впливає на успішність її виконання. Доцільність професійного відбору зумовлюють відчутна залежність діяльності (підготовки) спеціалістів від професійно значущих психологічних якостей або психологічних функцій, а також різка відмінність у класі роботи спеціалістів, передумовою якої є суто психологічні причини (ступінь розвитку психологічних якостей).

Зміст професійного відбору становить комплекс обов'язкових процедур:

– з'ясування доцільності створення системи професійного відбору кандидатів на конкретну спеціальність;

– чітке формулювання конкретних завдань професійного відбору;



- психологічне дослідження особливостей діяльності з метою визначення професійних вимог до кандидатів;
- підбір і (або) розроблення методичних прийомів оцінювання психологічних професійно важливих якостей особистості залежно від завдань відбору і характеру діяльності;
- розроблення та експериментальна перевірка критеріїв профпридатності осіб, які пройшли психологічне обстеження (кандидатів);
- розроблення організаційно-методичних форм проведення професійного відбору.

При цьому професійний відбір являє собою таку систему засобів, методів, форм, які забезпечують прогностичне оцінювання взаємовідповідності людини і професії. Основу професійного відбору становлять конкретні нормативні характеристики професії (соціальні, організаційні тощо) та індивідуальні особливості людини. Процес професійного відбору можна здійснювати, застосовуючи цілий комплекс методик.

До методів професійного відбору слід віднести:

- *професіографічний аналіз діяльності*. Результатом такого аналізу, здійсненого спеціалістами-психологами, є *професіограма* – опис соціально-економічних, виробничо-технічних, санітарно-гігієнічних, психологічних та інших особливостей професії. Найважливіша її складова – *психограма*. Це характеристика вимог, висунутих професією до людини, її психічних та інтелектуальних якостей; перелік та опис загальних і спеціальних умінь та навичок, необхідних для конкретної професійної діяльності;
- *метод експертного оцінювання*. Для цього група авторитетних експертів отримує завдання незалежно один від одного назвати не менше ніж п'ять якостей, які повинен мати майже ідеальний спеціаліст. Виокремлені експертами якості структурують, установлюють відповідні їх показники і критерії;
- *відбірний тест* – передбачає використання психологічних тестів і є формальним методом оцінювання придатності кандидатів на заміщення посади.

Хоч би якими були методи, цілі процесу залишаються незмінними. Вони спрямовані на мінімізацію хибних позитивних (передбачається, що у процесі відбору претендент добре виконає роботу, однак зазнає фіаско) і негативних (претендента, який би добре впорався

з обов'язками, не беруть на роботу через те, що він справив негативне враження) помилок.

*Суб'єктами інституту поручництва* є особи (поручники), які добре знають кандидата і можуть рекомендувати його як кваліфікованого, відповідального працівника. Поручниками можуть бути викладачі навчальних закладів, консультанти, керівники з останнього місця роботи. Підтвердженням поручництва може бути рекомендаційний лист, що накладає на рекоменданта додаткові зобов'язання щодо об'єктивності змісту рекомендації. Такий спосіб відбору домінує в американській традиції роботи з кадрами. Елементи поручництва існують і у вітчизняній системі роботи з людьми: під час прийому до творчих спілок, громадських організацій, політичних партій тощо. Практикується і такий вид поручництва, як прийом на роботу на підставі «дзвінка» колишнього керівника, заслуженої і авторитетної відомої людини тощо.

*Співбесіду (вступну бесіду) із претендентом на роботу* проводить, як правило, начальник підрозділу великої або безпосередній керівник нечисленної організації. Вступна бесіда є елементом методики з'ясування психологічної придатності претендента, її результати можуть бути орієнтиром у подальшій роботі. Однак приймати на роботу лише на підставі співбесіди не рекомендують.

*Використання даних центрів оцінювання* – організацій, які надають багатofункціональні програми, розроблені з метою встановлення кандидатів на заміщення вакантних посад та претендентів на посування по службі. Дуже популярні такі центри в Нідерландах, непопулярні – у Португалії, Швейцарії, Франції. Окремі елементи такої практики впроваджують вітчизняні недержавні кадрові служби<sup>157</sup>.

*Іспити.* Поведінкові науки розробили багато видів різних іспитів, що допомагають спрогнозувати, як ефективно зможе кандидат виконувати конкретну роботу. Один із видів відбіркових іспитів передбачає вимір здатності виконання завдань, пов'язаних із передбачуваною роботою. Як приклад можна привести володіння комп'ютером та програмними продуктами, демонстрацію умінь

<sup>157</sup> Серьогін С. М., Липовська Н. А., Серьогін С. С. Меритократичний підхід до добору на публічну службу. *Аспекти публічного управління*. 2017. Т. 5 (8–9). С. 22–35.

працювати на оргтехніці, засобами зв'язку, демонстрацію мовних здібностей шляхом усних повідомлень чи електронного листування. Інший вид іспитів передбачає оцінку психологічних характеристик, таких як рівень інтелекту, зацікавленість, енергійність, відвертість, упевненість у собі, емоційна стійкість і увага до деталей. Для того щоб такі іспити були б корисними для добору кандидатів, потрібно значима кореляція між високими оцінками, що набираються під час іспитів, і фактичними показниками роботи. Керівництво має оцінити іспити з позиції – чи дійсно люди, які добре справляються з іспитами, виявляються більш ефективними працівниками, чим ті, які набирають меншу кількість балів.

Бланки заяв, хоча вони і не належать до безпосередніх засобів визначення здібностей чи психологічних характеристик, теж успішно застосовуються для порівняльної оцінки рівня кваліфікації. Так, конкретні зведення, що вказуються в бланку заяви про стаж попередньої роботи, зарплату, попередні місця роботи, навчальний заклад, де претендент здобував освіту, хобі і так далі, теж можна використовувати для добору кандидатів, якщо такі біографічні дані допомагають виділити більш ефективних службовців, які вже працюють у цій організації.

**Співбесіди.** Співбесіди дотепер є найбільше широко застосовуваним методом добору кадрів. Навіть працівників неуправлінського складу рідко приймають на роботу без хоча б однієї співбесіди. Підбір керівника високого рангу може потребувати десятків співбесід, що займають кілька місяців. Разом з тим дослідження виявили низку проблем, що знижують ефективність співбесід як інструмента добору кадрів.

Основа цих проблем має емоційний і психологічний характер. Так, існує тенденція ухвалення рішення про кандидата на основі першого враження, без урахування сказаного в іншій частині співбесіди. Психологи попереджають, що перше враження формується звичайно протягом перших двох хвилин і в подальшому змінюється незначно. Щоб бути у своїх оцінках більш точним, необхідно уважніше аналізувати різні деталі, залучати більше інформації і бути готовим у будь-який момент скоригувати свою оцінку. При співбесіді відбувається не тільки збирання інформації про кандидата, а й надання йому визначеного комплексу інформації: зміст передбачуваної роботи, можливості просування і підвищення кваліфікації, питання оплати і послуг. Тут можливості кандидата співвідносяться з усвідомленістю бажання

працювати і розвиватися в цій організації, що також є важливим психологічним моментом для добору і подальшої адаптації.

Інша проблема полягає в тенденції оцінювати кандидата порівняно з особою, з якою проводилася співбесіда безпосередньо перед цим. Якщо попередній співрозмовник виглядав особливо погано, то наступний посередній кандидат буде виглядати добре чи навіть дуже добре. Існує в провідних інтерв'ю і така тенденція, як оцінка інтерв'юером більш сприятливо тих кандидатів, зовнішній вигляд, соціальний стан і манери яких більшою мірою нагадують їх власні. Дослідження показують, що структуровані інтерв'ю зі стандартизованими і записаними питаннями і відповідями підвищують точність цього методу. Разом з тим співбесіду варто сконцентрувати на тих питаннях, що конкретно стосуються цієї роботи.

Усі названі способи і методи добору кадрів не можна розглядати як абсолютні, кожен із них має переваги й недоліки. Зокрема, побутують різні думки стосовно точності й цінності тестів на виявлення особистих якостей. Крім того, не всі інтерв'юери володіють технікою пошуку, аналізу та обробки інформації. Саме тому необхідно навчати працівників служб управління персоналом прийомам ведення співбесіди, формулювання тестових запитань тощо. Загалом, схвально ставлячись до центрів оцінювання, окремі дослідники застерігають з приводу можливого перетворення їх на «фабрики з виробництва паперу», адже в них зосереджено багато документів. Високою є ймовірність і продукування в цьому процесі таких співробітників, які в майбутньому можуть не відповідати вимогам організації.

Діяльність асесмент-центрів має вибірковий характер, фокусуючись на дослідженні і розвитку потенціалу керівників вищої ланки та проєктних менеджерів з метою відбору найбільш перспективних для подальшого кар'єрного розвитку. Центри використовують широкий інструментарій, що включає психологічні тести, імітаційні вправи, дискусії та ділові ігри, індивідуальні та групові завдання і співбесіди. Сумарне значення балів кожного з учасників програми лягає в основу висновків щодо його потенціалу і перспектив використання цього потенціалу в організації. Ефективність проведення програми оцінки визначається не тільки професіоналізмом фахівців центру, а і своєчасністю обговорення з випробуваними результатів оцінки, пла-

нування кроків з оптимізації використання та розвитку потенціалу лідерства<sup>158</sup>.

Реалізація програми асесмент-центру потребує серйозної і складної підготовчої роботи, що включає розробку програми і її планування, і не менш трудомісткої діяльності з проведення оцінки. Так, поряд із зовнішніми консультантами, експертами, які здійснюють оцінку потенціалу учасників, виступають управлінські лідери даної організації, які мають успішний досвід розв'язання проблем, які ставляться перед випробовуваними. Ефективне використання менеджерів у ролі експертів передбачає їх спеціальну підготовку, їм також потрібно виділення часу для участі в багатоденній оцінці учасників. Цей спосіб діагностики персоналу дорогий. Тому далеко не кожна успішна організація може дозволити собі запрошення фахівців асесмент-центрів для проведення діагностики персоналу на рівні керівників вищої ланки. Залучення асесмент-центрів для оцінки публічних службовців на рівнях середньої та нижчої ланок управління занадто марнотратно, що визначає непопулярність зазначеного способу, особливо в сучасних умовах.

Однією з проблем при наборі кандидатів є невідповідність майбутньої роботи очікуванням кандидата. Варто прикласти всі зусилля, щоб якнайближче ознайомити майбутнього працівника з його майбутньою роботою, як з її позитивними сторонами, так і з негативними. Завдяки заходам, спрямованим на розв'язання цієї проблеми, спостерігається зниження плинності кадрів і збільшення задоволеності службовців роботою.

У процесі здійснення підбору необхідно дотримуватися таких принципів: *комплексність* – усебічне дослідження й оцінка особистості кандидата (вивчення біографічних даних, професійної кар'єри, рівня професійних знань і умінь, ділових і особистих якостей, стану здоров'я, думки колег); *об'єктивність* – повторюваність результатів оцінки зазначених якостей кандидата при повторних доборах, а також зведення до мінімуму впливу суб'єктивної думки консультанта, який приймає остаточне рішення; *безперервність* – постійна робота з профорієнтації і добору кращих фахівців, формування кадрового резерву; *науковість* – використання в процесі підготовки і проведення підбору останніх наукових досягнень і новітніх технологій.

<sup>158</sup> Вудраф Ч. Центры развития и оценки. М.: НРРО, 2005. 384 с.

Науково обґрунтований підбір кадрів дає змогу уникнути поширеної помилки – суб'єктивності оцінки кандидата, сильного впливу першого враження про людину на наступне рішення при його працевлаштуванні.

Особливістю добору кадрів на сьогодні є намагання залучати до діяльності на публічній службі людей перспективних, які водночас мають якості лідерів і організаторів. Як базові слід визначити такі якості, як патріотизм, порядність та професіоналізм. Стосовно останнього з попереднього викладу можна стверджувати, що на цей час існує система виміру професійних якостей претендентів. Теж, що стосується патріотизму і порядності, складно об'єктивно оцінити ці якості. Скласти об'єктивне враження можливо на підставі результатів психодіагностики у поєднанні з результатами оцінки соціального та державницького рівня свідомості особи.

Якщо проаналізувати систему добору на керівні посади публічної служби, то можна виявити справжню причину дефіциту особового складу. Перевага, як правило, віддається здібностям та інтелекту, і дуже мало уваги приділяється такому показнику, як стимул до управлінської діяльності. Тим часом саме стимул у поєднанні зі здібностями лідера допомагає комплектувати резерв на державну службу і передбачає наявність у кандидата на управлінську посаду таких факторів: бажання мати владу, яке виявляється далеко не в кожній людині і невіддільне від відповідальності та жорсткої конкуренції за лідерство; бажання вести боротьбу з перешкодами, що виявляється, як правило, в одного або двох осіб з десяти; прагнення до самоствердження; бажання використовувати владу відносно інших людей, застосовуючи владу розумно і в інтересах справи; прагнення зайняти більш високе суспільне становище, пов'язане як із матеріальною, так і моральною зацікавленістю; уміння нести «тягар» особистої відповідальності і захистити інтереси своїх підлеглих. Важливо розпізнати наявність указаних здібностей ще на ранній стадії добору кандидатів.

Важливим моментом у роботі з персоналом публічної служби є проведення щорічного оцінювання, за результатами якого має здійснюватися кар'єрний рух персоналу. На сьогодні відомі кілька підходів до оцінювання потенційних здібностей публічних службовців, яку проводять їх безпосередні керівники. Усвідомлюючи потенціал

оцінювання як метод добору кадрів на вакантну посаду, залишимо цю тему як окрему для більш ґрунтовного подальшого розгляду.

Таким чином, підсумовуючи, можна зробити такі висновки.

*Підбір кадрів на посади публічної служби* повинен базуватися на системі критеріїв, серед яких:

- психо-фізіологічний стан;
- рівень освіти, здібність до самоосвіти;
- спеціальна фахова підготовка в комплексі з практичними знаннями і уміннями застосовувати свої знання на практиці;
- висока мораль і етика поведінки;
- патріотизм;
- критерій культури, що передбачає ознайомлення із системою історичних традицій держави, володіння культурним надбанням своєї нації, народу і держави тощо;
- внутрішня гідність людей, які входять до складу вищої управлінської еліти, їх здатність говорити правду, навіть, коли це шкодить особистим інтересам;
- вміння людини, яка працює у вищих керівних структурах, надусе цінувати в собі почуття свободи, бути вільною від комплексу матеріальної залежності;
- антикорупційна стійкість.

*Оцінка претендентів* на посади публічної служби повинна ґрунтуватися на певних *принципах*, серед яких основними мають бути: комплексність оцінки, об'єктивність, безперервність, науковість.

*Напрями оцінювання* тих чи інших властивостей особи мають розподілятися на такі рівні:

- психофізіологічний;
- соціальний;
- професійний;
- державницький.

Залежно від специфіки посадових обов'язків, типу організації діяльності (адхократичний чи бюрократичний) на вакантній посаді формуються умови конкурсу, визначаються вимоги до кандидатів згідно із профілем компетентності посади, обираються методи оцінювання. Вбачається доцільним затвердження Національним агентством України з питань державної служби методичних рекомендацій щодо проведення такого оцінювання.

Підходи до діагностики персоналу публічної служби засновані на аналізі керівниками результатів поточної діяльності оцінюваних працівників і виявлених ділових рис. Недоліком цих підходів є суб'єктивність оцінки. Тому до них можна вдаватися в тому разі, якщо в найближчій перспективі передбачається не набагато більше використовувати можливості працівника, ніж він проявляє їх у поточний момент. Якщо ж є плани різко змінити становище працівника, який володіє потенціалом працювати у команді реформаторів, то його оцінку слід проводити більш ґрунтовно, із використанням комплексних методик, про що йшлося в попередньому матеріалі.

Таким чином, вироблення і практичне втілення найсучасніших підходів до формування складу персоналу у сфері публічної служби є одним із важливих завдань сьогодення. На наш погляд, тільки системний підхід до розв'язання проблеми добору персоналу на посади публічних службовців, від оцінювання психофізіологічних здібностей до антикорупційної діагностики, у контексті реалізації загальних завдань «селекції» публічних службовців дасть змогу забезпечити успіх і ефективність реформ, які здійснюються на новому етапі державотворення України.

Аналіз існуючих підходів до оцінки персоналу публічної служби та діагностики його потенціалу дає підстави зробити висновок про те, що гнучке застосування існуючих методик і розробка на їх основі інструментарію щоденної кадрової роботи створюють умови для оптимізації використання людських ресурсів публічної служби, що може розглядатися як окрема тема дослідження.

## **5.5. Професійний розвиток публічних службовців в умовах суспільних реформ: парадигмальна модель за професіологічним підходом**

Ситуативна сукупність обставин традиційно визначається як основа – об'єктивна, незалежна від суб'єкта умова його діяльності. Категорія «основи» включає у свій зміст також причину (чи їхню сукупність) і фіксує всю багатоманітність передумов певної діяльності. Її розуміння є початком самовизначення суб'єкта, формування влас-



них концептуальних засад, що виконують функцію змістової канви та суб'єктивної спонуки його активності. Окремою формою такого опосередкування є парадигма, особливість якої слід вбачати в цілісному відтворенні методологічних підходів та їхньому узгодженні на інтерсуб'єктивному рівні. Зорієнтованість на діяльність і її результативність виводить парадигму із суто теоретичного ставлення до світу – якщо останнє є «незацікавлений практично погляд на світ»<sup>159</sup>, то «практичний інтерес» парадигми полягає в оптимізації діяльності суб'єкта. Це завдання вирішується шляхом виконання таких функцій, як об'єктивуюча, уніфікуюча, концептуалізуюча та індивідуалізуюча. Об'єктивуючу функцію парадигми може бути коротко розкрито як необхідність співвіднесення всіх здійснюваних у нашій свідомості «бачень» із тим, що існує поза і незалежно від свідомості, як установлення їхньої адекватності своєму предмету. Щодо специфіки професійного розвитку державних службовців в умовах глобалізації, варто додати, що її об'єктивуюча функція – це процес встановлення легітимності впроваджуваних ідей або їхньої інтерсуб'єктивної об'єктивності – прийнятності пропонованих змін багатьма учасниками суспільної взаємодії. Із цієї функції випливає важлива методологічна вимога щодо аналізу професійного розвитку державних службовців в умовах глобалізації: необхідність зіставлення пропонованих для суспільства ідей, програм із об'єктивним станом його розвитку та ставленням до них основної частини населення.

Уніфікуюча функція парадигми може бути зведена до раціонально-логічного осмислення процесу трансформацій та постулювання внаслідок цього стандартів дій і планових результатів, індикаторів змін та розвитку. Ця функція демонструє раціонально визначену ідентичність державного службовця, що суттєво відрізняється від абсолютної професійної єдності. На державно-управлінському рівні раціонально-уніфікуюча функція парадигми з необхідністю переростає у свідоме визначення засад пропонованих змін, їх осмислення в контексті пріоритетних мотивів і можливих особистісних сенсів, а також реалізується як вектор мобілізаційного впливу на державного

---

<sup>159</sup> Гуссерль Э. Кризис европейского человечества и философии. *Логические исследования. Картезианские размышления*. Минск: Харвест; Москва: АСТ, 2000. 752 с.

службовця. Тим самим здійснюється концептуалізація професійної діяльності державних службовців – визначення її принципових засад і внутрішніх спонук активності, що на вказаному рівні об'єктивується у вигляді програм, планів, проєктів тощо. На особистому рівні концептуалізація має редукований характер, виявляється як визначення особистісних мотивів діяльності та досить часто зводиться до випадково вибраних мотивів, настанов чи прагнень.

Індивідуалізуюча функція парадигми – це можливість значної довільності вибору і практичного втілення окремим учасником своїх «бачень», що не виходять за формат певної парадигми. Тут варто зауважити, що кожна парадигма встановлює свої межі свободи, надає вужчий чи ширший простір для діяльності суб'єктів її ствердження.

Поєднанням зазначених функцій досягається відтворення сутнісних властивостей складних процесів професійного розвитку державних службовців в умовах глобалізації тощо. *Парадигмальна модель дослідження* для забезпечення науковості своїх висновків має відповідати таким критеріям, як об'єктивність, системність, конкретність та суб'єктність – урахування активної участі різних суб'єктів та особливостей їхніх внутрішніх спонук.

Здійснений аналіз логічно веде до таких висновків. По-перше, парадигма як постмодерна модель пізнання дає змогу визначити об'єкт дослідження з точки зору типових форм реалізації практичних інтересів та пріоритетних цінностей, класифікувати дії суб'єктів професійного розвитку як свідоме об'єднання на основі ідентичного розуміння вихідної соціальної реальності, спільного бачення концептуальних засад здійснюваних трансформацій та шляхів і засобів їхнього досягнення. По-друге, такі структурні елементи парадигми, як концепція, мотив, мета, метод, ресурс, засіб, спосіб дії дасть можливість глибше зрозуміти складний динамічний процес професійного розвитку державних службовців в умовах глобалізації, виявити його тенденції та пріоритети.

Зауважимо, що такі питання, як конкретний зміст нової моделі професійного розвитку державних службовців в умовах глобалізації, її парадигмальні засади, шляхи та методи впровадження в життя напрацьованих на її основі рекомендацій ще не стали предметом професійного наукового дискурсу. У багатьох випадках, на погляд учених (В. Корженко, В. Мартиненко, Є. Марчук, Н. Нижник, І. Черленяк та

ін.), пропонується «покращення» моделей, що існують, а не їх принциповий перегляд, «модернізація» чинних підходів до професійного розвитку державних службовців, а не «зміна парадигм» чи «парадигмальний зсув» у класичному розумінні цих процесів Т. Куном.

Варто зауважити, що чинна в сучасній Україні *модель професійного розвитку* державних службовців зберігає багато характерних рис, успадкованих від радянської доби, а, можливо, і від більш віддалених часів. Її теоретико-методологічне підґрунтя складає так звана теорія інструментальної дії (за визначенням Ю. Габермаса), або суб'єкт-об'єктний тип соціальної дії. Ця теорія, а відповідно і модель професійного розвитку, яку побудовано на її засадах, спрямовані на формалізацію цього процесу.

У дослідженнях учених (Т. Гансер, Г. Філдінг) наголошувалось, що на сучасному етапі професійний розвиток передбачає систематичний перегляд фахівцем змісту і процесу, а також контекстів його професійної діяльності<sup>160</sup>. Така перспектива є новою для українських державних службовців. Адже упродовж багатьох років єдиною доступною державним службовцям формою професійного розвитку було підвищення кваліфікації. Тільки в останнє десятиріччя професійний розвиток став розглядатися як довготерміновий процес систематичного надання можливостей та досвіду зростання і розвитку в професії. Так, М. Фуллан розглядає державних службовців як активний агент сучасних змін – від їх моральних потреб і цінностей залежить стрімке сьогодення<sup>161</sup>. Це положення розвивається в працях А. Харгрівса, який вважає, що професійний розвиток має включати «моральні цілі у професійній діяльності, політичну обізнаність, гостроту і досвідченість, відданість і відповідальність за свою працю»<sup>162</sup>.

Нова модель професійного розвитку державних службовців, на відміну від попередніх, має бути здатною розв'язувати проблемні

<sup>160</sup> Проблеми ефективності підвищення кваліфікації керівних кадрів: кол. моногр.; за заг. ред. І. В. Розпутенка. Київ: К.І.С., 2003. 224 с.

<sup>161</sup> Fullan M. The New Meaning of Educational Change. Fourth Edition. New York: Teacher College, Columbia University, 2007. 338 p.

<sup>162</sup> Hargreaves A. Development and desire: a post-modern perspective: professional development in Education: New Paradigms and Practices / A. Hargreaves; eds. by T. Guskey and, M. Huberman. New York: Teachers Colleges Press, 1995. 452 p.

питання професійної діяльності, які детерміновані специфікою процесів глобалізації, зокрема за показниками, що визначені в структурі готовності державних службовців до професійної діяльності в умовах глобалізації. На наш погляд, парадигмальна модель професійного розвитку державних службовців в умовах суспільних змін та глобалізації являє собою складний конструкт, який ґрунтується на концептуальних положеннях особистісного, діяльнісного, компетентнісного, андрогогічного, акмеологічного, аксіологічного та інших підходах щодо професійного розвитку, а ефективність її функціонування забезпечується відповідними засобами (методи, ресурси і т. ін.) досягнення результату<sup>163</sup>.

Зауважимо, що суспільні реформи в Україні, зокрема реформа державного управління, тенденції і перспективи її провадження та досягнення цілей потребують уточнення і поглибленого вивчення стандартів професійної діяльності персоналу публічної служби для формування вимог до компетентності кадрів, оцінки рівня їх кваліфікації і відповідності певній посаді. Так, Законом України «Про державну службу»<sup>164</sup> *професійну компетентність* визначено як *здатність* особи в межах визначених за посадою повноважень застосовувати спеціальні знання, уміння та навички, виявляти відповідні моральні та ділові якості для належного виконання встановлених завдань і обов'язків, навчання, професійного та особистісного розвитку. Закон України «Про вищу освіту»<sup>165</sup> визначає, що *компетентність* – це *динамічна комбінація* знань, умінь і практичних навичок, способів мислення, професійних, світоглядних і громадянських якостей, морально-етичних цінностей, яка визначає здатність особи успішно здійснювати професійну та подальшу навчальну діяльність і є результатом навчання на певному рівні вищої освіти.

<sup>163</sup> Хаджирадева С. К., Козаченко Т. П. Парадигмальна модель професійного розвитку державних службовців в умовах глобалізації. *Професійний розвиток державних службовців в умовах глобалізації та сучасних змін*: монографія. Миколаїв: Смелянова Т. В., 2018. С. 6–28.

<sup>164</sup> Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>

<sup>165</sup> Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 № 1556-VII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>

Національний класифікатор України<sup>166</sup> називає професії, що: пов'язані з визначенням та формуванням державної політики, законодавчим регулюванням; вищим державним управлінням; пов'язані з правосуддям та прокурорським наглядом; пов'язані з керівництвом об'єднаннями підприємств, підприємствами, установами, організаціями та їхніми підрозділами незалежно від форм власності й видів економічної діяльності (*законодавці, державні службовці, керівники, менеджери* (управителі))<sup>167</sup>; вимагають від працівника (з урахуванням кола та складності певних професійних завдань та обов'язків) кваліфікації за дипломом про повну вищу освіту, що відповідає рівню спеціаліста, магістра або дипломом про присудження наукового ступеня. Професійні завдання полягають у збільшенні існуючого фонду (обсягу) знань, застосуванні певних концепцій, теорій та методів для розв'язання певних проблем чи в систематизованому викладенні відповідних дисциплін у повному обсязі (*професіонали*); передбачають високий рівень знань у різних галузях наук, яким відповідає кваліфікація за дипломом чи іншим відповідним документом молодшого спеціаліста, бакалавра, спеціаліста, що проходить післядипломну підготовку (стажування, інтернатуру, клінічну ординатуру тощо). Професійні завдання полягають у виконанні спеціальних робіт, пов'язаних із застосуванням положень та використанням методів відповідних наук (*фахівці*).

Зауважимо, що розд. 4.1<sup>168</sup> охоплюють широке коло професій, пов'язаних із здійсненням різноманітних функцій управління та керівництва, які в цілому суттєво відрізняються за своєю складністю та відповідальністю. А в розд. 4.2, 4.3 не виокремлено професіоналів та фахівців у сфері державної служби чи державного управління. Розділ 5<sup>169</sup> (Класифікація професій; Показчик професійних назв робіт за кодами професій) конкретизує в органах державного управління тільки керівні посади. Не визначеними (не конкретизованими) зали-

<sup>166</sup> Національний класифікатор України, класифікатор професій ДК 003:2010. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/va327609-10/print>

<sup>167</sup> Національний класифікатор України ... URL: <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/va327609-10/print>

<sup>168</sup> Там само. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/va327609-10/print>

<sup>169</sup> Там само. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/va327609-10/print>

шаються інші посади державної служби в Україні та відповідно компетентнісні вимоги до них<sup>170</sup>.

Згідно із Законом України «Про освіту» професійний стандарт – це затверджені в установленому порядку вимоги до компетентностей працівників, що є основою для формування професійних кваліфікацій<sup>171</sup>.

Зауважимо, що Довідник типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців, затверджений наказом Національного агентства України з питань державної служби від 13 вересня 2011 р. № 11<sup>172</sup>, втратив чинність 11 липня 2017 р. № 147<sup>173</sup>. Наразі нові професійні стандарти у сфері державної служби України не затверджені, а переважна більшість їх ще не розроблена. Сьогодні на стадії розробки та публічного обговорення перебувають проекти професійних стандартів тільки «Генерального директора директорату (директора генерального департаменту)», «Керівника експертної групи (у складі директорату, генерального департаменту)» та «Державного експерта (директорату, генерального департаменту)»<sup>174</sup>.

Необхідність професійних стандартів пояснюється тим, що, з одного боку, стандарт розглядається як ресурс для самооцінки, з другого – як інструмент, за допомогою якого керівництво може планувати, оцінювати діяльність органу державної влади, забезпечувати досягнення встановлених цілей, приймати управлінські рішення та реалізовувати професійну складову діяльності державних

<sup>170</sup> Сурай І. Г., Григор'єва С. М. Стандартизація професійної підготовки державних службовців України на основі компетентнісного підходу. *Аспекти публ. упр.* 2018. Т. 6. № 11–12. С. 93–101. DOI: 10.15421/151878

<sup>171</sup> Про освіту: Закон України від 05.09.2017 № 2145-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19/print>

<sup>172</sup> Довідник типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців: наказ Нацдержслужби України від 13.09.2011 № 11. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0011859-11>

<sup>173</sup> Про визнання таким, що втратив чинність, наказу Національного агентства України з питань державної служби від 13 верес. 2011 р. № 11: наказ Нацдержслужби України від 11.07.2017 № 147. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0147859-17#n5>

<sup>174</sup> Відбулося засідання робочої групи з розроблення та затвердження професійних стандартів у сфері державної служби. URL: <https://nads.gov.ua/ua/news/vidbulosya-zasidannya-robchoyi-grupi-z-rozroblennya-ta-zatverdzhennya-profesijnih-standartiv-u-sferi-derzhavnoyi-sluzhbi>

службовців<sup>175</sup>. Серед основних цілей, на які спрямовані професійні стандарти: підвищення якості праці та ефективності роботи з управління трудовими ресурсами, планування професійного зростання персоналу, визначення кола посадових обов'язків працівників, підвищення ефективності системи професійної підготовки, обґрунтування рішень, що ухвалюються під час проведення атестації працівників<sup>176</sup>.

Головною метою аналізу різних категорій посад державної служби є соціально-економічна й санітарно-гігієнічна характеристика цього виду професійної діяльності, визначення вимог, які вона ставить до психофізіологічних й особистісних характеристик людини. Результати вивчення дають можливість окреслити сукупність професійних стандартів, компетентностей та рівні кваліфікації, необхідні для роботи на певних посадах. Відзначене складає предметно-емпіричне поле професіографії як опису професій і їх вимог до працівників<sup>177</sup>.

Реформаторські імперативи націлюють професіографічне дослідження праці державного службовця в умовах змін на розкриття складності державно-управлінської діяльності, виявленні її змістовних і структурних особливостей, висвітленні демократичних взаємовідносин керівника й підлеглого, описові й виокремленні предметів, засобів і продуктів діяльності. Також професіографічний інструментарій необхідно спрямувати на з'ясування суті й природи взаємодії державного службовця із низкою специфічних і неспецифічних суспільних явищ і категорій, що супроводжують процес реформування державного управління – громадянське суспільство, стейкхолдери, лідери політичних партій, неурядові організації, громадські діячі та активісти, опір змінам, політична конкуренція та протистояння, визначення рівня напруження різних психічних функцій і, на осно-

<sup>175</sup> Ганоцька С. О. Модель професійної компетентності державного службовця на основі системи управління якістю. *Реформування системи державного управління та державної служби: теорія і практика*: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (м. Львів, 22 жовт. 2010 р.): у 2 ч. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2010. Ч. 1. 468 с.

<sup>176</sup> Пильгун Л., Савва М., Щетініна О., Кравчук І. Фахівець з оцінювання: стандарти оцінювання та професійні стандарти. Київ: Укр. асоціація оцінювання, 2016. 32 с.

<sup>177</sup> Івашов М. Сучасні особливості реалізації профорієнтації як складової соціальної технології у промислово розвинутих країнах. *Вісн. УАДУ*. 1997. № 3. С. 163–174.



ві цього, відображення спектру вимог до державного службовця як суб'єкта професійної діяльності.

Науковий інтерес дослідників до професіографії як методу різностороннього вивчення й опису професій підтверджується значною кількістю та різноплановістю теоретичних досліджень і практичних наробок. Так на пошуковому інтернет-ресурсі Google за запитом «професіографія» отримано приблизно 24 400 посилань<sup>178</sup>, за запитом «професіографія державної служби» – 16 900 посилань<sup>179</sup>, за запитом «професіографія підходи та методи» – 19 400 посилань<sup>180</sup> на різноманітні джерела – Вікіпедія, наукові праці, галузеві дисертаційні дослідження, нормативно-правові акти органів державної влади тощо.

Комплексно, усебічно й глибоко питання методології професіографії опрацьовується у психології праці. Дослідник – психолог О. Малхазов, узагальнюючи теоретико-практичні наробки Б. Аманьєва, Н. Бернштейна, А. Гастєва, К. Гуревича, Н. Левітова, які проводили психофізіологічний аналіз професій та А. Лазурського, С. Геллерштейна, К. Платонова, І. Шпільнера, які займалися розробкою класифікацій професій для подальшого їх проектування, зазначає, що саме такі підходи дали змогу оформитися спеціальному підходу – професіографії. Науковець показує головні етапи, окремі фази й послідовність професіографічного процесу<sup>181</sup>.

Професіографічний підхід як метод пропонують застосовувати: для професіографічного аналізу з метою визначення професіограми та психограми фахівців різноманітних професій – психологів<sup>182</sup>,

<sup>178</sup> Професіографія. URL: <https://www.google.com.ua/search?q=професіографія>

<sup>179</sup> Професіографія державної служби. URL: <https://www.google.com.ua/search?biw=1600&bih=789&ei=JhazW73dFpDXwAK39ZHYBg&q=професіографія+державної+служби>

<sup>180</sup> Професіографія: підходи та методи. URL: <https://www.google.com.ua/search?biw=1600&bih=789&ei=1RWzW9GrLJHSwQKwqJjQDA&q=професіографія+підходи+та+методи>

<sup>181</sup> Малхазов О. Р. Психологія праці: навч. посіб. Київ: Центр учб. л-ри, 2010. 208 с.

<sup>182</sup> Потапчук Е. М., Олексієнко Б. М. Теоретичні аспекти професіографії діяльності психолога як суб'єкта праці. *Вісн. Нац. акад. Держ. прикордон. служби України*: зб. наук. пр. 2015. Вип. 1. URL: [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE\\_FILE\\_DOWNLOAD=1&image\\_file\\_name=PDF/Vnadpn\\_2015\\_1\\_10.pdf](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&image_file_name=PDF/Vnadpn_2015_1_10.pdf)



слідчих<sup>183</sup>, вчителів<sup>184</sup> тощо; у підготовці й становленні майбутніх працівників освіти<sup>185</sup>, юристів<sup>186</sup>; у формуванні компетентностей фахівців в системі державного управління<sup>187</sup>, педагогічного персоналу освітніх закладів<sup>188</sup>; для опису технічного, технологічного, санітарно-гігієнічного, психологічного характеру та інших особливостей

<sup>183</sup> Корсун С. І. Професіографічний підхід до опису діяльності працівника слідчого підрозділу податкової міліції. *Вісн. психології і соц. педагогіки*: зб. наук. пр. / Ін-т психології і соціальної педагогіки Київ. ун-ту ім. Бориса Грінченка; Моск. гуманіт. пед. ін-т. Вип. 2. Київ; Москва, 2010. URL: <http://www.psych.kiev.ua>; Ануфрієв М. І. Професіографічна характеристика основних видів діяльності в органах внутрішніх справ України (кваліфікаційні характеристики професій, професіограми основних спеціальностей): довід. посіб. Київ, 2003. 80 с.; Барко В. І. Професіографічний опис основних видів діяльності в органах внутрішніх справ України: практ. посіб. Київ, 2007. 100 с.

<sup>184</sup> Зуброва О. А. Професіографічний підхід до формування особистості сучасного вчителя іноземної мови. *Проблеми якості професійної підготовки майбутніх педагогів у вищій школі*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 28–29 жовт. 2016 р.). Одеса, 2016. С. 25–26; Синявський В. В. Професіограми і психограми професій педагогічного спрямування: метод. посіб. Кіровоград: Імекс-ЛТД, 2014. 84 с.

<sup>185</sup> Вітвицька С. С. Професіографічний підхід у підготовці майбутніх магістрів освіти в контексті інформаційно-комунікаційних технологій. *Теорія і практика професійної майстерності в умовах цілежиттєвого навчання*: монографія / за ред. О. А. Дубасенюк. Житомир: Рута, 2016. С. 192–222; Matviienko Olena. Theoretical bases of teacher's professional formation. *Economics, management, law: socio-economical aspects of development*: Collection of scientific articles. Vol. 2. Psychology. Pedagogy and Education. Edizioni Magi. Roma, Italy. 2016. P. 237–239; Балаєва К. С. Професіографічний підхід до організації професійної підготовки педагогів дошкільного профілю. *Наук. часоп. НПУ ім. М. П. Драгоманова. Серія 16 (Творча особистість учителя: проблеми теорії і практики)*. 2013. Вип. 21. С. 8–11. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nchpu\\_016\\_2013\\_21\\_4](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nchpu_016_2013_21_4)

<sup>186</sup> Чабан Н. І. Професіографічний підхід до формування української фахової термінології майбутніх юристів. *Пед. альманах*. 2016. Вип. 30. С. 229–236. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/pedalm\\_2016\\_30\\_41](http://nbuv.gov.ua/UJRN/pedalm_2016_30_41)

<sup>187</sup> Марценюк О. О. Професіографічний підхід до формування соціально-психологічної компетентності керівника в системі державного управління. *Держ. будівництво*. 2008. № 2. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu\\_2008\\_2\\_50](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2008_2_50)

<sup>188</sup> Бірюк Л. Я. Професіографічний підхід до формування комунікативної компетентності майбутнього вчителя початкових класів. *Психолого-педагогічні основи гуманізації навчально-виховного процесу в школі та ВНЗ*. 2015. Вип. 1. С. 6–15. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ppog\\_2015\\_1\\_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ppog_2015_1_3)

професій працівників МНС України<sup>189</sup>, науково-педагогічних працівників<sup>190</sup>.

Аналізуючи професійні стандарти і кваліфікації у країнах із високорозвинутою економікою, Л. Пуховська, А. Ворначев, С. Мельник, Ю. Кравець підкреслюють актуальність використання методів розв'язання проблем і досліджень на базі діяльності тощо. У європейських дослідженнях задіяна екстерналізація, що забезпечує відкриття системи зовнішньому досвіду та адекватність підходу до опису культурної своєрідності, реальну оцінку різних варіантів політичних рішень і використання практичних моделей для ситуації у своїй країні. Один з пріоритетних напрямів наукових досліджень у Європі зосереджений на вивченні природи «профілів професій» як основи для розробки сценаріїв політикам<sup>191</sup>.

Розкриваючи основні теоретичні засади професіографії, С. Карпіловська, Р. Мітельман, В. Синявський, О. Ткаченко, Б. Федоришин, О. Ящишин описують її методи й спеціальні методики, що дають змогу визначити професійно значущі якості спеціалістів у різних системах професійної діяльності – «людина – людина», «людина – техніка», «людина – природа», «людина – знакова система», «людина – художній образ» тощо<sup>192</sup>.

Одразу зазначимо, що це лише окремі напрацювання дослідників щодо вивчення професій у системі «людина – людина». Результати дослідницької роботи у площині професіографічного підходу представляють системні узагальнення науково-теоретичних доробків. Останні відображають еволюцію професіографії як методу вивчення діяльності фахівця, містять виокремлення напрямів професіографічних досліджень, описи за галузями та сферами використання

<sup>189</sup> Мордюшенко С. М. Соціально-психологічні детермінанти, що обумовлюють потребу практики в розробці професіограм основних спеціальностей МНС України. *Вісник Нац. ун-ту оборони України*: зб. наук. пр. 2012. Вип. 4 (29). С. 211–216.

<sup>190</sup> Вітченко А. О. Проектування професіограми викладача вищої школи в умовах неперервної педагогічної освіти. *Вісн. Нац. авіац. ун-ту. Серія: Педагогіка, Психологія*: зб. наук. пр. Київ: НАУ, 2016. Вип. 1 (8). С. 27–33.

<sup>191</sup> Професійні стандарти і кваліфікації у країнах з високорозвинутою економікою / за наук. ред. Л. П. Пуховської. Київ: НВП Поліграфсервіс, 2014. 176 с.

<sup>192</sup> Основи професіографії: навч. посіб. / С. Я. Карпіловська та ін. Київ: МАУП, 1997. 148 с.

професіографічного інструментарію тощо. Однак питання методологічного забезпечення професіографічних досліджень у системі державної служби залишається відкритим, а тому потребує комплексного вирішення.

Висвітлення підходів, принципів і методів вивчення професійної діяльності персоналу державної служби об'єктивно потребує огляду сучасного досвіду професіографічної роботи. Одним з актуальних методів вивчення професійної діяльності міжнародними практиками визнається функціональний аналіз, який роз'єднує діяльнісний процес на структурні елементи – трудові функції. Згідно з цими функціями встановлюються вимоги до вмінь і знань працівників тощо.

Для вивчення людської діяльності у ході виконання ними певної роботи використовують аналіз завдань. Останній передбачає ієрархічний аналіз завдань, список завдань, опитувальник щодо позиційного аналізу, метод критичного інциденту, карту головних і загальних умінь та навичок тощо. Однак, з погляду Л. Пуховської, А. Ворначева, С. Мельника, Ю. Кравець аналіз завдань може використовуватися лише для опису ручної праці у стабільних професіях, а у професіях, що змінюються, цей метод швидко застаріває, вимагаючи постійного й дорого перегляду. Дослідники аргументують тим, що «аналіз завдань базується на спостереженні за тим, що нині робить працівник без урахування того, що він має робити у світлі міжнародного досвіду; специфікації на базі аналізу завдань ведуть до сильної деталізації, що тягне за собою бюрократію, додаткові адміністративні процедури, а також високу вартість робіт тощо; метод аналізу завдань розроблявся у ті часи, коли трудова діяльність розбивалась на ручні операції в межах короткотривалих циклів; метод аналізу – це породження систем виробництва, розроблених на базі принципів наукового управління, які не розглядають загальні вимоги, пов'язані з нетехнічними аспектами праці»<sup>193</sup>.

Зрозуміло, що функціональний аналіз та аналіз завдань доцільно використати під час вивчення професійної діяльності персоналу державної служби. Проте, зважаючи на вимоги реформи державного управління до змісту й характеру діяльності державних службовців – політичне лідерство, конкурентність, робота в умовах змін і психо-

<sup>193</sup> Професійні стандарти ... . 176 с.

логічного тиску, антикризове управління, стратегічне планування, комунікації з громадянським суспільством і стейкхолдерами, слід звернутися до комплексної методології вивчення професій. Керуючись необхідністю системного дослідження праці державного службовця, доцільно здійснити інтерпретацію принципів професіографії (К. Платонов) у контексті вивчення діяльності персоналу органів державної виконавчої влади.

*Принцип комплексності* під час аналізу особливостей професії державного службовця передбачає: професійно-кваліфікаційну характеристику професії та її спеціальностей, включаючи економічне значення, соціологічну й соціально-психологічну, освітню (перелік обсягу знань, вмінь і навичок, необхідних для успішної професійної діяльності, термін професійної підготовки тощо) характеристики професії, а також санітарно-гігієнічну характеристику умов праці з особливим наголосом на критичних умовах, ситуаціях і процесах діяльності; перелік медичних протипоказань для роботи у цій професії; психограму (перелік психологічних вимог професії до спеціаліста). Аспекти вивчення професії державного службовця залежать від поставленої мети дослідження.

*Принцип цілепокладання* визначає зміст і обсяг професіограми залежно від практичних завдань, заради яких здійснюється вивчення професії. У цьому разі метою вивчення можуть виступати профконсультація, профвідбір, підготовка, перепідготовка, спеціалізація, підвищення кваліфікації, навчання, щорічна оцінка, атестація, оптимізація умов праці державних службовців.

*Принцип особистісного підходу* передбачає відображення у психограмі психологічних вимог, розрахованих на керівників та виконавців певних категорій посад, ураховує рівень особистісного розвитку та професійних здібностей, потребує знання елементів особистісної структури державних службовців та їх взаємозв'язки між собою. Ключова ідея цього підходу полягає в тому, що державно-управлінську діяльність здійснює не просто середньостатистичний «чиновник» чи «бюрократ» із формальним набором професійно важливих якостей, а особистість управлінця з усіма притаманними людині цінностями, досвідом, почуттями й переживаннями. Інакше кажучи, професіограма має розроблятися з урахуванням правила допусків.

*Принцип надійності* передбачає врахування ускладнених умов професійної діяльності державного службовця, тобто вимог посади до емоційної стійкості працівника в стресових ситуаціях, в умовах підвищеної нервової напруги і конфліктності чи психологічного тиску. Тому емоційна стійкість є однією з найважливіших умов надійності службовця в процесі виконання своїх обов'язків.

*Принцип диференціації* вимагає при розробці професіограм враховувати специфіку категорій посад державних службовців, вид державної служби.

*Принцип типізації* передбачає об'єднання різних категорій посад за подібністю вимог до психологічної структури керівника чи підлеглого.

*Принцип перспективності* і реальності вказує на необхідність урахування у вивченні професійної діяльності державного службовця тенденцій розвитку і трансформацій у психологічній структурі під впливом соціально-економічних змін та науково-технічного прогресу.

У процесі психологічного вивчення професійної діяльності державного службовця, його компетентностей використовуються методи, за допомогою яких можна зібрати інформацію про особливості професійного середовища, зміст управлінських завдань і психологічних вимог до керівників та спеціалістів, про властивості суб'єкта праці і його вимоги до умов праці. Основними методами у професіографії є опитування, бесіда, спостереження, самоспостереження, експеримент, які доповнюються аналізом документації, розбором критичних ситуацій, розглядом результатів праці тощо.

*Метод вивчення професійної документації.* Використовується для збирання об'єктивної інформації про процес управлінської діяльності (наприклад проходження державних нормативно-правових документів, розробка та реалізація державної політики), про стан здоров'я службовців, їх кваліфікацію, досвід роботи, режим праці, основні професійні завдання тощо. Ознайомлення з вказаними особливостями професійної діяльності, а також з професійною термінологією є необхідною умовою розробки програми спостереження, плану бесіди з управлінцями під час проведення атестації. Аналіз службових анкет, характеристик, звітів використовується, наприклад, для виявлення більш кваліфікованих і компетентних працівників.

*Метод опитування.* Опитування – прийом, застосований у вивченні професії, допомагає визначити перелік якостей, які можуть мати професійно важливе значення для державного службовця, наприклад висока концентрація уваги протягом тривалого часу, швидка пристосовуваність до нових і незвичних умов тощо.

Для складання психограми керівника або спеціаліста різних посад категорій рекомендується використовувати опитувальник О. Ліпмана.

У сучасній професіографії метод опитування використовується переважно з допоміжною метою. Приміром, його можна рекомендувати для з'ясування ставлення службовців до своєї професії, мотиви вибору спеціальності, довідатися про труднощі в роботі, ступінь усвідомлення особливості своїх професійних дій та якостей тощо.

Однак опитування службовців потребує значної підготовчої роботи для отримання об'єктивної і вичерпної інформації під час анкетування. Метод опитування використовується також для одержання інформації про професійно важливі якості працівника від його колег. Адже останні за характером виконуваних службових обов'язків або управлінської взаємодії можуть скласти враження про те, яким потенціалом володіє службовець, який атестується. З цієї метою також успішно може використовуватися «Модифікована карта особистості» К. Платонова. Кільком особам (5–7 осіб), які добре знають фахівця (колеги по роботі, керівник підрозділу) ставляться запитання в усній формі чи пропонується карта особистості, за якою оцінюються професійно важливі якості службовця. При цьому кожна якість службовця визначається на підставі знання «життєвих показників», тобто типових випадків із життя людини та її роботи. Узагальнення оцінок допомагає нейтралізувати випадкові судження. Стабільність оцінок характеризує стійкі форми поведінки. Застосування методу незалежних характеристик у професіографічному дослідженні сприяє підвищенню об'єктивності одержаних результатів, більш детальному й об'єктивному оцінюванню професійно важливих якостей державного службовця.

*Метод спостереження.* Спостереження у професіографічному дослідженні є способом збирання первинної інформації про службовця шляхом безпосереднього сприйняття і безпосередньої реєстрації різних фактів та сторін його діяльності. Щоб одержати необхідну

інформацію про опанта з допомогою спостереження, треба завчасно продумати й розробити його план і програму. Необхідно також виділити низку етапів у підготовці й проведенні спостереження:

- визначення мети і завдань спостереження, тобто формулювання запитань, відповіді на які передбачається отримати шляхом спостереження за діяльністю керівника чи підлеглого;

- визначення об'єкта й предмета спостереження в загальній структурі діяльності, розчленування об'єкта спостереження на складові логічно пов'язані елементи і виділення показників, за якими можна скласти думку про їх зміни;

- вибір способу спостереження і способу реєстрації ознак об'єкта спостереження, підготовка необхідних технічних засобів і документації;

- проведення спостереження, фіксація його результатів і нагородження даних про наявність професійних якостей;

- опрацювання й інтерпретація одержаної психологічної інформації.

У процесі спостереження психологічний аналіз професійної діяльності проводиться в тісному зв'язку з вивченням її професійно-кваліфікаційної структури. Спостереження не лише дає змогу виявити психологічні вимоги професії до державного службовця, а й установити, які моменти професійної діяльності зумовлюють ті чи інші вимоги до психофізіологічних якостей працівника.

*Самоспостереження і самозвіт.* Самоспостереження в професіографії можна використовувати у двох формах: як самозвіт спеціаліста і як спостереження психолога. Спостереження як метод професіографії – активний процес відображення людиною перебігу власної професійної діяльності. На основі внутрішньої фіксації елементів певної діяльності подається самозвіт про кожний із цих елементів та їх послідовність. Хоча цей метод застосовувався для розробки професіограм багатьох спеціальностей середнього рівня кваліфікації, окремі рекомендації можна використовувати для опису професії державного службовця. Готується детальний план самозвіту, на основі якого психолог після кожного дня роботи складає протокол робочого дня, що включає п'ять основних пунктів: а) детальний опис робочого дня із зазначенням змісту робочого процесу, характерних випадків, які тим чи іншим чином впливають на успішність професійної діяль-



ності; б) причини труднощів, які стали перешкодою для досягнення позитивних результатів у роботі (наприклад розгубленість там, де потрібно швидко приймати рішення, недостатня увага при отриманні завдання від керівника, низький рівень концентрації у роботі з документами тощо); в) причини відчуття полегшення у день роботи порівняно з попереднім, тобто самозвіт про значення набуття навичок раціональної організації і планування робочого дня; г) реєстрація появи професійної втоми, помітної протягом робочого дня (втома очей, рук, ніг, хребта), помилок у діяльності, зниження ефективності роботи; д) загальні зауваження: підсумкові відомості, одержані протягом робочого дня, про професійну діяльність, рекомендації, які стосуються внесення змін у управлінський процес з метою підвищення його ефективності.

*Експериментальний метод.* Експеримент у процесі психологічного вивчення професійної діяльності використовується переважно для виявлення тих її аспектів, які неможливо встановити лише на основі аналітичного спостереження природного протікання робочого процесу. Залежно від мети дослідження застосовують природний чи лабораторний експеримент.

За допомогою експерименту в низці випадків уточнюється попередньо складена психограма. З цією метою виділяються групи спеціалістів з різною професійною успішністю. У кожній групі за допомогою психодіагностичних методик перевіряються рівень розвитку якостей, визначених у психограмі як професійно значущі. Результати дослідження порівнюють із показниками професійної успішності за допомогою кореляційного методу. Якщо успішні спеціалісти мають вищий рівень, а менш успішні – значно нижчий рівень розвитку певних якостей, то це свідчить про важливість тієї чи іншої досліджуваної якості для цієї професії.

Особистісні тести в експериментальному дослідженні спрямовані виключно на вивчення психологічних особливостей суб'єкта праці. Професійно необхідні особистісні властивості спеціаліста мають багато різних проявів. Такими властивостями можуть бути нейротизм, екстраверсія-інтроверсія, емоційна стійкість, організаторські і комунікативні здібності, самоконтроль, схильність до фрустрації, креативність тощо. У багатьох випадках ті чи інші особистісні якості службовців є важливим критерієм розподілу їх на успішних і неу-



спішних. Наприклад, у діяльності керівника – завідуючого відділом – професійно значущими є організаторські здібності. Для виявлення рівня розвитку психологічних якостей у професіографічному дослідженні використовуються переважно адаптовані і стандартизовані особистісні методики. Серед них варто виділити опитувальник Г. Айзенка, 16-факторний опитувальник Р. Кеттелла, Міннесотський багатофакторний опитувальник MMPI.

*Метод аналізу критичних ситуацій.* Ґрунтується на збиранні інформації про поведінку людей у складних і кризових ситуаціях. Наприклад, вивчаються причини виникнення соціальної напруженості в конкретних колективах, непередбачуваності наради або засідання державної адміністрації, зриву проведення сесії міськ-, рай- або облради з метою встановлення ролі особистісно-психологічного фактору службовця в критичних або екстремальних управлінських або соціально-політичних ситуаціях. Для виявлення помилок і причин їх виникнення можуть використовуватися практично всі названі вище методичні прийоми: аналіз документації, опитування, спостереження, експеримент тощо.

У процесі професіографічного дослідження аналіз недопрацювань державного службовця має низку етапів: виявлення помилок та їх систематизація; виявлення причин помилок; визначення психологічного контексту й суті помилок. Кінцевою метою аналізу помилок і поведінки керівника чи підлеглого в критичних ситуаціях є виявлення вимог посади до психологічної структури особистості і встановлення психологічних протипоказань до даної професійної діяльності.

*Алгоритмічний метод у професіографічному дослідженні.* Алгоритм – це суворо визначена послідовність трудових дій, яка неминує веде до вирішення завдання певного класу. Існують різні форми алгоритмічного опису робочих процесів: словесний опис, складання логічних схем, кінематичних графіків, опис символами тощо. У будь-якому випадку описова форма алгоритму – це виклад усіх операцій, які виконує спеціаліст у процесі професійної діяльності у визначеній послідовності.

Елементарні складові алгоритму називаються оперативними одиницями. Такими одиницями (елементарними діями) є сприйняття чи відтворення у пам'яті необхідних образів, понять, суджень, а також дій (простих і складних), які мають певну завершеність у роботі

спеціаліста. У державній службі до них можна віднести наприклад, збирання, обробку й систематизацію інформації, вивчення нормативно-правових документів, підготовку й прийняття рішення тощо. У межах конкретної професійної діяльності склад і обсяг оперативних одиниць залишається відносно сталим. Алгоритмічний аналіз професії державного службовця дає змогу поступово простежити характер управлінських дій, що їх виконує керівник або спеціаліст, і встановити етапи процесу, під час яких найчастіше виникають помилки і які необхідно вдосконалити насамперед<sup>194</sup>.

Дослідження різних категорій посад за допомогою цих методів дає можливість установити вимоги, які ставляться перед державним службовцем професійно-посадовою діяльністю. На їх основі визначається перелік професійно важливих та індивідуальних психофізіологічних якостей, необхідних для її виконання. Відповідно до них підбираються психодіагностичні методи оцінки професійно важливих та особистісних якостей державних службовців для вдосконалення кадрових технологій і змісту професійного навчання. Таким чином, використання методів оцінки професійних та особистісних якостей державного службовця значною мірою може підвищити ефективність діяльності персоналу державної служби.

У свою чергу, дослідження професійної діяльності держслужбовців потребує висвітлення низки важливих психологічних аспектів, які впливають на якість і результативність їх роботи. Це передбачає встановлення психологічної структури вимог та особливостей посад різних категорій, проектування психологічної структури державного органу. Останнє має тісний зв'язок із професійною поведінкою державного службовця, його ставленням до службово-посадових обов'язків, формуванням і розвитком професійно важливих якостей. Реалізація цих завдань можлива за допомогою ґрунтовних професіографічних та психографічних досліджень функціонування персоналу державної служби в різноманітних управлінських ситуаціях – від типових і штатних до кризових та екстремальних. Результати вивчення слугуватимуть емпіричною основою для розробки професійних стандартів діяльності в органах державної влади, будуть чинниками

---

<sup>194</sup> Професійні стандарти ... 176 с.

вдосконалення кадрових технологій та рамковими вимогами до складання освітньо-професійних програм підготовки, спеціалізації, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців.

Отже, в умовах суспільних реформ в Україні є потреба в комплексній науковій розробці та практичному застосуванні нової парадигмальної моделі професійного розвитку публічних службовців за професіологічним підходом.

## Висновки до п'ятого розділу

1. Історична та національна специфіка побудови інституцій влади зумовлюють різницю підходів до питань регулювання правового й соціального стану осіб, які представляють державу і виконують її функції. На різних історичних етапах та в різних ситуаціях застосовувалися такі поняття: «бюрократ», «чиновник», «службовець», «державна особа», «державний службовець», «публічна служба» і т. ін. Генеза поняття розкриває його походження, виникнення, становлення, розвиток, а також метаморфози; еволюція поняття вказує на зміни сутності поняття, переважно незворотні зміни, його розвиток.

2. Для правильного трактування сутності поняття «бюрократія», «служба», «державна служба», «публічна служба» необхідно розглядати їх у ширшому соціальному й історичному контексті та визначити роль у більш-менш масштабних соціально-політичних процесах, де криються основи влади. Упродовж еволюції людства служба як взаємозв'язаний із ним інститут відображала всі якісні зміни організації людської життєдіяльності, розвиваючись у рамках суспільства і заради суспільства.

3. Світовий досвід підтверджує, що демократичні засади врядування справами суспільства докорінно змінюють характер і структуру управління суспільними, політичними, економічними, соціальними та іншими процесами в державі. У процесі розвитку громадянського суспільства управління справам суспільства набуває все більшої «публічності», тобто відбувається залучення широких верств населення, громадян, громадських, самоврядних організацій тощо. Управління, яке здійснюється з метою реалізації публічних (загальних) інтересів, називають публічним управлінням.

4. Публічна служба є одним із найважливіших видів цілеспрямованої діяльності людини, а також усього суспільства і держави в цілому щодо забезпечення базових функцій публічного управління. Підстави її поділу за видами різні і численні. Нерідко вони вступають між собою в певні суперечності й не дають змоги правильно визначити той чи інший вид публічної служби, що здійснюється в межах різних видів публічного управління. Публічна служба в сучасному світі різноманітна і охоплює все більше сфер діяльності людини. Поступово відбувається перерозподіл її функцій: багато функцій служби державної переходить до інших елементів цієї системи, а види публічної служби вимагають подальшої диференціації, як це відбувається в сучасних демократичних країнах.

5. Установлено, що і сьогодні в Україні терміни «публічна служба» та «публічний службовець» вживаються в науковій літературі із застереженнями, побіжно, фрагментарно, тобто в загальному сенсі. Однією з об'єктивних причин цього є те, що сучасна українська система державної служби не є системою публічної служби, а сформована як служба державна, тобто має набагато вужчі межі. Крім того, світовий досвід свідчить, що на визначення складових елементів публічної служби досить відчутно впливає специфіка правової системи, до якої належить країна. Виключна увага законодавців тільки до одного виду служби – державної – за наявності в сучасному українському суспільстві значної кількості інших публічних функцій, що вимагають їх виконання різними видами служби, не відповідає повною мірою вимогам будівництва «відкритої» правової держави і громадянського суспільства. Необхідні корективи в регулюванні відносин служби і суспільства. Створення теоретико-правової бази для формування інституту публічної служби та її різновидів передбачає аналіз як загальнотеоретичних, так і прикладних аспектів багатьох найважливіших проблем організації та політико-правового регулювання цієї сфери суспільних відносин. Таким чином, завданням науки «державне управління» є розробка доктринальних настанов, дотримання яких забезпечить розширення меж системи служби та формування повноцінної публічної служби.

6. Результати аналізу сучасної наукової літератури дають підстави стверджувати, що сформувалося кілька напрямів дослідження публічної служби в Україні. Крім застосування класичних для науки

державного управління – системного, ситуативного та циклічного підходів, заслуговують на окрему увагу і спеціальні: компетентнісний, інституціональний, компетенційний, безпековий підходи. Особливе місце посідає поєднання окремих інструментів та підходів. Зокрема, розв’язання проблеми реформування (структурно-змістовних змін) інституту державної служби як суб’єкта державно-управлінського впливу в умовах реалізації державної політики сталого розвитку зумовило поєднання інституціональних змін та принципів сталого розвитку, для ключового інструменту впровадження всіх змін – інституту державної служби та служби в органах місцевого самоврядування.

7. Еволюція наукових поглядів творчо поєднується з політичними намірами та соціально-економічними трансформаціями в українському суспільстві. Вплив зовнішніх факторів на наукові дослідження публічної служби спричинений насамперед євроінтеграційними намірами України. Історія реформування інституту державної служби нараховує низку інтегрованих концептуальних ідей щодо подальшого розвитку системи державного управління в Україні і окремо системи державної служби, серед яких відмітимо такі як: радянська парадигма побудови державної служби (теорія номенклатури); сучасна парадигма суспільного управління; парадигма державотворення; парадигма функціонування інститутів публічної влади; сучасна парадигма державної служби; ціннісно-сміслові парадигми державної служби; парадигми підготовки державно-управлінських кадрів; лідерство як управлінська парадигма. Виділяють кілька відносно самостійних парадигм державного управління, а саме: інституційна парадигма; діяльнісна парадигма; нормативно-правова; сцієнтична; системна парадигма; соціальна; суспільно-політична; інструментальна; інноваційна; патерналістська; ліберальна.

8. Наука державного управління виникла на перетині кількох наукових напрямів і, будучи результатом поєднання здобутків інших наук, характеризується мультипарадигматизмом. У широкому розумінні парадигма державного управління є комплексом наукових досягнень у сфері державного управління, продуктом бачення та осмислення управлінців – керівників як образу бажаного майбутнього стану системи; набором системоутворюючих ідей, принципів і цінностей. Для сучасних наукових досліджень державного управління основою є синергетична парадигма, яка являє собою вихідну концепту-

альну систему поглядів, концепцій, методологій і методів постановки проблем у державному управлінні та їх розв'язання, що ґрунтується на синергетичному стилі мислення і в основу якої покладено положення про суспільство як складну, саморегульовану відкриту і нелінійну систему. Характерною рисою є універсальний (глобальний) еволюціонізм, що поєднує ідеї еволюції з ідеями системного підходу, поширюючи розвиток на всі сфери буття, встановлюючи універсальний зв'язок між неживою, живою і соціальною матеріями.

9. Як фундаментальну для реформування публічної служби слід розглядати парадигму демократії, де важливим залишається дотримання ключових принципів демократії під час здійснення врядування. Обрання форм, методів, засобів здійснення демократичного самоврядування підкреслює роль громадянина в процесах управління і, відповідно, визначає роль публічного службовця як насамперед громадянина, а потім виконавця волі і захисника інтересів держави. Парадигма державного управління та парадигма публічної служби завжди відображатимуть дзеркально саме суспільство, стиль його мислення, рівень правової та організаційної культури і ступінь гуманізму в умовах виживання, боротьби за ресурси та розвиток у цілому, не індивідуальний, а громадський.

10. Установлено, що розвиток законодавства про публічну службу в Україні здійснюється шляхом її адаптації до стандартів Європейського Союзу за такими пріоритетними напрямками, як удосконалення правових засад функціонування державної служби, реформування системи оплати праці публічних службовців, удосконалення та підвищення ефективності управління публічною службою і забезпечення її професіоналізації. Основні напрями реформування й модернізації публічної служби включають: законодавче закріплення нових підходів до управління, організації та функціонування публічної служби; удосконалення конкурсних засад добору кадрів на публічну службу та управління людськими ресурсами на публічній службі; забезпечення політичної нейтральності публічних службовців у процесі виконання своїх професійних обов'язків, посилення їх правової та соціальної захищеності; використання в роботі з персоналом інноваційних технологій проведення моніторингу та оцінки персоналу публічної служби; регламентування порядку й процедури надання публічних послуг; забезпечення реалізації етичних засад

публічної служби та реформування інституту дисциплінарної відповідальності публічних службовців; підвищення ефективності управління публічною службою; упровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами; формування сучасної ефективної системи професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, забезпечення підвищення рівня їх професійної компетентності; реформування системи оплати праці та мотивації публічних службовців; підвищення рівня авторитету і престижності публічної служби. Комплексне реформування й модернізація публічної служби на засадах європейського адміністративного простору сприятиме створенню професійної, політично нейтральної, відповідальної, авторитетної, ефективної та престижної публічної служби, що забезпечуватиме результативну й ефективну діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування і надання якісних публічних послуг громадянам.

11. Аналіз сучасної практики реформування публічної служби в розвинутих країнах світу засвідчує, що в процесі впровадження реформ спостерігається тенденція до певної інтеграції окремих елементів як «елітарної», так і «демократичної» моделей організації публічної служби, що дає змогу поєднати їх переваги. Ця тенденція відображена і в ідеології Закону України «Про державну службу». Проте сьогодні ще не зрозуміло, у якій пропорції в українській моделі державної служби будуть представлені елементи як елітарності, так і відкритості, демократизму. Існує думка про те, що у специфічних умовах постсоціалістичних країн, де тривалий час чиновництво нібито й не існувало як особливий інститут і соціальна верства, головний акцент сьогодні слід робити на відродженні елітарних елементів: елітарна професійно-освітня підготовка кадрового резерву із жорстким конкурентним відбором претендентів; особливий правовий та соціально престижний статус службовців, формування корпоративної культури українського чиновництва тощо. Однак демократичний і переважно егалітарний менталітет більшості українського народу може бути серйозною перешкодою для формування в перспективі переважно елітарної моделі державної служби. Тому слід орієнтуватися не стільки на європейську (німецьку чи французьку), скільки на північноамериканську модель кадрової політики в публічній службі.



12. Вироблення і практичне втілення найсучасніших підходів до формування складу персоналу у сфері публічної служби є одним із важливих завдань сьогодення. Тільки системний підхід до розв'язання проблеми добору персоналу на посади публічних службовців, від оцінювання психофізіологічних здібностей до антикорупційної діагностики, у контексті реалізації загальних завдань «селекції» публічних службовців дасть змогу забезпечити успіх і ефективність реформ, які здійснюються на новому етапі державотворення України. Гнучке застосування існуючих методик і розробка на їх основі інструментарію щоденної кадрової роботи створить умови для оптимізації використання людських ресурсів публічної служби.

13. Установлено, що *парадигмальна модель дослідження* для забезпечення науковості висновків має відповідати таким критеріям, як об'єктивність, системність, конкретність та суб'єктність – урахування активної участі різних суб'єктів та особливостей їхніх внутрішніх спонук. По-перше, парадигма як постмодерна модель пізнання дає змогу визначити об'єкт дослідження з точки зору типових форм реалізації практичних інтересів та пріоритетних цінностей, класифікувати дії суб'єктів професійного розвитку як свідоме об'єднання на основі ідентичного розуміння вихідної соціальної реальності, спільного бачення концептуальних засад здійснюваних трансформацій та шляхів і засобів їхнього досягнення. По-друге, такі структурні елементи парадигми, як концепція, мотив, мета, метод, ресурс, засіб, спосіб дії, дають змогу глибше зрозуміти складний динамічний процес професійного розвитку державних службовців в умовах глобалізації, виявити його тенденції та пріоритети. Отже, така модель в умовах суспільних змін та глобалізації являє собою складний конструкт, який ґрунтується на концептуальних положеннях особистісного, діяльнісного, компетентісного, андрогогічного, акмеологічного, аксіологічного та інших підходів щодо професійного розвитку, а ефективність її функціонування забезпечується відповідними засобами (методи, ресурси і т. ін.) досягнення результату.

14. Суспільні реформи в Україні, зокрема реформа державного управління, тенденції і перспективи її провадження та досягнення цілей потребують уточнення і поглибленого вивчення стандартів професійної діяльності персоналу публічної служби для формування



вимог до компетентності кадрів, оцінки рівня їх кваліфікації і відповідності певній посаді. Результати їх вивчення дають можливість окреслити сукупність професійних стандартів, компетентностей та рівні кваліфікації, необхідні для роботи на певних посадах. Зазначене складає предметно-емпіричне поле професіографії як опису професій і їх вимог до працівників.

15. Реформаторські імперативи спрямовують професіографічне дослідження праці державного службовця в умовах змін на розкриття складності державно-управлінської діяльності, виявлення її змістових і структурних особливостей, висвітлення демократичних взаємовідносин керівника й підлеглого, опис і виокремлення предметів, засобів і продуктів діяльності. Також професіографічний інструментарій необхідно спрямувати на з'ясування суті й природи взаємодії державного службовця із низкою специфічних і неспецифічних суспільних явищ та категорій, що супроводжують процес реформування державного управління, – громадянським суспільством, стейкхолдерами, лідерами політичних партій, неурядовими організаціями, громадськими діячами та активістами, опіром змінам, політичною конкуренцією та протистоянням, визначенням рівня напруження різних психічних функцій і, на основі цього, відображення спектру вимог до державного службовця як суб'єкта професійної діяльності.

16. Висвітлення підходів, принципів і методів вивчення професійної діяльності персоналу державної служби об'єктивно потребує огляду сучасного досвіду професіографічної роботи. Одним з актуальних методів вивчення професійної діяльності міжнародними практиками визнається функціональний аналіз, який роз'єднує діяльнісний процес на структурні елементи – трудові функції. Згідно з цими функціями встановлюються вимоги до вмінь і знань працівників тощо. Проте, зважаючи на вимоги реформи державного управління до змісту й характеру діяльності державних службовців – політичного лідерства, конкурентності, роботи в умовах змін і психологічного тиску, антикризового управління, стратегічного планування, комунікації з громадянським суспільством і стейкхолдерами, слід звернутися до комплексної методології вивчення професій.

17. Використання методів оцінки професійних та особистісних якостей державного службовця значною мірою може підвищи-

ти ефективність діяльності персоналу державної служби. Водночас дослідження професійної діяльності держслужбовців потребує висвітлення низки важливих психологічних аспектів, які впливають на якість і результативність їх роботи. Це передбачає встановлення психологічної структури вимог та особливостей посад різних категорій, проектування психологічної структури державного органу. Останнє має тісний зв'язок із професійною поведінкою державного службовця, його ставленням до службово-посадових обов'язків, формуванням і розвитком професійно важливих якостей. Реалізація цих завдань можлива за допомогою ґрунтовних професіографічних та психографічних досліджень функціонування персоналу публічної служби в різноманітних управлінських ситуаціях – від типових і штатних до кризових та екстремальних. Результати вивчення слугуватимуть емпіричною основою для розробки професійних стандартів діяльності в органах державної влади, будуть чинниками вдосконалення кадрових технологій та рамковими вимогами до складання освітньо-професійних програм підготовки, спеціалізації, перепідготовки й підвищення кваліфікації публічних службовців.

## **Розділ 6**

# **ДОРОЖНЯ КАРТА РОЗВИТКУ НАУКИ «ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ» В КОНТЕКСТІ ФОРМУВАННЯ НОВІТНЬОЇ МОДЕЛІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ**

## **6.1. Державне управління суспільними реформами в контексті парадигми сталого інноваційного розвитку і стратегічного курсу України на вступ до Євросоюзу**

Всеосяжні суспільні реформи в Україні, що упродовж останнього десятиріччя ХХІ ст. неодноразово були задекларовані в програмних актах президентів та урядів України при різній якості їх змісту та обґрунтованості спроможності їхньої реалізації, водночас мали своєю загальною характеристикою спрямованість на реалізацію стратегічного курсу України на вступ в Євросоюз і вихід на траєкторію сталого розвитку, що має забезпечити поступ України за цим курсом<sup>1</sup>.

Питання державної політики забезпечення сталого розвитку розробляються в ініціативному порядку різними громадськими об'єднаннями, політичними партіями, недержавними науковими інституціями, творчими групами науковців, що містять слушні пропозиції і мають бути враховані системою державного управління, наприклад у процесі підготовки Білої книги економічної політики України до 2030 року<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава. Програма економічних реформ на 2010–2014 роки. URL: [https:// www.rada.gov.ua](https://www.rada.gov.ua); Стратегія сталого розвитку «Україна–2020» схвалено Указом Президента України від 12.01.2015 № 5/2015. URL: <https://www.rada.gov.ua>; Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року: Указ Президента України від 30.09.2019 № 722/2019. URL: <https://www.rada.gov.ua>; Програма діяльності Кабінету Міністрів України: затверджено Постановою Каб. Міністрів України від 29.09.2019 № 849. URL: <https://www.kmu.gov.ua>; Національна доповідь «Цілі Сталого Розвитку: Україна» / М-во екон. розвитку і торгівлі, 2017. URL: <https://www.rada.gov.ua>

<sup>2</sup> Україна 2030: Біла книга економічної політики України до 2030 року: національний і регіональний виміри / авт. кол.: Л. Антонюк та ін. Київ: Видавець СПД Павлинко; друк. Тов «Софія-А», 2019. 152 с.

Концепція сталого розвитку (усталена назва зведених 27 принципів розвитку людства і визначених у Декларації про довкілля і розвиток, прийнятої на Конференції ООН у 1992 р. в Ріо-де-Жанейро, а в завершеному вигляді оприлюднені у доповіді ООН «Про розвиток людського потенціалу» у 1994 р.), сутністю якої є досягнення країною стійкого економічного зростання за умов забезпечення справедливого розподілу в суспільстві його результатів, розвиток людського потенціалу і збереження й відновлення довкілля для теперішнього та наступних поколінь є панівною доктриною розвитку міжнародного співтовариства. У наведеному прочитанні сутності концепції сталого розвитку чітко проглядаються економічний прогрес, його соціальний та гуманістичний характер, екологічна спрямованість та далекоглядність, оскільки потреби нинішнього покоління забезпечуються при збереженні подібної можливості для наступних поколінь.

Сьогодні питання актуалізації та поглиблення концепції сталого розвитку постійно перебуває в центрі уваги міжнародних організацій та провідних учених, що свідчить про існування проблем й загальну стурбованість людства щодо самого характеру цього розвитку в частині загострення соціально-економічних та екологічних проблем на планеті. Одночасно періодично ставляться питання про декларування цілей сталого розвитку. Так, останній перелік із 17-ти цілей та 169-ти завдань у сфері сталого розвитку було розроблено та схвалено в 2015 р. 193-ма державам – членами Організації Об'єднаних Націй, яких світ зобов'язався досягти до 2030 р. У Доповіді, зокрема, зазначається, що «за останню чверть століття світ змінився, а разом з ним – проблеми і завдання у сфері розвитку. Глобалізація об'єднала народи, ринки і працю, а цифрова революція змінила життя людей»<sup>3</sup>.

За нинішнім характером поступу світу забезпечення сталого розвитку країни зумовлено утвердженням інноваційної моделі розвитку національної економіки для забезпечення її конкурентоспроможності в глобальному економічному просторі. Загальноновизнані науковим співтовариством концепція сталого розвитку і модель інно-

<sup>3</sup> Human Development Report 2016. Human Development for Everyone. By the United Nations Development Programme. URL: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/2016\\_human\\_development\\_report.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/2016_human_development_report.pdf)

ваційного розвитку економіки країни як альтернатива екстенсивному її економічному зростанню з техногенним навантаженням на довкілля зараз стали панівними доктринами, які покладаються в основу державної політики розвитку. Взаємопов'язаність концепції сталого розвитку і моделі інноваційного розвитку як механізму її реалізації дає підстави їх об'єднання в категорійно-понятійний комплекс «парадигма сталого інноваційного розвитку»<sup>4</sup>. Сутність парадигми сталого інноваційного розвитку розкриваємо як стійкий соціально орієнтований економічний розвиток, досягнутий на інноваційних засадах збалансованого розвитку економіки і людського потенціалу, а також за умов справедливого розподілу благ та грошово-матеріальних ресурсів у суспільстві і збереженні та відновленні екологічної рівноваги, що має відбуватися при житті існуючого та наступних поколінь.

Імперативи утвердження парадигми сталого інноваційного розвитку як теоретико-методологічного базису для формування державної політики і реалізації завдань державного управління пов'язані з урахуванням таких факторів, як:

– *прогресивні тенденції світового розвитку*, характерними рисами яких є антропогенний характер розвитку суспільства, розбудова громадянського суспільства, соціальна відповідальність національного бізнесу, широкомасштабне запровадження публічно-приватного партнерства<sup>5</sup>, а також перехід розвинених економічно і технологічно передових країн світу до фази постіндустріального суспільства, яка характеризується домінуванням 5-го і 6-го технологічних укладів у структурі національної економіки з провідним трендом розгортання «четвертої промислової революції». Вона характеризується злиттям технологій, що розмиває лінії між фізичною, цифровою та біологіч-

<sup>4</sup> Гусев В. О. Утвердження парадигми сталого інноваційного розвитку в Україні. *Сталий розвиток – XXI століття: управління, технології, моделі. Дискусії 2017*: кол. моногр. / В. М. Андерсон [та ін.]; Ін-т телекомунікацій та глобал. інформ. простору НАН України; НТТУ «Київ. політех. ін-т ім. Ігоря Сікорського»; Вища екон.-гуман. шк.; за наук. ред. проф. Є. В. Хлобистова. Київ, 2017. С. 29–45.

<sup>5</sup> Публічно-приватне партнерство як механізм кадрового забезпечення інноваційної модернізації національної економіки. *Реформування державної кадрової політики в Україні*: монографія / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко, В. В. Толкованов та ін. Київ: НАДУ, 2014. С. 144–153.

ною сферами, які спільно називають кіберфізичними системами. Вона відзначається новими технологічними досягненнями в ряді галузей, серед яких робототехніка, штучний інтелект, нанотехнології, квантові обчислення, біотехнології, промисловий та побутовий інтернет речей, бездротові технології п'ятого покоління (5G), 3D-друк і повністю автономні транспортні засоби;

– *вивчення успішної практики інституціональних та структурних реформ у національній економіці*, проведених у низці країн світу в стислий історичний період 25–30 років (Ірландія, Південна Корея, Сінгапур, Фінляндія) завдяки утвердженню інноваційної моделі розвитку в цих країнах;

– *поступ України за вектором інтеграції до ЄС*, що передбачає наближення України до стану відповідності критеріям, які пред'являються країні – кандидату до вступу в ЄС (так звані копенгагенські і мадридські критерії). Ці критерії включають розвиток демократичних інститутів у країні, наближення соціальних стандартів у країні до стандартів ЄС, а також досягнення конкурентоспроможності національної економіки на внутрішніх і зовнішніх ринках;

– *визначальної ролі науки, освіти і розбудови цифрового простору через поширення й удосконалення інформаційно-комунікаційних технологій* як провідних факторів розвитку національної економіки та забезпечення її конкурентоспроможності.

Саме такі характеристики має програма реформ в ЄС Europe 2020: Strategy for smart, sustainable and inclusive growth (Європа 2020: Стратегія розумного, сталого та всеосяжного розвитку). У Стратегії «Європа 2020» визначено три магістральних напрями соціально-економічного розвитку, які стосуються<sup>6</sup>: *по-перше*, розумного (smart) зростання, що розкривається через розвиток науки, інновацій, освіти і розбудову цифрового суспільства; *по-друге*, сталого (sustainable) розвитку, що спирається на ефективне використання ресурсів, підви-

<sup>6</sup> European Commission «Europe 2020» – A strategy for Smart, Sustainable and Inclusive growth, Brussels, 2010: [eunec.vlor.be/detail\\_bestanden/doc014%20Europe%2020.pdf](http://eunec.vlor.be/detail_bestanden/doc014%20Europe%2020.pdf) / укр. пер. Повідомлення Європейської комісії «Європа 2020» Стратегія розумного, сталого та всеосяжного зростання» від 03.03.2010. *Законодавче регулювання інноваційної діяльності в Європейському Союзі та державах-членах ЄС* / за ред. Г. Авідора, Ю. Капіци. Київ: Фенікс, 2011. С. 90–116.

щення конкурентоспроможності економіки, екологічну рівновагу або її відновлювання; *по-третє*, всеосяжного (inclusive) розвитку через підвищення рівня зайнятості громадян і боротьби з бідністю, що має забезпечити соціальну та територіальну єдність.

Таким чином, концепція сталого розвитку набуває нової якості, зосередивши увагу на формуванні дієвих інструментів реалізації та дотримання визначених постулатів, що дасть змогу перенести її в реальну площину сьогодення й обрати конкретні інструменти впливу на період до 2030 р. У цьому контексті слід звернути увагу, що в Порядку денному у сфері сталого розвитку на період після 2015 р. важливою є **Ціль 17. «Зміцнення засобів досягнення сталого (збалансованого) розвитку та активізація роботи механізмів глобального партнерства для сталого (збалансованого) розвитку»**. Слід також зазначити, що в процесі практичного обговорення та визначення тематики цілей експертами розглядалось питання про включення як окремої цілі ролі державного управління, що передбачало: надання суспільних послуг для всіх; підвищення транспарентності управління державними фінансами; зміцнення місцевих урядів; зміцнення громадянського суспільства; надання прав власності для всіх; розробка і використання перевірених, високоякісних, актуальних і таких, що дезагрегують, даних і методології для оцінки прогресу (у досягненні цілей); розробка відповідних засобів здійснення посилення. Проте в процесі дискусії була досягнута колективна згода експертів, а потім і офіційне затвердження в узгодженій редакції<sup>7</sup>.

Слід зазначити про особливо актуальну роль сучасної концепції Good Governance, що є домінуючою в розвинених країнах світу, яка ґрунтується на необхідності дотримання принципу демократії щодо залучення в новому інформаційному суспільстві, де успіх управління визначається рівнем та якістю комунікацій громадян і держави в міжособистісному, соціально-груповому, регіональному, міжнародному масштабах. Згідно з трактуванням Програми розвитку ООН (ПРООН), Good Governance – це «практика економічного, політич-

<sup>7</sup> Tomlinson A. (2015). Peace and Post–2015 – Into The Home Stretch. *Journal of Peacebuilding & Devel. N 1. Opment*. Vol. 10. P. 97–103.

ного та адміністративного здійснення влади на всіх рівнях»<sup>8</sup>. Це поняття об'єднує «механізми, інститути та процеси, в яких громадяни та їх групи висловлюють власні інтереси. І держава, і громадянське суспільство стають більш взаємопроникними, розподіл обов'язків між урядовими та неурядовими установами щоразу розпочинається з консультацій із зацікавленими сторонами. Тобто в межах Good Governance державне й муніципальне управління розгортається через взаємодію; співучасть; співробітництво. Реалізують свої законні права, виконують обов'язки й балансують між відмінностями».

Із цих позицій перед практикою державного управління постають завдання щодо посилення діяльності з реалізації концепції сталого розвитку, особливо в частині імплементації в систему державного управління сучасного концепту Good Governance – розумного врядування, на основі якого можливе не лише повне перезавантаження структури й механізмів державного управління, а й адаптація системи цінностей політичних еліт суспільства до існуючих світових трендів соціально-економічного розвитку для подолання впливів геополітичних факторів і здобуття суб'єктності у сфері міжнародної політики та системи міжнародного поділу праці.

Запровадження стратегічного курсу на інтеграцію України до Європейського Союзу передбачає утвердження системи принципів та моделі розвитку країни, прийнятої країнами Євросоюзу, а також здійснення інституціональних перетворень з метою досягнення стандартів, показників соціально-економічного розвитку, властивих для країн Євросоюзу та покладених у систему розроблених Європейською Радою на своїх засіданнях у Копенгагені (1993 р.) і Мадриді (1995 р.) критеріїв (відповідно «копенгагенські» і «мадридські» критерії) як передумови членства країн в Євросоюзі. Реалізація економічної складової цих критеріїв і задоволення їх вимогам до вступу та членства країни в Євросоюзі передбачають:

– *конкурентоспроможність національної економіки в глобальному економічному просторі*. Це суттєво, оскільки стає фактором забезпечення стабільної макрополітики;

<sup>8</sup> What is Good Governance? URL: <https://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>



– *утвердження високих соціальних стандартів*, притаманних країнам-членам Євросоюзу, при цьому здійснюється орієнтація на високорозвинені країни, що складають «ядро» Євросоюзу (ЄС–15);  
– *забезпечення сталого розвитку країни*, що досягається за умов інноваційного характеру розвитку національної економіки.

Курс інтеграції України до Європейського Союзу має бути зорієнтований на досягнення відповідності копенгагенським і мадридським критеріям вступу країни до цієї європейської політико-економічної спільноти, але слід розуміти, що ці критерії за своїм змістом і кількісними вимірами будуть змінюватися у напрямі посилення вимог до країн-кандидатів, зокрема досягнення запланованих Стратегією «Європа 2020» індикаторів реалізації пріоритетних напрямів, що має забезпечити в Євросоюзі: конкурентоспроможність національних економік країн-учасниць; розширення інформаційного простору Євросоюзу шляхом розширення цифрового та інтернет просторів; скорочення до 2020 р. як мінімум на 30 % (до рівня 1990-го р.) викидів «парникових» газів; зростання професійної активності та зайнятості населення до 75 % віком від 20 до 64 років; збільшення числа людей з дипломами вищих навчальних закладів до 40 %; збільшення витрат на дослідження і розвиток сфери НДДКР до 3 % ВВП; зменшення числа людей, які живуть на межі бідності, має скоритися на 20 млн; збільшення частки джерел відновлювальної енергії і підвищення енергетичної ефективності.

Заплановані в Стратегії «Європа 2020» напрями і показники соціально-економічного розвитку мають стати орієнтирами як для спрямування в Україні інтеграційних процесів до Євросоюзу, так і для проведення інституціональних реформ, а також при розробленні плану заходів модернізації національної економіки на інноваційних засадах. Це відповідає цілям державної політики та системи державного управління в Україні, досягнення яких будуть визначати як поступ України на шляху інтеграції до Євросоюзу, так і вимір досягнень щодо реалізації запланованих реформ.

Аналіз шляхів розвитку держав, які спромоглися в короткий історичний період (25–30 років) досягнути високих темпів соціально-економічного розвитку і конкурентоспроможності національних економік, а це Ірландія, Малайзія, Республіка Корея, Сінгапур, Фінляндія та низка інших успішних держав, які раніше вважались відста-

лими, доводить, що перехід від аграрно-сировинного характеру економік цих країн до індустріально-розвинених конкурентоспроможних країн відбувся завдяки розбудові наукоємного сектору промисловості й утвердженню інноваційної моделі розвитку національної економіки. На підтримку цієї тези свідчать високі рейтингові позиції (з 1-ї по 50-ту), які посідають ці країни в системі світових індикаторів соціально-економічного та інноваційного розвитку, серед яких найбільш інформативними є Індекс розвитку людини (ІРЛ, Human Development Index, HDI), Індекс глобальної конкурентоспроможності (ІГК, Global Competitiveness Index, GCI), Глобальний інноваційний індекс (ГІІ, Global Innovation Index, GII), Індекс рівня освіти (ІРО, Education Index, EI), Витрати на фінансування НДДКР (R&D), Індекс благополуччя (ІБ, Legatum Prosperity Index, LPI) та ін.

Наведені індекси інтегрують із певними коефіцієнтами ваги виміри різних індикаторів, показників, індексів (близько сотні цих індикаторів), частина з яких є спільною для наведених індексів. Разом система цих індексів релевантно характеризує стан соціально-економічного розвитку країни, який залежить певною мірою від її конкурентоспроможності. У цьому контексті доцільно визначити позиції України в координатах цих інформативних індикаторів світового розвитку.

У порівняльній табл. 6.1, наведено рейтингові позиції за значеними індикаторами світового розвитку для країн ЄС із досягнутими найвищих і найнижчих значень цих індикаторів, а також наведені рейтингові позиції світових економічних лідерів США й Китаю і Республіки Корея (Південна Корея) та Ірландії, що мають стати орієнтирами для розвитку національної економіки на шляху інтеграції України до ЄС, а також її входження в глобальне конкурентне середовище.

**Таблиця 6.1. Позиції, які посідають країни у світових рейтингах за індикаторами та показниками світового розвитку<sup>9</sup>**

Індикатор, показник	Позиції країн ЄС за індикатором у світових рейтингах		США	Китай	Ірландія	Південна Корея	Україна
	Найвище в ЄС	Найнижче в ЄС					
1	2	3	4	5	6	7	8
ІЛР, HDI 2018 р. <sup>10</sup>	3 Ірландія	52 Румунія	15	85	3	22	88
ВВП, GDP на душу населення (ПКС \$), 2018 р. <sup>11</sup> МВФ	2 Люксембург 111 103	59 Болгарія 23 169	10 62 869	73 18 116	4 79 716	31 41 112	112 9 287
ІГК, GII <sup>12</sup> 2019 р.	4 Нідерланди	59 Греція	2	28	24	13	85
ГІ, GII <sup>13</sup> 2019 р.	2 Швеція	50 Румунія	3	14	10	11	47
Індекс рівня освіти, ІРО, EI <sup>14</sup> 2017 р.	1 ФРН	69 Португалія	16	90	4	53	36

<sup>9</sup> Ушеренко С. В. Активізація інноваційної діяльності підприємств в Україні: імперативи та засади державної підтримки. *Бізнес Інформ*: міжнар. наук. журн. 2019. № 8 (499). С. 72–81.

<sup>10</sup> Индексы и индикаторы человеческого развития. Обновленные статистические данные 2018. Доклад для Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН). URL: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018\\_human\\_development\\_statistical\\_update\\_ru.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018_human_development_statistical_update_ru.pdf)

<sup>11</sup> Список стран по ВВП (ППС) на душу населения стран по величине валового внутреннего продукта, рассчитанного по паритету покупательной способности (ВВП по ППС). URL: [https://ru.wikipedia.org/wiki/Список\\_стран\\_по\\_ВВП\\_\(ППС\)\\_на\\_душу\\_населения](https://ru.wikipedia.org/wiki/Список_стран_по_ВВП_(ППС)_на_душу_населения)

<sup>12</sup> The Global Competitiveness Report 2018. URL: <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2018>

<sup>13</sup> Global Innovation Index 2019 r. Cornell University, INSEAD, WIPO. URL: <https://www.globalinnovationindex.org/gii-2019-report.pdf>

<sup>14</sup> Индекс уровня образования в странах мира (Education Index). URL: <https://nonews.co/directory/lists/countries/education>

Закінчення табл. 6.1

1	2	3	4	5	6	7	8
Витрати на НДДКР, R&D у % від ВВП 2017 р. <sup>15</sup>	3,31 % Швеція	0,5 % Румунія	2,8 %	2,13 %	1,2 %	4,55 %	0,45 %
Рейтинг країн світу за ПІІ млн. дол. США 2019р. <sup>16</sup> СБ	3 ФРН 105 277	115 Латвія 420	1 258 390	2 203 492	7 64 535	22 14 479	62 2 476
Рейтинг країн світу за благополуччям (ІБ, LPI) <sup>17</sup>	1 Данія	49 Болгарія	18	57	12	29	97

*Скорочення:* ІЛР – Індекс людського розвитку; ВВП – Валовий внутрішній продукт з урахуванням паритету купівельної спроможності долара США в країні; ІГК – Індекс глобальної конкурентоспроможності; ГПІ – Глобальний інноваційний індекс; НДДКР – науково-дослідні і дослідно-конструкторські роботи; ПІІ – прямі іноземні інвестиції; ІБ – Індекс благополуччя; ІРО – індекс рівня освіти (складено автором за науковими джерелами); МВФ – Міжнародний валютний фонд; СБ – Світовий банк.

*Джерело:* складено автором за посиланням.

Аналіз рейтингових позицій та структури відповідних індикаторів і порівняння їх значень із відповідними індикаторами для України засвідчує, що для успішних країн (рейтингові позиції за наведеними індексами з 1 по 50) характерним є високий рівень конкурентоспроможності (вимір ГІК), що досягається шляхом активної інноваційної діяльності (вимір ГПІ). Це зумовлює досягнення сталого розвитку в цих країнах (виміри ІРЛ; ІБ).

Для успішних країн характерним є достатнє фінансування сфери НДДКР (не менш ніж 2 % від ВВП), позитивна динаміка економіч-

<sup>15</sup> Расходы на НИОКР, в % к ВВП. URL: <https://knoema.ru/atlas/topics/>

<sup>16</sup> Рейтинг стран мира по уровню прямых иностранных инвестиций. URL: <https://gtmarket.ru/research/foreign-direct-investment-index/info>

<sup>17</sup> The Legatum Prosperity Index. URL: <https://nonews.co/directory/lists/countries/legatum-prosperity-index>

ного і соціального розвитку (виміри ІРЛ, ВВП на душу населення, ІБ). Водночас ці країни стають привабливими для іноземних інвестицій. Масштаб поширення інноваційних процесів у національній економіці та їх якість залежить від розвиненості систем науково-технічної сфери діяльності та освіти, які відповідно є витокami інноваційних процесів і їх кадрового забезпечення (витрати на фінансування НДДКР у % від ВВП, Індекс розвитку освіти ІЕ), а також інвестиційного клімату в країні (обсяг прямих іноземних інвестицій у національну економіку). Ці індикатори відображають фактори, які впливають на інноваційну активність і конкурентоспроможність країни, що засвідчено кореляцією також цих індикаторів з ГП та ГІК.

З даних табл. 6.1 видно, що за значеннями ІЕ та ГП Україна посідає пристойні рейтингові місця (36-те і 47-ме місця) серед розвинених країн світу. Водночас інші наведені індикатори таблиці 7.1 вказують на значне відставання України в соціально-економічному розвитку від країн Євросоюзу, що гальмує поступ країни за курсом інтеграції до Євросоюзу. Звідси зрозумілим стає необхідність проведення широкомасштабних суспільних реформ, зокрема для досягнення значень індикаторів показників, наближених до таких самих індикаторів сталого розвитку країн Євросоюзу. Уряд України має здійснювати необхідні реформи в усіх секторах, охоплених Угодою про асоціацію.

Слід також звернути увагу, що загальні принципи і вимоги до системи управління сталим розвитком громад визначаються міжнародним стандартом «Сталий розвиток у громадах – системи менеджменту сталого розвитку – вимоги і настанови до застосування» (Sustainable development in communities – Management system for sustainable development – Requirements with guidance for use)<sup>18</sup>, який почали впроваджувати в Україні. Цей стандарт вміщує цілісний підхід до встановлення вимог до системи управління сталим розвитком у громадах, включаючи громади міст, і дає настанови, спрямовані на: підвищення внеску громад у сталий розвиток; сприяння смартизації і еластичності в громадах, беручи до уваги їх територіальні межі; оцінювання діяльності громад у просуванні на шляху до сталого розвитку.

<sup>18</sup> Sustainable development in communities – Management system for sustainable development – Requirements with guidance for use). URL: <https://www.iso.org/standard/61885.html>

Визначальний вплив на всі види суспільної діяльності справляє інституціональне середовище, що є упорядкованим набором інститутів, під якими розуміються вироблені людьми формальні правила (закони, конституції, адміністративні акти, що офіційно закріплені як нормативно-правові норми) і неформальні правила (традиції, менталітет, суспільна думка, мораль, норми, загальноприйняті суспільством обмеження поведінки та ін.), а також інституції, що забезпечують дію певних інституціональних механізмів щодо дотримання цих формальних і неформальних правил.

У цьому контексті і за нинішніх умов розбудови демократичної держави і громадянського суспільства реалізація прогресивних суспільних реформ, спрямованих на досягнення сталого розвитку країни на шляху інтеграції до Євросоюзу, має забезпечуватися галуззю знань «Публічне управління та адміністрування», яка повинна стати методологією управлінської діяльності системи органів публічної влади (тут органи державної влади і органи місцевого самоврядування), а її теоретико-методологічна основа, що сформовано наукою «Державне управління» має стати стрижневим каркасом цієї методології.

У процесах проведення суспільних реформ саме на інституціональне середовище має спиратися публічна влада, яка представляє цілісну систему органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також юридичних осіб публічного права (це юридичні особи, які створені актами законодавства, ст. 81 «Види юридичних осіб» Цивільного кодексу України), які здійснюють управління суспільно значущими справами, а також діють у правовому режимі при реалізації організаційно-розпорядчих функцій та повноважень, установлених законодавством.

Державне управління суспільними реформами в контексті Стратегії сталого розвитку «Україна–2020» має спиратися на систему загальних принципів, які згідно з успішною практикою суспільних реформ мають бути покладені в основу інституціонального проектування за його алгоритмом. Систему цих принципів у загальному вигляді і конкретизація їх змісту для реалізації сталого розвитку зведено в табл. 6.2. Зазначені принципи мають бути покладені в основу модернізації державного управління проведенням суспільних реформ для розроблення і застосування результативних механізмів їх реалізації.

**Таблиця 6.2. Принципи інституціоналізації суспільних реформ**

Загальні принципи суспільних реформ <sup>19,20</sup>	Зміст принципів суспільного реформування для утвердження парадигми сталого інноваційного розвитку в Україні
1	2
1. Постулат цілі. Кожна реформа у суспільній сфері діяльності повинна мати на меті досягнення розвитку країни	Мета – вийти на траєкторію сталого розвитку країни до 2030 р. Поліпшити соціальні стандарти для населення, а також якість адміністративних послуг. Наблизитися до задоволення критеріїв до вступу в ЄС
2. Постулат засобів. Мають бути визначені засоби, механізми досягнення мети реформ	Досягнення мети шляхом реалізації пріоритетних напрямів реформ передбачає застосування засобів, які мають бути релевантні для кожного напрямку реформ, цілі яких визначені для міністерств у Програмі діяльності Кабінету Міністрів України
3. Постулат прогресивності, що має передбачати суспільний розвиток	Передбачає проведення прогресивних інституціональних та структурних реформ, спрямованих на досягнення сталого розвитку країни
4. Постулат ціни. Слід прорахувати ціну, яку має заплатити суспільство за реформування його сфери діяльності	Налагодження контролю суспільства за перебігом реформ має гарантувати, що реформи досягнуть своєї мети без перевищення ціни реформування над його результатами.  В разі непопулярності застосування засобів проведення реформ мають бути передбачені запобіжні механізми щодо ослаблення їх негативних впливів на соціально-економічно уразливі прошарки населення
5. Постулат альтернатив, що передбачає аналіз альтернативних сценаріїв реформ	Для того щоб реформування стало незворотним, мають бути передбачені альтернативні підходи до його проведення, які стосуються можливості зміни тактики реформ, але без перегляду їх імперативів та цілей

<sup>19</sup> Лексин В. Н. Общая теория реформ. Контуры и система исследования. *Теория и практика организации проведения реформ*: сб. трудов Ин-та системного анализа РАН. М., 1995. С. 6–51.

<sup>20</sup> Кравченко С. О. Державно-управлінські реформи: методологія формування та впровадження: монографія. Київ: НАДУ, 2008. 296 с.

Закінчення табл. 6.2

1	2
6. Постулат консенсусу – досягнення згоди щодо необхідності цілей і шляхів реформування між усіма основними політичними силами	Досягнення консенсусу політичних та фінансово-економічних еліт, депутатського корпусу, інститутів громадянського суспільства, що має забезпечити законодавчу підтримку реформ і заходів публічного управління ними
7. Постулат політичного лідерства і відповідальності. Суспільство має знати персонально ініціаторів проведення реформ	Політичне керівництво України зініціювало проведення суспільних реформ і має нести персональну відповідальність за відповідність проголошених цілей і ціни реформування реальним параметрам життя суспільства
8. Постулат транспарентності та моніторингу	Передбачає прозорість для суспільства цілей, засобів, очікуваних ризиків та результатів реформ, а також забезпечення їх моніторингу та громадського контролю заходів реформ
9. Постулат наукового забезпечення реформ	Передбачає наукове обґрунтування реформ, прогнозування їх наслідків і ризиків, необхідного ресурсного забезпечення на основі міждисциплінарних фундаментальних наукових досліджень та відповідного наукового супроводу запровадження реформ, зокрема забезпечення наукового супроводу практики впровадження реформ галуззю науки «Державне управління»
10. Постулат легітимності	Стратегія (концепція), програма реформ та залучені ресурси до їх реалізації мають бути закріплені на законодавчому рівні (програма діяльності Кабінету Міністрів України, Закон про Державний бюджет України на поточний та наступні роки реалізації реформ, секторальні стратегії та концепції реформ)
11. Постулат ресурсного забезпечення реформ	Включає фінансові, інформаційні, матеріально-технічні, організаційні, кадрові та інші ресурси, релевантні цілям і засобам упровадження реформ
12. Постулат організаційного забезпечення реформ передбачає утворення центру координації і моніторингу заходів реформ	Утворення Національного центру державного управління та координації реформ. Визначення пріоритетних напрямів реформ у предметній сфері діяльності кожного органу публічної влади і утворення в органі підрозділів із реформування

*Джерело:* складено автором.

У руслі світового тренду розбудови цифрового суспільства в державному управлінні утверджується цифрове врядування як сервісно орієнтована організація функціонування системи державного



управління на основі цифрових технологій за допомогою електронних систем локальних інформаційних мереж і сегментів глобальної інформаційної мережі. Цифрове врядування є новою інноваційною методологією публічного, державного управління і організації діяльності публічної влади. Водночас модернізоване державне управління та його методологія потребує не тільки розроблення нових ефективних механізмів реалізації, а й опанування державними службовцями і посадовими особами місцевого самоврядування знаннями, вміннями та навичками практичного застосування цих механізмів. Саме ці завдання мають бути вирішені новоутвореною освітньо-науковою спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» в галузі знань «Публічне управління та адміністрування»<sup>21</sup>.

Досягнення управлінцем рівня компетентності визначає здатність особи до виконання певного виду діяльності в органах публічної влади (органи державного управління й органи місцевого самоврядування), що виражається через загальні вимоги дескрипторів Національної рамки кваліфікацій<sup>22</sup> щодо: знань, умінь, комунікації, автономності та відповідальності, які мають бути деталізовані для предметної сфери діяльності управлінця.

Складність завдань суспільного реформування, мультиплікативний та багатоплановий характер реформ, розширені комунікації органів публічної влади з інститутами громадянського суспільства потребують від управлінців застосування міждисциплінарних знань, широкого кола різних умінь, креативних підходів до розроблення державно-управлінських рішень, ініціативності в постановці та розв'язанні проблем суспільного розвитку, а також умінь для реалізації функцій публічного управління. Виміром цих якостей має стати інтегральна компетентність управлінця, критерії якої мають бути враховані при розробленні стандарту освітньо-професійної спеціальності «Публічне управління та адміністрування» з урахуванням напрацювань при розробці освітнього стандарту «Державне управління».

<sup>21</sup> Про затвердження Переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти: Постанова Каб. Міністрів України від 29.04.2015 № 266 (зі змінами). URL: <https://www.kmu.gov.ua>

<sup>22</sup> Про затвердження Національної рамки кваліфікацій: Постанова Каб. Міністрів України від 23.11.2011 № 1341 (зі змінами). URL: <https://www.kmu.gov.ua>

## **6.2. Наукове забезпечення державного регулювання діяльності недержавних інституцій у контексті забезпечення національної безпеки України**

У сучасних умовах держава зобов'язана виконувати функції та завдання, які не в змозі або не хочуть виконувати суб'єкти ринку та громадянського суспільства. Зокрема, це стосується забезпечення безпеки людини, суспільства, держави та охорони довкілля. При цьому роль держави полягає у формуванні системи актів законодавства, що забезпечують дотримання прав і свобод людини, раціональне використання ресурсів та охорону довкілля, соціальний захист тих, хто його потребує, справедливий перерозподіл доходів, охорону культурної спадщини, захист державного суверенітету та територіальної цілісності, стабільність у суспільстві, та сприяють його прогресивному розвитку. Тому в сучасному глобалізованому світі в умовах протиріч, що виникають у процесі реалізації інтересів людини, недержавних інституцій, суспільства та держави, існує потреба в дієвому державному регулюванні, за допомогою якого держава спроможна вчасно й адекватно реагувати на внутрішні та зовнішні загрози і небезпеки з метою захисту національних цінностей та забезпечення реалізації національних інтересів. І здійснення такого державного регулювання неможливе без належного його наукового забезпечення. Адже наукове забезпечення полягає у: «визначенні арсеналу можливостей, імовірностей, шляхів, способів, методів здійснення суспільних трансформацій; наданні альтернативних сценаріїв розвитку майбутніх процесів, що супроводжують обрані рішення; представленні розрахунків можливих переваг та втрат, побічних наслідків щодо кожного з альтернативних варіантів; розробці довгострокових прогнозів із ретельним аналізом можливих близьких та віддалених наслідків; можливостях інтерпретації та змістовного витлумачення соціальної реальності»<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> Логунова М., Пшеничний О. Наукове забезпечення процесу формування й реалізації державної політики в умовах модернізації українського суспільства. *Вісн. НАДУ*. 2012. № 4. С. 204.

Розвиток теорії і практики державного регулювання залежить від багатьох факторів, серед яких, зокрема, удосконалення структурно-функціональних основ побудови системи державного регулювання, форм і методів регулювання, а також упровадження в практику наукових напрацювань і рекомендацій, які визначають шляхи практичного розв'язання конкретних проблем, що постають перед суб'єктами державного регулювання. Адже наука визначає світові тенденції, існуючі закономірності та суперечності, розробляє нові підходи до подолання останніх, а практика забезпечує їх перевірку на дієвість і допомагає обрати найбільш раціональні варіанти для реалізації. Тож і науковці-теоретики, і державні службовці-практики розуміють, що дієве державне регулювання має спиратися не тільки на діагностування та констатацію існуючого стану суспільних процесів, а й ураховувати динаміку їх розвитку та прогнозування ймовірних наслідків.

Про необхідність наукового забезпечення реформ свідчить і досвід провідних зарубіжних країн, оскільки залучення науково-експертного середовища дає змогу здійснити ґрунтовний, незалежний від корисливих інтересів олігархічних кланів аналіз проєктів стратегічних державно-управлінських рішень щодо подальшого розвитку країни. Крім того, варто зазначити, що специфіка діяльності та інтелектуальних ресурсів не дає можливості державним органам самостійно забезпечити належний науковий супровід їх розробки, реалізації та прогнозування наслідків. Аналогічна проблема постає і під час проведення реформування системи державних органів, у тому числі тих, що здійснюють державне регулювання. Адже можна сміливо констатувати той факт, що час від часу таке реформування проводиться заради самого реформування і зводиться до формального скорочення чисельності державних службовців без прогнозування впливу наслідків такого «реформування» на дієвість державного регулювання.

Проте сьогодні вітчизняні дослідники та зарубіжні експерти констатують існування великого розриву між теоретичними дослідженнями та їх практичним упровадженням. Особливо це стосується надання науково обґрунтованих практичних рекомендацій щодо подолання існуючих суперечностей та проблем. Наслідком зазначеного стає несвоєчасне внесення змін до законів та інших нормативно-правових актів, послаблення організаційних та правових методів впли-

ву суб'єкта державного регулювання на його об'єкти. Нормативно-правові акти втрачають дієвість, а іноді навіть стають перепонами на шляху суспільного розвитку. І, навпаки, науково обґрунтоване та своєчасне коригування законів, інших нормативно-правових актів може забезпечити якісне стратегічне прогнозування і планування та дасть змогу оптимізувати організацію діяльності недержавних інституцій, що підлягає державному регулюванню, у тому числі в контексті забезпечення національної безпеки.

Реформування системи державного регулювання також варто здійснювати з використанням сучасних наукових методів. Як сьогодні зазначають науковці, моделювання є найбільш ефективним методом дослідження складних систем і процесів за умови існування обмежень на проведення реальних експериментів, оскільки найчастіше застосовується у випадках, якщо експерименти з реальними об'єктами занадто витратні або неможливі, адже моделювання охоплює відображення реальної проблеми у вигляді абстракції, вивчення, аналізу й оптимізації моделі та відображення оптимального рішення знову в реальний світ<sup>24</sup>. Його мета полягає у вивченні їх закономірностей та особливостей, а також у можливому внесенні у ці системи цілеспрямованих змін шляхом відповідних впливів. При цьому системний підхід до дослідження систем означає, що дослідник вивчає функціонування системи в цілому, не концентруючи свою увагу на окремих її частинах. Адже системний підхід заснований на визнанні факту, що навіть найліпше функціонування окремих підсистем та елементів системи не гарантує найліпшого функціонування всієї системи в цілому, оскільки завжди існує взаємодія між її частинами<sup>25</sup>. Тому моделювання можна розглядати як один із способів вирішення проблем, що виникають у реальному світі, під час аналізу, планування та проведення соціальних процедур, впливів.

Моделі окремих процесів підвищення ефективності державного управління у сфері національної безпеки знайшли своє відобра-

<sup>24</sup> Сурмин Ю. П. Теория систем и системный анализ: учеб. пособие. Киев: МАУП, 2003. 368 с.; Стеценко І. В. Моделювання систем: навч. посіб. Черкаси: ЧДТУ, 2010. 399 с.; Ланде Д. В., Фурашев В. М. Основи інформаційного і соціально-правового моделювання: монографія. Київ: ТОВ «ПанТот», 2012. С. 7.

<sup>25</sup> Стеценко І. В. Моделювання систем: навч. посіб. Черкаси: ЧДТУ, 2010. С. 17.

ження у працях Г. Ситника<sup>26</sup> – концептуальна модель інформаційного супроводження процесу розробки та прийняття управлінського рішення щодо забезпечення національної безпеки; А. Семенченка<sup>27</sup> – комплексна модель стратегічного планування у сфері державного управління забезпеченням національної безпеки; Ю. Богдановича, А. Висідалка<sup>28</sup> – концептуальна модель інформаційно-моніторингової системи національної безпеки. Моделі державного регулювання, що пропонуються науковцями, у своїй більшості стосуються національної економіки загалом або ж її окремих галузей, серед яких, зокрема, туристична, сільське господарство, страхування тощо. Проте сьогодні поза увагою дослідників залишається низка проблем щодо підвищення дієвості державного регулювання діяльності недержавних інституцій у контексті забезпечення національної безпеки. Зокрема, це стосується створення моделі, яка б дала змогу забезпечити логічну послідовність розробки та реалізації рішень щодо державного регулювання діяльності недержавних інституцій у контексті забезпечення національної безпеки, підвищити якість оцінювання його дієвості та коригувати зазначені рішення на основі результатів проведеного оцінювання.

На нашу думку, це пов'язано з тим, що головним аргументом на користь зазначеного державного регулювання є необхідність оперативного розв'язання проблем, передусім у випадках, коли недержавні інституції не в змозі забезпечити формування належного механізму виявлення загроз та нейтралізації небезпек і ризиків для безпеки людини, суспільства, держави й довкілля, які виникають під час або в результаті їх діяльності. Насамперед це стосується недержавних інституцій, які у своїй діяльності використовують об'єкти підвищеної небезпеки чи потенційно небезпечні об'єкти або ж об'єкти, що мають стратегічне значення для забезпечення життєдіяльності населення,

<sup>26</sup> Абрамов В. І., Ситник Г. П., Смолянчук В. Ф. Глобальна та національна безпека: підручник. Київ: НАДУ, 2016. 784 с.; Ситник Г. П. Державне управління національною безпекою України: монографія. Київ: Вид-во НАДУ, 2004. 408 с.

<sup>27</sup> Семенченко А. І. Методологія стратегічного планування у сфері державного управління забезпеченням національної безпеки України: монографія. Київ: НАДУ, 2008. 425 с.

<sup>28</sup> Богданович В., Висідалко А. Концептуальна модель інформаційно-моніторингової системи національної безпеки. *Захист інформації*. 2014. Т. 16. № 1. С. 81–88.

безпеки держави, а також ті об'єкти, наслідки використання яких у процесі діяльності можуть негативно впливати на життя і здоров'я людини, завдати значної шкоди довкіллю.

Критерієм віднесення недержавних інституцій до таких, діяльність яких підлягає державному регулюванню в контексті забезпечення національної безпеки, є можливість прямого чи опосередкованого негативного впливу їх діяльності на національну безпеку України, а саме: на зовнішню (оборону), внутрішню (охорону громадського порядку), економічну, політичну, енергетичну, соціальну, гуманітарну, інформаційну, екологічну, духовну безпеку (у тому числі на забезпечення якості надання послуг освіти та охорони здоров'я, функціонування критичної інфраструктури, цивільного захисту, кібербезпеки та захисту інформаційних ресурсів). При цьому ми вважаємо, що співпраця державних і недержавних суб'єктів зазначеного регулювання дасть змогу більш дієво забезпечити вирішення проблем гарантування національної безпеки, що постають перед суспільством та державою в сучасних умовах. Крім того, варто зауважити, що досягнення мети державного регулювання діяльності недержавних інституцій у контексті забезпечення національної безпеки не можливе без механізму, який забезпечує його здійснення, і є складовою системи зазначеного державного регулювання.

Частина вітчизняних та зарубіжних дослідників під «механізмом державного регулювання» пропонує розуміти: (1) «сукупність функцій, етапів і послідовних процедур регуляторного впливу на організаційну систему, що супроводжується досягненням певного результату цього впливу, який може бути зіставлений з індикаторами-показниками для визначення рівня досягнення управлінських (програмних) цілей функціонування системи»<sup>29</sup>; (2) «сукупність форм, методів, засобів впливу на економіку, що охоплюють економічні відносини, які склалися між суб'єктами та об'єктами регулювання в процесі визначення та реалізації мети»<sup>30</sup>; (3) «спосіб дій суб'єкта регулювання, який ґрунтується на базових принципах і функціях, за-

<sup>29</sup> Приходько В. П. Механізми державного регулювання та управління економічною безпекою. *Інвестиції: практика та досвід*. 2013. № 15. С. 8.

<sup>30</sup> Муниципальное управление и поддержка предпринимательства / под ред. В. П. Белянского, А. Г. Воронина, Б. Т. Пономаренко. М.: Логос, 2001. С. 33.

безпечуючи за допомогою певних форм, методів і засобів ефективно функціонування системи державного регулювання для досягнення поставленої мети та розв'язання протиріч»<sup>31</sup>; (4) «систему засобів, важелів, методів і стимулів, за допомогою яких держава регулює економічні процеси, забезпечує реалізацію соціально-економічних і правових функцій»<sup>32</sup>.

Проте серед науковців існує й інше бачення змісту поняття «механізм» серед них, зокрема, О. Батанов, В. Кремень та М. Горлач, які розуміють його як «механізм держави»: «сукупність державно-правових інститутів, організацій та установ, наділених владними і управлінськими повноваженнями»<sup>33</sup>; «комплексну системну категорію, яка характеризується єдністю організаційних, нормативно-регулятивних, матеріально-технічних, бюджетно-фінансових, ідеологічних та соціально-культурних способів і засобів матеріалізації публічної влади, ... завдяки яким держава здійснює покладені на неї завдання й функції. Дану систему складають інституційні, політичні, економічні, культурні, юридичні (нормативно-регулятивні), матеріально-технічні, бюджетно-фінансові, духовні (ідеологічні) механізми»<sup>34</sup>. Саме за допомогою таких механізмів держава регулює суспільні відносини у відповідній сфері і розв'язує проблеми, що виникають у процесі суспільного розвитку.

Викладене є підставою для твердження, що для реалізації кожної функції держави необхідний відповідний механізм. Тобто для реалізації функції держави щодо забезпечення національної безпеки, зокрема, необхідно сформувати структуру інститутів (зокрема регуляторних) державного механізму, завдяки якому здійснюватиметься її

<sup>31</sup> Латинін М. А. Теоретичні підходи щодо визначення механізму державного регулювання розвитку аграрного сектора економіки України. *Державне управління: теорія та практика*. 2005. № 2. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej2/txts/galuz/05lmaseu.pdf> (дата звернення: 10.09.2019).

<sup>32</sup> Корецький М. Х. Державне регулювання аграрної сфери у ринковій економіці: монографія. Київ: УАДУ, 2002. С. 16.

<sup>33</sup> Горлач М. І., Кремень В. Г. Політологія: наука про політику: підручник. Київ: Центр учб. л-ри, 2009. С. 470.

<sup>34</sup> Політологічний енциклопедичний словник / упоряд. В. П. Горбатенко; за ред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка. 2-ге вид., допов. і переробл. Київ: Генеза, 2004. С. 338–339.



реалізація, та систему інституцій (державних та недержавних), на які чинним законодавством покладатиметься реалізація вищезазначеної функції, наділивши їх відповідними ресурсами.

Вищезазначене дає підстави дійти висновку, що державне регулювання діяльності недержавних інституцій у контексті забезпечення національної безпеки як державний механізм відображає єдність структурних елементів, які входять до його складу, та забезпечує їх функціонування для досягнення мети зазначеного державного регулювання і водночас є формою реалізації функції держави щодо забезпечення національної безпеки.

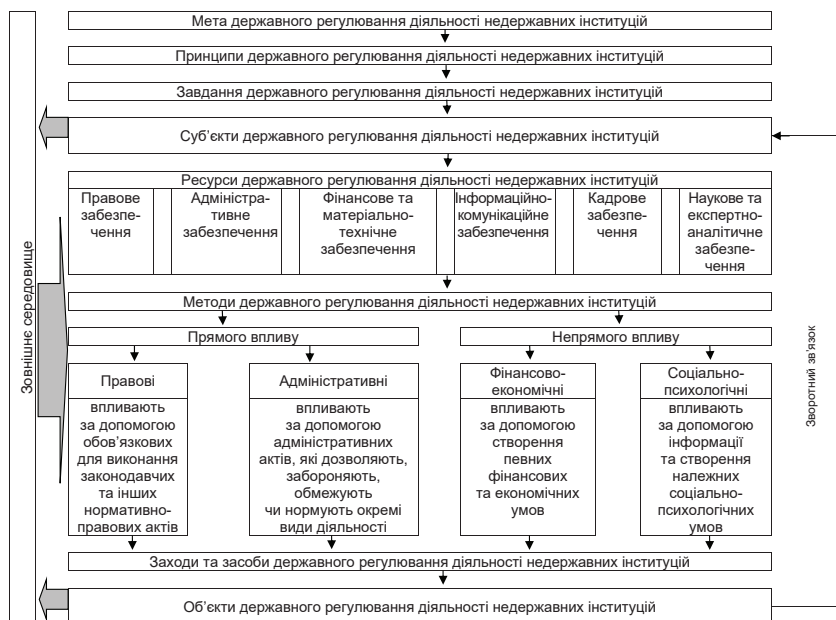
Складовими зазначеного механізму є: мета для якої здійснюється зазначене регулювання; принципи, на яких воно базується; завдання, які постають перед суб'єктами стосовно забезпечення безпеки людини, суспільства, держави та довкілля; державні органи та недержавні інституції (суб'єкти), на які покладається упорядкування діяльності у відповідній сфері; недержавні інституції (об'єкти), діяльність яких справляє прямий чи опосередкований вплив на національну безпеку, якою опікується держава; ресурси та методи, а також заходи та засоби, за допомогою яких суб'єкти упорядковують створення об'єктів та їх діяльність у контексті забезпечення національної безпеки; зв'язки, що виникають у процесі взаємодії суб'єктів з об'єктами при державному регулюванні.

Водночас не варто забувати про вплив зовнішнього середовища на зазначений механізм, а також вплив діяльності суб'єктів та об'єктів на зовнішнє середовище. Крім того, варто взяти до уваги той факт, що функціонування зазначеного механізму відбувається у просторі та часі, де простір є елементом зовнішнього середовища, а час – одним із ресурсів. Обсяг останнього для прийняття рішень, особливо в умовах кризових та надзвичайних ситуацій, може зменшуватись до критичного. Це надзвичайно важливо враховувати суб'єктам прийняття рішень, оскільки зазначені рішення повинні бути адекватними ситуації, що склалася, а отже, надзвичайно важливим є їх вчасне прийняття та реалізація.

Модель механізму державного регулювання діяльності недержавних інституцій у контексті забезпечення національної безпеки відображено на рис. 6.1. Специфіка діяльності недержавних інститу-



цій, яка підлягає державному регулюванню в контексті забезпечення національної безпеки, впливає на суть та зміст зазначеного державного регулювання. Тож, на нашу думку, державне регулювання діяльності недержавних інституцій у контексті забезпечення національної безпеки є сукупністю методів, заходів та засобів, які використовує держава для впорядкування відносин та запобігання негативним явищам, що виникають (можуть виникнути) в процесі взаємодії недержавних інституцій між собою, з державними та міжнародними інституціями, людьми та навколишнім природним середовищем для досягнення поставленої мети, що безпосередньо або опосередковано впливає (може вплинути) на національну безпеку. Його суть можна визначити як систему відносин, які виникають між недержавними інституціями і державою в процесі державного впливу.



**Рис. 6.1.** Модель механізму державного регулювання діяльності недержавних інституцій у контексті забезпечення національної безпеки

Джерело: розробка автора.

Держава у цих відносинах виступає в особі суб'єктів державного регулювання, серед яких, зокрема, законодавчий, виконавчі, судові та інші державні органи, а також недержавні інституції, які беруть участь у державному регулюванні в межах делегованих їм законами України повноважень органів виконавчої влади або державних колегіальних органів, та інші інституції (приватні, державні, комунальні), уповноважені чи акредитовані державою на вчинення певних дій із державного регулювання діяльності недержавних інституцій у контексті забезпечення національної безпеки.

Структура зазначеного державного регулювання відображена в табл. 6.3. Варто зазначити, що державне регулювання діяльності недержавних інституцій у контексті забезпечення національної безпеки базується на нормах Конституції України, на основі якої суб'єкти зазначеного державного регулювання приймають відповідні рішення, залежно від рівня суб'єкта (національний, регіональний, місцевий). Зокрема, Верховна Рада України на національному рівні приймає закони України, на базі яких інші суб'єкти в межах компетенції на національному, регіональному або місцевому рівні приймають нормативно-правові акти або інші рішення, метою яких є справляння регулюючого впливу на об'єкти державного регулювання та їх діяльність з метою забезпечення національної безпеки.

Зважаючи на зазначене, одним із шляхів підвищення дієвості державного регулювання діяльності недержавних інституцій у контексті забезпечення національної безпеки вважаємо побудову за допомогою структурного моделювання концептуальної організаційної моделі системи державного регулювання діяльності недержавних інституцій у контексті забезпечення національної безпеки, підсистеми якої забезпечують розробку, прийняття та оцінювання дієвості рішення щодо запровадження засобів або заходів зазначеного державного регулювання із використанням моделі оцінювання, орієнтованої на зацікавлені сторони (яка дасть змогу всебічно оцінити їх дієвість).

Під дієвістю державного регулювання діяльності недержавних інституцій у контексті забезпечення національної безпеки ми пропонуємо розуміти здатність держави (в особі суб'єктів зазначеного державного регулювання) за допомогою відповідних заходів та засобів і з використанням наявних у неї ресурсів забезпечити необхідний рівень національної безпеки з урахуванням прийнятного на сучасному етапі

розвитку рівня ризику. Урахування такого ризику є надзвичайно важливим зважаючи на те, що абсолютної безпеки досягнути неможливо.

**Таблиця 6.3. Структура державного регулювання діяльності недержавних інституцій у контексті забезпечення національної безпеки**

Об'єкт	Суб'єкт	Зміст
Недержавні інституції та їх діяльність, які прямо чи опосередковано впливають на національну безпеку.	Суб'єкти державного регулювання (державні інституції (органи законодавчої, виконавчої та судової влади, інші державні органи) та недержавні інституції (підприємства, організації, органи місцевого самоврядування, приватні нотаріуси та інші), які беруть участь у зазначеному державному регулюванні в межах делегованих їм законами України повноважень органів виконавчої влади або державних колегіальних органів, а також інші інституції (приватні, державні, комунальні), уповноважені чи акредитовані державою на вчинення певних дій із зазначеного державного регулювання)	Регламентація створення, легалізації, провадження діяльності недержавних інституцій, що підлягає державному регулюванню в контексті забезпечення національної безпеки, регламентація державного контролю та нагляду за дотриманням установлених вимог, забезпечення їх дотримання, притягнення до відповідальності порушників та відновлення порушених прав
Система відносин.		
Взаємозв'язки		

*Джерело:* складено автором.

На нашу думку, концептуальна організаційна модель системи державного регулювання діяльності недержавних інституцій у контексті забезпечення національної безпеки структурно має складатися з таких елементів:

- об'єкти державного регулювання (сукупність недержавних інституцій, діяльність яких прямо чи опосередковано впливає на національну безпеку);
- суб'єкти державного регулювання (див. табл. 6.3);
- підсистема моніторингу ризиків та загроз і небезпек (її основним завданням є пошук, збирання, систематизація інформації про зовнішні і внутрішні чинники, слабкі і сильні сторони та можливості держави, що впливають на національну безпеку);
- підсистема аналізу ризиків та оцінювання загроз і небезпек (її метою є комплексне оцінювання впливу зовнішніх і внутрішніх чин-

ників, слабких і сильних сторін та можливостей держави, що впливають на національну безпеку, за допомогою SWOT-аналізу);

- підсистема формування альтернативних варіантів рішень щодо державного регулювання та оцінювання їх імовірних наслідків (формуються альтернативні варіанти рішень та оцінюються ймовірні наслідки їх реалізації для національної безпеки);

- підсистема вибору та прийняття раціонального рішення (здійснюється визначення доцільності запровадження або скасування того чи іншого заходу чи засобу державного регулювання);

- підсистема реалізації обраного варіанта рішення (здійснюється впровадження або скасування обраного заходу чи засобу державного регулювання);

- підсистема державного контролю (нагляду) за виконанням вимог прийнятого рішення (здійснюється державний контроль (нагляд) за виконанням вимог прийнятого рішення об'єктами державного регулювання);

- підсистема періодичного оцінювання дієвості державного регулювання (здійснюється оцінювання реалізованого рішення за допомогою адаптованої для використання в Україні моделі оцінювання, орієнтованої на зацікавлені сторони, що розроблена на основі описаної Е. Ведунгом моделі оцінювання державної політики та програм<sup>35</sup>, яка дає змогу оцінити його наслідки і визначити доцільність його подальшої реалізації або необхідність коригування рішення на основі результатів його оцінювання).

Для здійснення оцінювання дієвості державного регулювання діяльності недержавних інституцій у контексті забезпечення національної безпеки ми пропонуємо виокремити 11 груп, що репрезентують основні сторони, зацікавлені або незацікавлені в державному регулюванні діяльності недержавних інституцій у контексті забезпечення національної безпеки, а також 2 групи, що організовують та проводять оцінювання. Зазначені групи є потенційними учасниками оцінювання дієвості державного регулювання (табл. 6.4). Перевагою зазначеного оцінювання дієвості державного регулювання є те, що, крім його суб'єктів та об'єктів, до нього залучаються зацікавлені осо-

<sup>35</sup> Ведунг Е. Оцінювання державної політики та програм / пер. з англ. В. Шульга. Київ: ВСЕУВІТО, 2003. 350 с.

би, громадськість, дослідники, оцінювачі, організатори, що дає змогу одержати всебічну оцінку та на основі отриманої інформації здійснити коригування рішення у разі виявлення такої необхідності.

**Таблиця 6.4. Учасники оцінювання дієвості державного регулювання діяльності недержавних інституцій у контексті забезпечення національної безпеки**

Група, яка зацікавлена чи незацікавлена в державному регулюванні	Склад групи, яка зацікавлена чи незацікавлена в державному регулюванні
1	2
Ті, хто виступає за прийняття рішення (національний рівень)	Офіційні особи, відповідальні за прийняття рішень про запровадження, продовження, скасування, розширення чи звуження заходів та засобів державного регулювання діяльності недержавних інституцій, які підлягають оцінюванню (народні депутати коаліції, Президент України, Кабінет Міністрів України)
Ті, хто виступає проти прийняття рішення (національний, регіональний та місцевий рівні)	Опоненти, які вважають державне регулювання діяльності недержавних інституцій у контексті забезпечення національної безпеки недоцільним (народні депутати опозиції, недержавні інституції зацікавлені у скасуванні державного регулювання)
Керівники державних органів, які формують державну політику (національний рівень)	Керівники державних органів, які формують державну політику у відповідній сфері та здійснюють зазначене державне регулювання діяльності на національному рівні (міністерства, СБУ, Нацбанк України, Антимонопольний комітет України)
Керівники державних органів, що реалізують державну політику (національний рівень)	Керівники державних органів, що реалізують державну політику у відповідній сфері та здійснюють зазначене державне регулювання діяльності на національному рівні (центральні органи виконавчої влади (крім міністерств), державні колегіальні органи)
Керівники підрозділів державних органів національного рівня	Керівники структурних підрозділів державних органів, які безпосередньо відповідають за державне регулювання діяльності (керівники підрозділів міністерств, інших державних органів, які реалізують засоби (процедури) або здійснюють заходи державного регулювання)

## Закінчення табл. 6.4

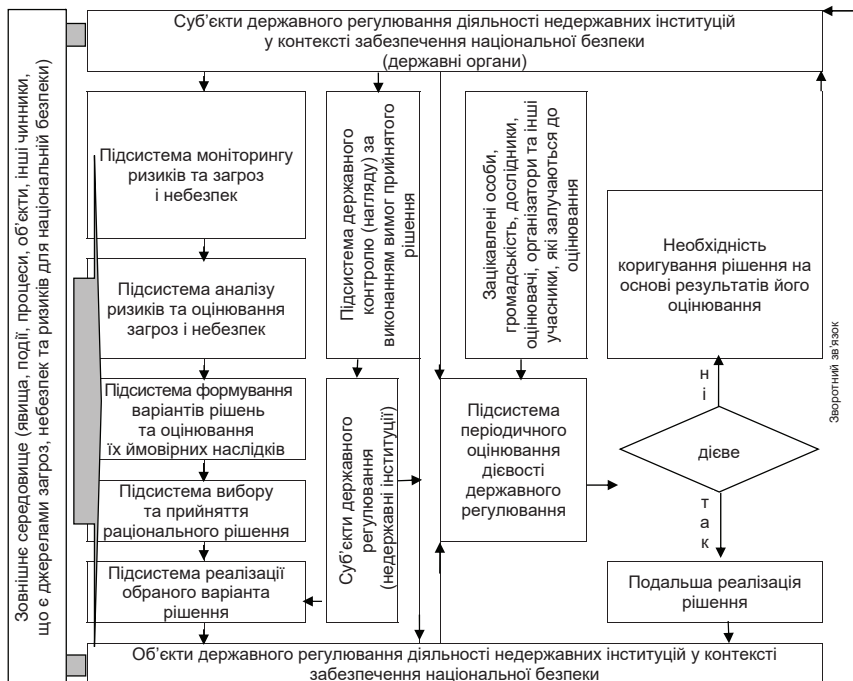
Керівники територіальних органів державних органів (регіональний рівень) або місцевих органів виконавчої влади (місцевий рівень)	Керівники, які здійснюють державне регулювання діяльності недержавних інституцій на рівні територіальної одиниці (керівники територіальних підрозділів державних органів або місцевих державних адміністрацій, які реалізують засоби або здійснюють заходи державного регулювання)
Безпосередні виконавці всіх рівнів	Особи, які безпосередньо спілкуються із заявниками та відповідальні за реалізацію засобів або здійснення заходів державного регулювання у вигляді надання адміністративних послуг: проведення реєстрації недержавних інституцій, видачі їм ліцензій та/або документів дозвільного характеру тощо (державні службовці, представники недержавних інституцій, які відповідно до законодавства є суб'єктами зазначеного державного регулювання)
Об'єкти державного регулювання	Недержавні інституції, які є адресатами державних дій, що оцінюються
Зацікавлені особи	Інституції та громадяни, на яких позитивно або негативно впливає діяльність об'єктів державного регулювання
Громадськість	Громадяни та інституції, які опікуються питаннями забезпечення національної безпеки і зацікавлені у державному регулюванні діяльності об'єктів державного регулювання
Дослідники	Науковці, які спеціалізуються на питаннях, з якими пов'язані заходи чи засоби державного регулювання, що оцінюються, та фахівці (експерти), які розуміються на питаннях забезпечення національної безпеки, державного регулювання та управління ризиками
Група, що ініціює або проводить оцінювання	Склад групи, що ініціює або проводить оцінювання
Оцінювачі	Особи, які відповідають за розробку, проведення і результати оцінювання, а також експерти, які вивчають матеріали оцінювання і складають думку про їхню технічну і змістовну якість
Організатори оцінювання	Інституції, які ініціюють і фінансують оцінювання

*Джерело:* розроблено автором на основі <sup>36</sup> та адаптовано для використання в Україні на підставі аналізу прийнятих Верховною Радою України законів України, що регламентують державне регулювання діяльності недержавних інституцій у контексті забезпечення національної безпеки.

<sup>36</sup> Ведунг Е. Оцінювання державної політики та програм. С. 88–96.

Варто також зазначити, що під час побудови концептуальної організаційної моделі необхідно врахувати, що в процесі державного регулювання діяльності недержавних інституцій у контексті забезпечення національної безпеки між його суб'єктами та об'єктами (недержавними інституціями) виникають численні відносини та зв'язки. Окреме місце в процесі зазначеного державного регулювання займає зовнішнє середовище (явища, події, процеси, об'єкти, інші чинники, що є джерелами загроз, небезпек та ризиків для національної безпеки), яке впливає на суб'єкти й об'єкти державного регулювання і зв'язки, що виникають між ними, а також на формування рішення і в якому зазначене рішення реалізується. Крім того, варто зазначити, що дієвість державного регулювання також залежить від наявності у суб'єктів державного регулювання в достатній кількості ресурсів належної якості (фінансових, матеріально-технічних, людських, правових, організаційних, часових, наукових, інформаційних тощо). Оскільки ресурси є джерелом реалізації всіх заходів та засобів державного регулювання, їх недостатня кількість або низька якість унеможливить досягнення мети державного регулювання, а отже, знизить дієвість передбачених заходів та засобів до формальності або неможливості їх здійснення та незадовільного рівня контролю за дотриманням установлених вимог. Особливо серед ресурсів варто виділити забезпеченість суб'єктів державного регулювання стабільним персоналом належної кваліфікації, адже його низька професійна підготовка та плінність кадрів є не лише джерелом збитків і додаткових витрат на підготовку нових фахівців, а й знижує дієвість державного регулювання. Також слід відзначити негативний вплив на дієвість державного регулювання нестабільності законодавчої бази та відсутність належного наукового й експертно-аналітичного супроводу законотворчого процесу ще на етапі розробки законопроектів.

Розроблена нами концептуальна організаційна модель системи державного регулювання діяльності недержавних інституцій у контексті забезпечення національної безпеки схематично представлена на рис. 6.2.



**Рис. 6 2.** Концептуальна організаційна модель системи державного регулювання діяльності недержавних інституцій у контексті забезпечення національної безпеки

Джерело: розроблено автором.

Крім того, варто зазначити, що з підвищенням рівня прийняття рішення з місцевого на регіональний і далі на національний надзвичайно зростає вартість негативних наслідків у разі його неадекватності ситуації, що склалася. Адже чим більші повноваження має особа, яка приймає рішення, тим важчими є наслідки її неточних, а тим більше помилкових рішень, що приймаються без проведення аналізу ризиків та оцінювання джерел загроз і небезпек. Це зумовлене тим,



що «будь-які дії щодо втілення прийнятих рішень мають незворотний характер»<sup>37</sup>.

Також слід відзначити, що для оцінювання дієвості зазначеного державного регулювання необхідно визначити систему критеріїв і показників та обрати відповідну методику, за якою має здійснюватися її оцінювання і яка також дасть змогу здійснити порівняння прогнозних сценаріїв, що формуються комплексною організаційною моделлю з фактичним станом внутрішнього та зовнішнього середовищ. При цьому слід взяти до уваги той факт, що для різних видів діяльності критерії та показники будуть відрізнятися.

Таким чином, у процесі проведеного дослідження побудовано концептуальну організаційну модель системи державного регулювання діяльності недержавних інституцій у контексті забезпечення національної безпеки, яка передбачає: 1) під час формування рішення щодо запровадження заходу або засобу державного регулювання діяльності недержавних інституцій у контексті забезпечення національної безпеки використання SWOT-аналізу для здійснення комплексної оцінки зовнішніх і внутрішніх чинників, сильних і слабких сторін та можливостей держави, що впливають на національну безпеку; 2) періодичне оцінювання дієвості державного регулювання діяльності недержавних інституцій у контексті забезпечення національної безпеки із залученням до нього всіх зацікавлених сторін, та у разі визнання його недієвим, здійснення корегування рішення на основі результатів оцінювання заходів або засобів державного регулювання. Зазначена концептуальна організаційна модель державного регулювання дасть змогу забезпечити відповідність регулюючих заходів або засобів умовам забезпечення національної безпеки.

З метою практичного її впровадження пропонуємо на законодавчому рівні:

– заборонити суб'єктам права законодавчої ініціативи пропонувати внесення змін до законів України щодо запровадження нового (скасування або звуження чи розширення існуючого) заходу або засобу державного регулювання діяльності недержавних інституцій без попереднього проведення належного наукового та експертно-ана-

<sup>37</sup> Гончаров І. В. Ризик та прийняття управлінських рішень: навч. посіб. Харків: НТУ «ХПІ», 2003. С. 3.

літичного дослідження його здатності справляти позитивний вплив на забезпечення національної безпеки і на діяльність недержавних інституцій у контексті її забезпечення. Для цього всі без винятку пропозиції щодо необхідності запровадження нових (скасування або звуження чи розширення існуючих) заходів чи засобів державного регулювання повинні підлягати опрацюванню науковцями та фахівцями-експертами (практиками), які розуміються на питаннях забезпечення національної безпеки, державного регулювання діяльності у відповідній сфері та управління ризиками, що передбачатиме:

- аналіз існуючого стану справ щодо забезпечення національної безпеки у відповідній сфері, у якій передбачається запровадити новий (скасувати або звужити чи розширити існуючий) захід або засіб державного регулювання певного виду діяльності недержавних інституцій з метою виявлення недоліків, прогалин у законодавстві, надмірності чи недостатності регулюючих заходів та засобів тощо;

- науково обґрунтований прогноз (оцінювання) впливу нового (скасування або звуження чи розширення існуючого) заходу або засобу державного регулювання на забезпечення національної безпеки (позитивний, негативний або відсутній);

- вивчення досвіду провідних країн світу щодо державного регулювання видів діяльності недержавних інституцій у відповідній сфері в контексті забезпечення національної безпеки та надання пропозицій щодо доцільності (недоцільності) його адаптації з метою використання в Україні;

- зобов'язати суб'єктів права законодавчої ініціативи в поданих на розгляд до Верховної Ради України супровідних документах до законопроектів (пояснювальних записках, актах регуляторного впливу) надавати чітке визначення мети заходу або засобу державного регулювання діяльності та очікуваних від нього результатів для забезпечення подальшого об'єктивного оцінювання його дієвості;

- запровадити періодичне (раз на 5 років) оцінювання дієвості державного регулювання діяльності недержавних інституцій у контексті забезпечення національної безпеки, насамперед тих його засобів або заходів, які впливають на забезпечення зовнішньої, внутрішньої, економічної, політичної, енергетичної, соціальної, гуманітарної, інформаційної, екологічної, духовної безпеки, із залученням до його проведення всіх зацікавлених сторін. До організації та фінан-

сування зазначеного оцінювання необхідно залучати вітчизняні та зарубіжні недержавні інституції (наукові, експертно-аналітичні тощо), а також використовувати міжнародні програми та грантові пропозиції. Результати зазначеного оцінювання, у разі визнання державного регулювання недієвим, є підставою для коригування рішення щодо існуючого заходу або засобу державного регулювання певного виду діяльності недержавних інституцій, а також для обґрунтування необхідності його скасування або звуження чи розширення.

Вважаємо за доцільне запропонувати Верховній Раді України запровадити обов'язковість забезпечення суб'єктами права законодавчої ініціативи наукового та експертно-аналітичного супроводу їх законотворчої діяльності стосовно вищезазначеного державного регулювання ще на етапі розробки законопроекту.

### **6.3. Інноваційні аспекти державно-управлінських реформ і завдання щодо їх теоретико-методологічного обґрунтування**

Постійно триваючий в Україні курс на модернізацію суспільства і економіки стосується всіх секторів національного господарства. Модернізація, поза сумнівом, передбачає і певні нововведення в самій системі державного управління. Зокрема, це стосується інноваційних підходів у рамках вирішення завдань реформування системи державної служби, а також організаційно-структурних змін на регіональному рівні.

Основні завдання модернізації та реформування державної служби, закріплені в Законі України «Про державну службу», Указі Президента України «Стратегія сталого розвитку «Україна–2020», розпорядженнях Кабінету Міністрів України «Стратегія реформування державного управління України на 2016–2020 роки», «Стратегія реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року», Постанові Кабінету Міністрів України «Про Стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 роки» та інших нормативно-правових актах, потребують наукового супроводження, формування й реалізації інноваційної моделі модернізації державної служби в умовах глобалізації з вико-

ристанням кращого міжнародного досвіду. При цьому роль управлінських інновацій полягає передусім у підвищенні соціально-економічної ефективності з точки зору трьох різних аспектів: організаційних умов реалізації управлінських нововведень; впливу на темпи інноваційно-технологічного розвитку; впливу на забезпечення рівня інноваційності в цілому. Отже, управлінські інновації розкривають нові форми й методи планування, організації, регулювання управлінських процесів, а також у сферах адміністрування, мотивації й оцінки результатів діяльності<sup>38</sup>.

Слід зазначити, що дослідниками в галузі науки «Державне управління» обґрунтовується доцільність використання терміна «державно-управлінські новації» як такого, що підкреслює їх: «спрямованість на вирішення суспільно значимих проблем державного рівня та їх впровадження через державно-управлінські рішення органів влади вищого рівня; кероване впровадження в рамках державних стратегій, цільових програм та проєктів, які є обов'язковими до запровадження всіма директивно визначеними суб'єктами з першочерговим забезпеченням державними ресурсами; широке їх різноманіття переважно кардинального характеру, тривале, поетапне та масштабне їх поширення і узвичаєння у повсякденній діяльності органів державного управління та органів місцевого самоврядування, у формуванні громадянського суспільства»<sup>39</sup>.

Ураховуючи зазначене, спинимося лише на кількох напрямках державно-управлінських реформ, що потребують інноваційного спрямування і потребують подальшого наукового супроводу.

Україна ратифікувала основні міжнародні документи, що забезпечують досягнення цілей і *побудову системи державного регулювання для досягнення сталого розвитку держави*. Як зазначалося вище, основоположними документами, за допомогою яких в Україні запроваджуються принципи сталого розвитку, є: «Концепція сталого розвитку населених пунктів», «Стратегія сталого розвитку

<sup>38</sup> Управлінські інновації: соціально-економічний аспект: монографія / авт. кол.: В. С. Куйбіда; за ред. В. С. Куйбіди, О. М. Петрос, Л. І. Федулової [та ін.]. Київ: НАДУ, 2018. 304 с.

<sup>39</sup> Попов С. А. Державно-управлінські нововведення: обґрунтування поняття та предметного поля. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2013-1/doc/1/09.pdf>

«Україна–2020» (далі – Стратегія «Україна–2020»), «Основні засади (стратегія) державної екологічної політики України на період до 2020 року» та ін. Відповідно до зазначених документів мають бути розроблені механізми реалізації цілей сталого розвитку. Отже, основними завданнями для науки «Державне управління» мають бути: розробка механізмів державного регулювання (методів, важелів, інструментів, форм), урахування альтернативи розвитку держави, передумови досягнення поставлених цілей сталого розвитку, систему цінностей і орієнтирів, новітні функції та інструменти регулювання. Обґрунтування методології державного регулювання сталого розвитку потребує вдосконалення нормативно-правового, інституційного, організаційного, фінансового (економічного) та інформаційно-комунікаційного забезпечення для збалансованості економічної, соціальної, екологічної складових. Необхідним є пошук нових методів та інструментів регулювання й окреслення напрямів їх практичного застосування в Україні. Потребує вдосконалення і система оцінювання ефективності заходів державного регулювання в майбутньому, що суттєво актуалізує тематику наукових досліджень. Постійно в центрі уваги повинні бути наукові принципи державного регулювання сталого інноваційного розвитку України, урахування виявлені позитивні риси регулювання в державах ЄС, зокрема: системність та взаємна узгодженість стратегічних документів, існування єдиного центру (суб'єкта) відповідальності в досягненні цілей сталого розвитку, активне залучення інститутів громадянського суспільства до процесу регулювання, взаємопідпорядкованість стратегічних планів сталого розвитку всіх рівнів, застосування принципів нового публічного врядування (New Public Governance), залучення всіх можливих стейкхолдерів до процесу планування, контролювання та відповідальності.

Сучасний етап модернізаційних реформ в Україні потребує суттєвого *переформатування механізмів управління соціально-економічною діяльністю регіонів* з метою зменшення міжрегіональних диспропорцій та ефективного використання місцевого ресурсного потенціалу. Реалізація цих завдань стала можливою у зв'язку з процесом децентралізації й розвитку місцевого самоврядування. Проте вдосконалення відносин «центр – регіони», у тому числі й соціально-економічних, залежить не лише від законодавчого закріплення повноважень державних органів із розподілом функцій та координацією їх-

ньої діяльності у сфері територіального розвитку, а й залучення людського капіталу і, відповідно, генерації системних інновацій. Потребує подальшого дослідження парадигма нової регіональної політики ЄС та виявлення тенденцій її розвитку. На основі аналізу європейського досвіду необхідно обґрунтувати напрями для регіональної політики України та розробити пропозиції щодо їх урахування в процесі формування й реалізації стратегії регіонального розвитку в умовах децентралізації та інтеграції. При цьому потрібно дотримуватись таких принципів: а) визнання того, що можливості для зростання існують на всій території, у всіх типах регіонів; б) орієнтація на заохочення ендогенних активів як джерела й основи регіонального розвитку, а не на екзогенні інвестиції і трансфerti; в) перевага виявлення і використання можливостей для зростання, а не для нейтралізації наслідків занепаду; г) уявлення про наявність можливостей для зростання, що існують по всій території і в усіх типах регіонів та явний акцент на зміцнення регіональної конкурентоспроможності; д) необхідність довгострокових стратегій, спрямованих на ширше локальне середовище; е) опора на підхід «знизу догори» і погоджене багаторівневе управління з активнішою роллю локальних і регіональних акторів, включаючи бізнес та інших соціальних партнерів; ж) особлива увага таким «м'яким» чинникам розвитку, як компетенції, інноваційні можливості бізнесу і державного сектору, міжфірмові мережеві взаємодії; з) нове розуміння і підходи до вимірювання економічного зростання з акцентом на його якості і ширших соціальних та екологічних наслідках. Крім того, потребують наукового обґрунтування заходи щодо зниження рівня міграційної активності високоосвіченої молоді на рівні регіонів за рахунок вирівнювання співвідношення випускників навчальних закладів і робочих місць (створення системи, що дає великі можливості для працевлаштування); механізми посилення економічного розвитку регіонів через реалізацію програм з розвитку інноваційних територіальних кластерів на основі принципів концепції «розумної спеціалізації»; відлагодження системи інститутів центральної і регіональної влади, взаємодії регіонів на різних рівнях (як по вертикалі, так і по горизонталі), що разом з іншими інститутами сприятиме забезпеченню балансу групових інтересів і дасть можливість виробляти ефективні рішення. Актуальними для вивчення є питання щодо особливостей застосування «м'яких» заходів регіональної політики:

формування і підтримка регіональних інститутів, міжрегіонального партнерства, державно-приватних асоціацій і партнерств. Методичне забезпечення таких форм підтримки дасть змогу більшою мірою задіювати неформальні інститути, спиратися на них і створювати, таким чином, умови для того щоб регіональні групи спеціальних інтересів виявилися залучені в процес прийняття і виконання рішень.

*Трансформаційні процеси*, що відбуваються в Україні, упровадження нових підходів у діяльність органів публічного управління потребують підвищеної уваги до питань, пов'язаних з удосконаленням та розвитком системи надання публічних послуг, адже саме публічні послуги в умовах демократичного врядування є одним з основних продуктів діяльності органів публічної влади. На процес надання публічних послуг, їхню якість у сучасних умовах впливає багато чинників, зокрема процеси глобалізації та розвиток інформаційного суспільства, що спричиняє нові виклики для публічного сектору, потребує від науки «Державне управління» розробки нових механізмів і підходів до надання публічних послуг у тісній взаємодії та співпраці з інституціями громадянського суспільства і представниками приватного сектору.

Крім того, потребують наукового обґрунтування такі управлінські механізми, як співпраця місцевих органів влади з громадськими організаціями щодо надання публічних послуг, механізм державної фінансової підтримки громадських організацій, що дасть змогу не тільки сприяти підвищенню довіри громадян до органів публічної влади, зростанню якості надання публічних послуг, а глибше розкрити внутрішній потенціал самоорганізації населення, який, у свою чергу, сприятиме розв'язанню більшості нагальних соціальних та економічних проблем, що є сьогодні в Україні. У контексті вищезазначеного потребують подальшої розробки такі складові інноваційного механізму модернізації публічного управління (рис. 6.3).



**Рис. 6.3.** Організаційна складова інноваційного механізму модернізації публічного управління

*Джерело:* складено автором.

У процесі здійснення розробок у частині організаційної дії інноваційного механізму мають бути враховані положення концепції відкритих інновацій та принцип інтегрованості, концепції «розумної економіки» тощо, що, у свою чергу, потребує зміни функцій, які виконують структурні підрозділи, відповідальні за розробку та втілення управлінських інновацій. Зокрема, вони повинні бути спрямованими на вирішення таких завдань: виявлення, аналіз, відбір та інтеграцію всього масиву різноманітних знань, що існують поза організацією й становлять для неї значну цінність; інтеграція «зовнішніх» і «внутрішніх» знань у більш складні комбінації нових знань, що дають змогу створювати нові системи й моделі; генерація додаткових до-



ходів і прибутку за рахунок продажу результатів власних досліджень іншим учасникам управлінського процесу, які будуть використовувати їх у своїх власних системах.

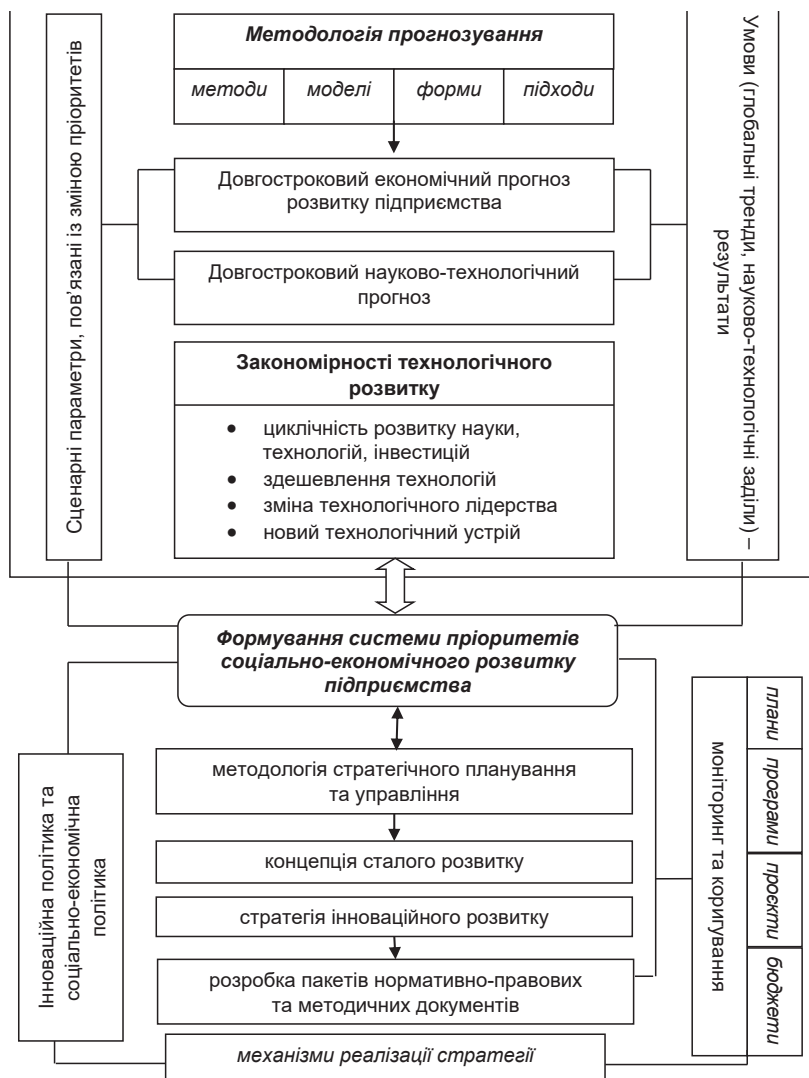
Загалом, стратегічна мета зазначеного механізму повинна полягати у створенні інноваційного середовища для досягнення нової якості управлінської діяльності, що відповідає стратегічним цілям сталого розвитку держави в межах виділених ресурсів шляхом залучення інноваційних компетентностей державних службовців та вдосконалення й адаптації державно-управлінського потенціалу до нових соціально-економічних умов. Отже, інноваційний механізм повинен набути значення необхідного інтегруючого елементу управління, що забезпечує вдосконалення інструментів публічного впливу та підвищення ефективності та якості управлінської діяльності. В умовах реалізації завдань децентралізації влади такий механізм спроможний сформулювати новий тип публічного управління, який спрямований на впровадження сучасних організаційних технологій та інструментів, а також партнерський стиль взаємовідносин органів публічної влади, бізнесу і громадян.

Сучасний стан розвитку системи державного управління України характеризується активним **використанням новітніх методик і технологій стратегічного управління**. Проблематика розроблення і запровадження стратегічного підходу в систему державного управління зумовлена сучасним станом динамічного розвитку глобалізованого світу, що потребує від органів влади ефективної та мобільної діяльності, яка мала б стратегічну спрямованість і гарантувала сталість суспільного розвитку. Сьогодні ефективна держава являє собою мережу ефективних сервісів, які формують позицію громадянина не тільки як клієнта, а і як контролера публічних справ і публічних фінансів. Незважаючи на те, що останнім часом в Україні почали активно розвиватись державні сервіси (технологія єдиного вікна в наданні адміністративних послуг, система «Прозоро», електронний суд, вільний доступ через мережу «Інтернет» до державних реєстрів, кабінет електронних сервісів та ін.), залишається невирішеним питання щодо наукового обґрунтування подальших напрямів удосконалення механізмів стратегічного управління в сервісно орієнтованій державі. Отже, комплексне дослідження механізмів стратегічного управління в сервісно орієнтованій державі потребує поглибленого розумін-

ня їх сутності, динаміки, специфічних ознак та шляхів визначення перспективного розвитку держави. Методологічне забезпечення зазначеної проблематики сприятиме подальшому розробленню теорії державного управління, більш ефективному та поглибленому уявленню про механізми стратегічного управління в сервісно орієнтованій державі. Зокрема, важливим вбачається вироблення взаємозв'язку науково-технологічного прогнозування і стратегічного планування (див. рис. 6.4).

В умовах перезавантаження політики забезпечення розвитку економіки України особливо гостро постає питання оновлення підходів до державного регулювання інвестиційної діяльності, удосконалення механізмів залучення іноземних інвестицій, формування державної політики, спрямованої на прискорення темпів зростання інвестиційної привабливості країни. Перманентні складні зовнішньо- та внутрішньополітичні обставини, що зумовлені слабким розвитком національної економіки, а також військовою агресією на Сході України, формують нові виклики перед державною владою й актуалізують потребу в комплексному дослідженні та вдосконаленні чинних механізмів державного регулювання процесу залучення іноземних інвестицій, інноваційного вдосконалення цього процесу та модернізації його окремих складників з метою вироблення ефективних методів впливу на процеси державного регулювання в інвестиційній сфері, що повинні бути науково обґрунтовані й стати основою для формування практичних заходів з удосконалення інвестиційної політики на державному, регіональному та місцевому рівнях.

Варто розуміти, що сьогодні інвестиційні тренди на глобальному ринку формуються з урахуванням системних викликів, зумовлених стрімким розвитком технологій, їх соціальним характером та виходом на ринки підприємців нової формації.



**Рис. 6.4.** Взаємозв'язок технологічного прогнозування і стратегічного планування

Джерело: авторська розробка.

Міжнародні експерти з питань інновацій заявляють, що близько 22 % світового ВВП пов'язано з цифровою економікою, і цей процент постійно збільшується й підвищує продуктивність (цифрова економіка розраховується за допомогою включення усіх продуктів та послуг в суттєвий цифровий контент)<sup>40</sup>. Аналітики консалтингової компанії Boston Consulting Group (BCG) передбачають, що до 2035 р. обсяг цифрової економіки може досягти 16 трлн дол. США.

Зазначене потребує від урядів країн уже сьогодні звернути увагу на можливі аспекти державної стратегічної політики, зокрема в частині перегляду існуючих норм та процедур щодо заохочення інвестицій, регулювання поведінки інвесторів, адекватних новітнім моделям цифрового бізнесу. Деякі держави вже здійснюють кроки для модернізації своєї інвестиційної політики, інші більшу увагу приділяють сутності самої цифрової стратегії, нехтуючи майбутніми ризиками інвестиційного забезпечення реальних проєктів, особливо міжнародного характеру. До останніх належить і Україна. Тому реалізація концепції державної інвестиційної політики повинна передбачати системне зміцнення і розвиток інституційних основ, пошук нових форм і засобів залучення інвестицій шляхом установлення стабільних і транспарентних правил здійснення інвестиційної діяльності, стимулюючих приплив капіталу в цифрову економіку й розвиток підприємницької ініціативи. Висхідним завданням структурно-інвестиційної політики має бути визначення та наукове обґрунтування пріоритетів для інвестицій, що забезпечують цифрову трансформацію структури економіки та формування належних джерел і механізмів фінансування. Крім того, потребує розробки спеціальна державна інвестиційна політика України щодо стратегії цифрового розвитку, яка повинна відповідати сучасним викликам глобального мережевого суспільства. Стратегічні орієнтири мають бути набагато ширші, ніж нинішні стратегії розвитку інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ), слід створити для розвитку технологій політико-економічні та інституціональні умови, що сприяють отриманню максимальної віддачі капіталу від цифрових перетворень, тобто необхідно закласти

<sup>40</sup> Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию ЮНКТАД. Доклад о мировых инвестициях 2017. Инвестиции и цифровая экономика / Организация Объединенных Наций, Нью-Йорк и Женева, 2017.

міцний аналоговий фундамент, який забезпечив би цифрові дивіденди всім і всюди.

Досвід України показує, що відсутність адекватного вимогам часу розуміння *впливу культури на розвиток* українського суспільства, розмите трактування «культури» призвели до посилення соціальних збурень, втрати порозуміння в суспільстві, що змусило деяких науковців та експертів говорити про суспільну гуманітарну кризу. Для розв'язання цієї проблеми пропонується розглядати культуру в межах соціокультурного контексту українського народу. При цьому, з позицій цивілізаційного підходу, завдання національної самоідентифікації повинні мати не етнічний, а культурний характер, вони мають пов'язуватися не тільки і не стільки з пошуками основ такої самоідентифікації в минулому, а більше зі створенням їх у сьогоденні для вибудовування реальних можливостей щодо формування національної єдності сьогодні і в майбутньому.

У цьому контексті важливим напрямом наукових досліджень у галузі науки «Державне управління» є *дослідження особливостей культурної політики на державному рівні* та науково обґрунтоване виявлення пріоритетних напрямів розвитку культури відповідно до визначеного рівня культурного життя та реальних проблем, серед яких розроблення відповідно до пріоритетів реальних соціокультурних програм; підтримка та реалізація таких програм шляхом забезпечення їх ресурсами: матеріальними, фінансовими, трудовими, інформаційними тощо. Природно, що вирішення таких завдань забезпечується, коли політика спирається на наукові засади, реальну оцінку соціокультурної ситуації в суспільстві, професіоналізм і компетентність тих, хто її розробляє та здійснює. Серед пріоритетних завдань на мікрорівні – на рівні організацій культури, які мають перебувати у сфері життєвих інтересів держави й суспільства можна назвати: охоронне – зберігання, збирання та дослідження культурних цінностей; творче – створення нових художніх цінностей; гуманітарне – сприяння формуванню ціннісних орієнтацій особи, соціальних груп і суспільства загалом; інструментальне – створення різноманітного продукту, здатного задовольняти культурні потреби населення. Саме на цьому рівні завдання сьогодні полягає в тому, щоб опанувати менеджмент у

культури, навчитися використовувати ринкові механізми в її інтересах і для її блага, що, проте, передбачає і деякі обмеження в цій сфері.

Усе очевиднішою стає також необхідність розробки і впровадження інклюзивної культурної політики, яка визначатиме як напрями розвитку саме культурної царини, так і бачення розвитку держави в цілому в довгостроковій і середньостроковій перспективах. Така культурна політика створюватиме загальні рамки для трансформації суспільства на національному, регіональному та місцевому рівнях. У період докорінного перетворення суспільства – соціокультурного, політичного, економічного – культура є важливим інструментом розвитку, примирення та консолідації зусиль усіх суспільних груп і всіх спільнот. Адекватна таким завданням культурна політика приділятиме належну увагу подоланню постколоніального синдрому, повноцінному творенню «Нової країни і держави Україна». І в цьому ключі – розумінню та визначенню такого поняття, як «національна культура». Формування національної, причому заснованої не тільки на етнічній базі, ідентичності є одним із найважливіших завдань у плані консолідації суспільства<sup>41</sup>.

29 вересня 2019 р. Кабінет Міністрів України схвалив і вніс до Верховної Ради Програму діяльності Уряду до 2025 року. Згідно з документом серед цілей Міністерства культури, молоді та спорту України є такі (див. табл. 6.5)<sup>42</sup>. Як бачимо, цілі є загальними, розмитими, що в цілому не складає враження системного бачення проблем культури в державі і, головне, не прослідковується продовження курсу реформаторської культурної політики, що активно і результативно здійснювався попереднім складом Міністерства, що опікувалося питаннями культурної політики.

<sup>41</sup> Концепція нової національної культурної політики України. URL: [http://www.kultura.org.ua/wp-content/uploads/FINALConcept\\_Road-Map\\_UA\\_Culture-Coding-EaP.pdf](http://www.kultura.org.ua/wp-content/uploads/FINALConcept_Road-Map_UA_Culture-Coding-EaP.pdf)

<sup>42</sup> Основні цілі Міністерства культури, молоді та спорту України до 2025 року. URL: <http://mip.gov.ua/news/3196.html>

**Таблиця 6.5. Деякі цілі Міністерства культури, молоді та спорту України до 2025 року**

Цілі	Що планується зробити
Ціль 4.1. Українці відчують свою належність до єдиного українського культурного простору	створити спеціальні змістові програми в національних музеях – посилювати інституційну спроможність музеїв, підвищувати професійний рівень персоналу, перейти від системи «зберігання» до системи «пізнання і комунікації», посилювати міждисциплінарність у культурі; замовляти виконання державним театрам, концертним залам, філармоніям сучасних українських і сучасних світових мистецьких творів (не менше 30 %), що має спричинити розвиток українського композиторського, перекладацького, режисерського, письменницького і виконавського соціального капіталу, його інтегрованість у глобальний контекст і посилення суб'єктності держави; підтримувати створення суспільно значущого контенту (у тому числі кіно-, теле-, радіо-, цифрового, літературного), що сприяє відчуттю громадянами своєї належності до України, розумінню та усвідомленню візії України, і тому, що громадяни поділяють візію України; запустити програми, які будуть стимулювати школярів та молодь подорожувати Україною (в 2020 р. – 250 тис., з 2021 р. – не менше 500 тис. школярів та молоді щороку)
Ціль 4.2. Люди мають вибір і можливість споживати доступні культурні послуги	збільшити кількість місць проведення суспільного діалогу – від будівництва Музею сучасного мистецтва, завершення проєктів будівництва Музею та Меморіалу Небесної сотні та другої черги Музею Голодомору до державної підтримки створення культурно-соціальної інфраструктури в громадах – мультифункціональних центрів, які повинні стати однією з головних «магнітних» точок кожного окремого регіону; забезпечувати підвищення конкуренції, запроваджуючи державну підтримку проєктів, програм, а не утримання колективів; відкриття державних закладів культури для альтернативних проєктів і заходів; запуск закупівель до Музейного фонду предметів культури; підвищити прозорість та ефективність системи за рахунок залучення додаткових ресурсів на розвиток пам'яток через механізм державно-приватного партнерства управління об'єктами; створення і наповнення національного реєстру даних про об'єкти культурної спадщини; запровадити єдиний електронний квиток для всіх мистецьких і культурних закладів; посилити відповідальність за недбале ставлення до національної спадщини; створити умови для легального ринку творів мистецтва через закони про арт-ринок та переміщення культурних цінностей. Це сприятиме підвищенню частки культурного, креативного продукту, спорту і туризму до 12–14 % ВВП

*Джерело:* складено автором за<sup>43</sup>.

<sup>43</sup> Основні цілі Міністерства ... URL: <http://mip.gov.ua/news/3196.html>

Щоб досягти найвищих демократичних стандартів у культурному розвитку, нова модель культурної політики має включати системні заходи і довгострокове планування, налагодження суспільного діалогу (досягнення консенсусу) з основних соціокультурних проблемах суспільства. Вона повинна сприяти досягання максимальної включеності акторів (уряд, парламент, професійні організації, творчі галузі промисловості, засоби інформації, громадськість у найширшому сенсі) і спиратися на суспільно визнані пріоритети та критерії оцінки. Така культурна політика має бути прозорою на всіх її стадіях: від оголошення пріоритетів до розподілу бюджету. Важливу роль у ній має відігравати постійна оцінка як вихідний і завершальний пункт формування та реалізації. Крім того, це має бути соціально відповідальна політика, яка включає відповідальність за всі основні напрями культурного життя, що здійснюються через продумані процедури і діалог. Такий діалог може і повинен проходити також на європейському і світовому рівнях (через Раду Європи і ЮНЕСКО), оскільки у великому масштабі вона може бути найбільш ефективна.

Сьогодні, в умовах перезавантаження державної влади, актуальною є потреба у висококваліфікованому персоналі для сфери державного управління, адже від сумлінної та ефективної роботи державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування залежать якість прийнятих управлінських рішень, ефективність діяльності органів влади, процвітання держави в цілому і, як наслідок, високий добробут громадян. Тому науково обґрунтовані новітні підходи та практики оцінювання державних службовців і результатів їх діяльності повинні займати центральне місце в системі державного управління, публічного управління та адміністрування. Особливо це актуально для України, де існують серйозні проблеми, пов'язані з державною службою. Про це свідчать низькі місця України в різних міжнародних індексах і рейтингах, які певною мірою є відображенням низької оцінки загального стану вітчизняної державної служби. Крім того, рівень довіри українців до різних органів влади і державних установ досить низький, що підтверджується результатами соціологічних досліджень, які проводилися впродовж останніх 10–15 років. Аналіз рейтингових показників міжнародних індексів і результатів соціологічних досліджень показує, що система державної служби України потребує подальшого вдосконалення в контексті



підвищення ефективності, результативності та якості діяльності як системи в цілому, так і її елементів, компонентів, підсистем. **Завдання для науки «Державне управління»** – розробляти методичні засади з урахуванням принципу інваріантності для комплексного оцінювання державних службовців та їх службової діяльності, які повинні започатковуватись на формуванні кількісних оцінок кваліфікаційно-освітнього рівня, особистісно-компетентнісних якостей та результатів діяльності з відповідними ваговими коефіцієнтами, визначеними на основі кваліметричного методу та опитувань різних категорій державних службовців, що дасть змогу створити прозору, справедливую й об’єктивну систему оцінювання в державній службі України.

Галузь науки «Державне управління» має здійснювати наукові розвідки в царині пошуку та застосування ефективних інструментів реалізації євроінтеграційної стратегії України із урахуванням сучасних вимог, що зумовлюються новими умовами переходу до цифрового суспільства і цифрової економіки, визначають попит на добре підготовлений резерв кандидатів на посади, які здатні за допомогою ІКТ та цифрових технологій у стислі терміни забезпечити ефективне вирішення завдань з урахуванням актуальних підходів до організації роботи державних структур і апарату управління.

Передусім для створення сприятливого інноваційного середовища в державі і в кожній інституції потрібне активне поширення базових знань про сучасні інноваційно-технологічні процеси в умовах здійснення цифрової трансформації (цифровізації) економіки та суспільства. Це підвищує ступінь сприйняття інновацій у соціальному та економічному аспектах, забезпечує довіру до інноваційних програм уряду, мотивацію у державних службовців. Проголошена стратегічна мета держави у напрямі підвищення якості професійної освіти та її інтеграції у світовий освітянський простір, збільшення частки витрат на модернізацію та цифровізацію має сприяти формуванню сучасного знаннєвого сектору господарства як основи та первинної ланки в загальній системі соціально-економічного розвитку держави і досягнення на базі цього економічного зростання, формування й реалізації людського капіталу.

У цьому контексті держава повинна стати, з одного боку, прикладом успішних інновацій для громадян, некомерційних організацій і бізнесу, з другого – повинна забезпечити сприятливе середовище для

інновацій, що, на нашу думку, неможливо без сприйняття системою державного управління реальності цифрової економіки через свою повсякденну діяльність. Зазначене потребує глибоких системних досліджень.

Згідно з прогнозами (які вже сьогодні реально втілюються на практиці), суспільство буде функціонувати в середовищі з назвою «Soft skills» («гнучкі навички») – комплекс неспеціалізованих надпрофесійних навичок, які відповідають за результативну участь у робочому процесі і високу продуктивність. Вони умовно розподіляються на такі групи (їхній зміст адаптуємо до практики публічного управління): Hard skills – професійні навички (системне бачення майбутнього розвитку суспільства, уміння працювати з потоками релевантної інформації; розуміння сучасних тенденцій розвитку публічного управління; володіння методологією публічного управління та ін.); Soft skills – навички ХХІ ст. (креативність, колаборативність в організації процесу управління, критичне мислення, когнітивна гнучкість) і Digital skills – основи програмування, комп'ютерної грамотності, техніки цифровізації. Нині, як ніколи раніше, від державних службовців вимагається уміння кооперуватися і взаємодіяти «на рівних» із представниками бізнес-середовища, громадянського суспільства, окремих громадян у горизонтальних структурах (інноваційних еко-системах) під час прийняття й реалізації стратегічних рішень. Отже, при формуванні людського капіталу будь-якої управлінської структури необхідно інвестувати в розвиток гнучких навичок співробітників й створювати систему цифрової грамотності на основі упровадження сучасних методичних розробок.

Цифрову грамотність/Digitalliteracy/ ICT (Information and communication technology) literacy розуміють як здатність використовувати і створювати контент на основі цифрових технологій, включаючи пошук і обмін інформацією, відповіді на питання, взаємодію з іншими людьми і комп'ютерне програмування<sup>44</sup>. Цифрова грамотність включає цифрову компетентність, цифрове споживання, цифрову безпеку. Зокрема, цифрова компетентність – це сукупність знань, здібностей, особливостей характеру і поведінки, які необхідні для того

<sup>44</sup> New Vision for Education. Unlocking the Potential of Technology. World Economic Forum report, 2015.

щоб людина могла використовувати ІКТ та цифрові технології для досягнення цілей у своєму особистому або професійному житті. Однак компетентність у сфері цифрових технологій повинна сприйматися не лише як знання, що мають відношення до технічних навичок, а і як знання, більшою мірою зосереджені на когнітивних, соціальних та емоційних аспектах роботи і життя в цифровому середовищі. Цифрова компетентність – багатогранний еволюціонуючий процес, що постійно змінюється при появі нових технологій<sup>45</sup>. Тому розвиток цифрових навичок стає однією з найважливіших умов для розвитку цифрового ринку будь-якої країни, оскільки прямо або опосередковано пов'язаний з усіма сферами функціонування суспільства та економіки. Цифрові навички також вважаються висхідною рамковою умовою для розвитку всіх інших пріоритетів у сфері гармонізації цифрових ринків країн ЄС та Східного Партнерства, визначених під час засідання на рівні міністрів на тему «Цифрова спільнота»<sup>46</sup>.

Модернізація системи державного управління має бути відповіддю на технологічний виклик і конкуренцію, яка посилюється в рамках розвитку цифрової економіки та суспільства, а розвиток людського капіталу повинен включати підготовку службовців, які володіють компетентностями, які є необхідними в цифровій економіці та розвитку цифрового суспільства. В узагальненому вигляді цифрові компетентності – це вміння користуватися офісним програмним забезпеченням, таким як текстові процесори, програмне забезпечення для електронної пошти і презентацій; можливість створювати і редагувати зображення/ аудіо/ відео; можливість використання вебсервера-браузера і пошукових систем інтернету; здатність використовувати інформаційні і комунікаційні технології для пошуку, розуміння, оцінки, створення і передачі цифрової інформації та ін. Галузь науки «Державне управління» повинна долучитися до уточнення і конкретизації цифрових компетентностей, якими повинні володіти державні службовці, взявши за основу концептуальну еталонну модель

<sup>45</sup> A Ferrari, 2013, DIGCOMP: a Framework for Developing and Understanding Digital Competence in Europe (European Union, Luxembourg).

<sup>46</sup> Східне Партнерство – концентруючись на ключових пріоритетах та конкретних досягненнях. URL: [http://eap-csf.org.ua/wp-content/uploads/2017/02/PDF1\\_Ukr.pdf](http://eap-csf.org.ua/wp-content/uploads/2017/02/PDF1_Ukr.pdf)

DigComp 2.1<sup>47</sup> та адаптувати її до завдань цифровізації державного управління та державної служби (приклад у табл. 6.6.). Особливість застосування цієї моделі – використання вимог, які потрібні на найвищому експертному та спеціалізованому рівні й обов’язково включають розв’язання складних проблем з багатьма взаємодіючими факторами; пропонування нових ідей та процесів для різних сфер, креативність. Слід уточнити, що *компетенція* (у контексті Європейської кваліфікаційної рамки) – визначається як комбінація знань, навичок та ставлень до контексту. А *компетентності* – це характеристики особистості, до яких відносять знання, уміння, навички і мотиваційні установки, які можна виміряти через поведінку.

**Таблиця 6.6. Адаптована для державних службовців концептуальна еталонна модель DigComp 2.1 (фрагмент)**

Сфери компетентності	Компетентності
1	2
3. Створення цифрового контенту	Розробляти цифровий контент, створювати та редагувати його в різних форматах, самовиражатись цифровими засобами. Змінювати, покращувати, удосконалювати та інтегрувати інформацію та контент в існуюче ядро знань для створення нового, оригінального та релевантного контенту і знань. Планувати й розробляти послідовність зрозумілих інструкцій для розв’язання обчислювальною системою певної проблеми чи для виконання нею конкретного завдання. Дотримуватись правил безпеки: захист пристроїв. На найвищому експертному та спеціалізованому рівнях публічного управління розробляти варіанти розв’язання складних проблем з багатьма взаємодіючими факторами, що стосуються участі в управлінській діяльності на державному рівні з використанням цифрових технологій. Пропонувати нові ідеї, розробляти інноваційні процеси для сфери публічного управління з використанням цифрового контенту

<sup>47</sup> The Digital Competence Framework for Citizens. DigComp 2.1. URL: file:///C:/Users/I.fedulova/Desktop/web-digcomp2.1.pdf\_(online).pdf

Закінчення табл. 6.6

1	2
4. Безпека	<p>Захищати пристрої та цифровий контент, розуміти ризики та загрози у цифрових середовищах. Знати про заходи безпеки та захисту, належно враховувати надійність і конфіденційність.</p> <p>Захищати особисті дані та конфіденційність у цифрових середовищах. Розуміти, як використовувати та ділитись інформацією, що ідентифікує особу, уміти захистити себе та інших від шкоди. Розуміти, що цифрові сервіси використовують «політики конфіденційності» для інформування про використання особистих даних.</p> <p>Створювати варіанти розв'язання складних проблем із багатьма взаємодіючими факторами, що стосуються захисту пристроїв та цифрового контенту, керування ризиками та загрозами, застосування заходів безпеки й захисту, урахування надійності та конфіденційності у цифрових середовищах.</p> <p>Пропонувати нові ідеї та процеси щодо розробки й упровадження інструментів кібербезпеки для сфери публічного управління</p>
5. Розв'язування проблем	<p>Використовувати цифрові інструменти і технології для створення знань та інновацій в управлінських процесах і сервісних послугах. Залучатись індивідуально та колективно до когнітивного опрацювання з метою розуміння та розв'язання концептуальних проблем та проблемних ситуацій у цифрових середовищах публічної цифрової екосистеми.</p> <p>Виявляти прогалини в цифровій компетентності: розуміти аспекти, у яких потрібно вдосконалити чи оновити власну цифрову компетентність. Уміти підтримати інших у розвитку їхньої цифрової компетентності. Шукати можливості саморозвитку та бути в курсі цифрової еволюції. Пропонувати нові ідеї та процеси для стратегічного цифрового розвитку публічного управління</p>

Джерело: адаптовано за<sup>48</sup>.

Наукові уточнення та конкретизація дадуть змогу кадровим службам органів державної влади України долучитися до процесу формування національної системи цифрової грамотності, забезпечити уніфікований підхід до формування вимог до рівня розвитку циф-

<sup>48</sup> The Digital Competence ... . URL: file:///C:/Users/l.fedulova/Desktop/web-digcomp2.1pdf\_(online).pdf

рових компетентностей претендентів на посади державної публічної служби, а також реалізувати цільовий підхід при формуванні програм розвитку кадрового потенціалу з урахуванням вимог цифрової грамотності. Окремий напрям такої роботи – розробка системи управління компетентностями, що включає насамперед індивідуальний підхід, урахування особливостей кожного службовця, а також розробку і впровадження моделей компетенцій посад державних службовців, в яких мають бути відображені всі сторони діяльності в умовах роботи в цифровому середовищі.

Таким чином, здійснюваний в Україні курс на модернізацію суспільства і економіки потребує упровадження певних нововведень у самій системі державного управління. Зокрема, це стосується інноваційних підходів у рамках вирішення завдань реформування системи державної служби, а також організаційно-структурних змін на регіональному рівні. При цьому роль галузі науки, методологія якої системно розробляється в НАДУ при Президентові України, полягає у підвищенні рівня соціально-економічної ефективності наукових розробок з точки зору трьох різних аспектів: організаційних умов реалізації управлінських нововведень; впливу на темпи інноваційно-технологічного розвитку системи державного управління в умовах цифровізації; впливу на забезпечення рівня інноваційності управлінських процесів у цілому. Отже, управлінські інновації розкривають нові форми й методи планування, організування, регулювання управлінських процесів, а також у сферах адміністрування, мотивації й оцінки результатів діяльності.

#### **6.4. Методологічні підходи та пріоритетні напрями розвитку науки державного управління в контексті реалізації модернізаційних реформ**

Методологічні підходи науки державного управління зумовлені внутрішніми і зовнішніми викликами та завданнями втілення глибоких і структурних адміністративних реформ в Україні, що змінюють правила функціонування системи державного управління, місцевого самоврядування, державної служби та служби в органах

місцевого самоврядування, усіх сфер життєдіяльності українського суспільства.

У словнику української мови методологія інтерпретується як: 1) вчення про науковий метод пізнання й перетворення світу, його філософська, теоретична основа; 2) сукупність прийомів дослідження, що застосовуються в будь-якій науці відповідно до специфіки об'єкта її пізнання<sup>49</sup>. У філософському енциклопедичному словнику методологія (від гр. *metod* – шлях дослідження чи пізнання; *logos* – вчення) – 1) сукупність підходів, способів, методів, прийомів та процедур, що застосовуються в процесі наукового пізнання та практичної діяльності для досягнення наперед визначеної мети<sup>50</sup>. Такою метою в науковому пізнанні є отримання об'єктивного істинного наукового знання або побудова наукової теорії та її логічне обґрунтування, досягнення певного ефекту в експерименті чи спостереженні тощо. Методологія практичної діяльності може скеровуватися на створення бажаного матеріального чи ідеального предмета, певної реальності, на потрібну спрямованість об'єктивного процесу, функціонування матеріальної системи або її цілеспрямоване трансформування тощо.

Допоки в Україні не припиняються дискусії про статус науки державного управління, варто нагадати, що ще в 1896 р. В. Вілсон обґрунтував методологічні засади «науки адміністрування», серед яких практична зумовленість, об'єкт, підходи, принципи, методи. «Науку адміністрування» він визнавав як практичну науку та асоціював із народженням нового століття, нового покоління. Як вважав В. Вілсон, «жодна практична наука ніколи не вивчається там, де немає потреби у знанні, а сам факт того, що надзвичайно практична наука про адміністрацію знаходить запит у певній країні, засвідчує, що цій країні потрібно більше знати про адміністрацію, про рух, який називається реформою державної служби, про вдосконалення не лише персоналу, а й організацію та методи державних служб. Об'єктом адміністративного дослідження за В. Вілсона є, по-перше, те, «що може держава правильно та успішно робити, по-друге, як вона може робити ці на-

<sup>49</sup> Словник української мови: в 11 т. Т. 4. 1973. С. 692.

<sup>50</sup> Філософський енциклопедичний словник / Інститут філософії ім. Г. С. Сковороди НАНУ, 2002. С. 37.

лежні речі з максимально можливою ефективністю та з найменшими можливими витратами»<sup>51</sup>.

Адміністрація, на думку В. Вілсона, є найбільш очевидною частиною влади; це уряд у дії; це виконавча, оперативна, найбільш видима сторона влади. Це уряд, який діє, тому він повинен був повернути пильну увагу вчених-політиків. Але цього не відбулося. Завжди було питання: хто прийматиме закон, і яким він буде? Інше питання, як закон слід застосовувати з просвітленням, зі справедливістю, швидкістю та без спротиву, було відкладено як «практичну деталь». Ніхто систематично не писав про адміністрування як галузь науки про державне управління. Появу науки адміністрування В. Вілсон пояснює труднощами урядової діяльності, кульмінація яких припала на кінець XIX ст., коли «виконати конституцію стало важче, ніж складати її». І «одночасно з тим, що функції уряду з кожним днем стають складнішими і складнішими, значно збільшується також їх кількість»<sup>52</sup>.

Цінним для сучасної методології державного управління у праці В. Вілсона є обґрунтування особливостей використання наукових розробок зарубіжних учених та запозичення досвіду адміністрування: «щоб відповідати нашим цілям, він повинен бути адаптований не до простого і компактного, а до складного і багатоформатного стану, і повинен бути пристосований до сильно децентралізованих форм правління. Якщо ми будемо використовувати його, ми мусимо його американізувати, і це не формально, а радикально, в думці, принципі та цілі». Але основою для всіх теорій повинна бути власна політика держави<sup>53</sup>.

Сучасним і перспективним є методологічне обґрунтування В. Вілсоном процесів демократизації та врахування громадської думки в науці та практиці адміністрування. «Для того, щоб взагалі досягти будь-якого прогресу, ми повинні доручити і переконати багатонаціонального монарха, який називається громадською думкою... І цей інший суверен, народ, матиме різні думки. Вони не можуть погодитись ні на що просте: заздалегідь треба досягти компромісу, змішання розбіжностей, оброблення планів і придушення занадто прямоліній-

<sup>51</sup> The Study of Administration. W. Wilson. 1886. November 1. URL: <https://teachingamericanhistory.org/library/document/the-study-of-administration/>

<sup>52</sup> Там само.

<sup>53</sup> Там само.



них принципів. ...Якщо ми хочемо покращити громадську думку, що є рушійною силою уряду, ми повинні підготувати кращих чиновників як апарат уряду»<sup>54</sup>.

Метою розвитку методології державного управління на сучасному етапі є формування системи підходів, способів, методів, прийомів та процедур наукового пізнання та практичної діяльності, здатних забезпечити відповідного обсягу, рівня та якості наукові розробки для отримання об'єктивного знання про стан, тенденції та перспективи розвитку і вдосконалення державного управління.

Відомі вітчизняні вчені В. Бакуменко, В. Князєв, Ю. Сурмін, аналізуючи методологію державного управління, характеризували її як проблемне поле, яке передбачає необхідність розв'язання таких завдань<sup>55</sup>:

- обґрунтування, систематизації, класифікації і опису категорій, аналізу їх генезису, ролі в науці і практиці. Принципово важливим є створення категорійного атласу державного управління;
- формулювання принципів державного управління, аналізу їх наукової, оціночної і практичної транскрипцій;
- визначення норм пізнавальної, оціночної і практичної діяльності в державному управлінні;
- дослідження системи цінностей, їх зміни і ролей у державному управлінні, пізнавальній, практичній і оціночній діяльності;
- вивчення парадигмальності державного управління, процесів змін, криз і розвитку парадигм;
- аналізу теоретичного арсеналу державного управління, тенденцій його розвитку і методологічних функцій;
- обґрунтування методів державного управління, їх специфіки;
- забезпечення цілісності пізнавальної і практичної методологій, їх відкритість для методологічних інновацій.

<sup>54</sup> The Study of Administration. URL: <https://teachingamericanhistory.org/library/document/the-study-of-administration/>

<sup>55</sup> Бакуменко В. Д., Князєв В. М., Сурмін Ю. П. Методологія державного управління: проблеми становлення та подальшого розвитку. *Методологія наукових досліджень з державного управління: хрестоматія* / упоряд.: С. В. Загороднюк, О. Л. Євмешкіна, В. В. Лещенко; за заг. ред. д-ра політ. наук К. О. Ващенко. Київ: НАДУ, 2014. 180 с.

Кожна складова в структурі методології державного управління, на думку авторів, виконує своє специфічне призначення, але одночасно відіграє і системоутворюючу роль. Так, принципи визначають точки відліку діяльності, формують її загальні напрями і правила. Категорії задають зміст понять, що використовуються, відображення об'єктів і комунікацію між суб'єктами діяльності. Норми виступають у вигляді раціональних вимог до діяльності. Цінності надають особистісну і суспільну значущість державному управлінню. Парадигми забезпечують інтеграцію всіх складових методології та їх реалізацію. Теорії надають діяльності обґрунтованості, аргументованості. Нарешті, методи виступають як механізм діяльності та засоби її здійснення<sup>56</sup>.

Оскільки об'єктом державного управління виступають усі сфери життєдіяльності суспільства, то в цьому розумінні доцільно говорити про методологію державного управління у сферах економічних, соціальних, духовних, політичних відносин. У контексті завдань багаторівневого врядування окремий інтерес становить методологія узгодження інтересів центральних, регіональних та місцевих органів влади, взаємозв'язку, деконцентрації та децентралізації державного управління тощо.

Варто також урахувати, що важливий вплив на розвиток методології науки державного управління спричиняє розвиток науки про науку, яка спрямована на розуміння, кількісну оцінку та прогнозування наукових досліджень та отриманих результатів. Проблема, по суті, пов'язана майже з усіма галузями знання і покликана сприяти кращому вирішенню багатьох складних питань. Основні теми дослідження включають, наприклад, вимірювання впливу наукових публікацій, дослідників, журналів та університетів; моделювання наукової співпраці та моделей цитування; розуміння інноваційних процесів; класифікація різних наукових областей; передбачення майбутньої еволюції науки<sup>57</sup>. Для визначення пріоритетності завдань України у

<sup>56</sup> Бакуменко В. Д., Князев В. М., Сурмін Ю. П. Методологія державного управління: проблеми становлення та подальшого розвитку. 180 с.

<sup>57</sup> Zeng A., Shen Z., Zhou J., Wua J., Fana Y., Wangab Y., Stanleya E. The science of science: From the perspective of complex systems. 2017. URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0370157317303289?via%3Dihub#>

секторі науки необхідно керуватися принципами застосування передового досвіду та використання можливостей забезпечення економічного зростання за рахунок інновацій»<sup>58</sup>.

Усе частіше в розгляді систем державного управління зарубіжні та вітчизняні вчені послуговуються концепціями і теоріями модернізаційного підходу, що трансформується в інструмент пізнання та пояснення нових шляхів розвитку, удосконалення соціальних інститутів, суспільних відносин<sup>59</sup>.

Популярна на Заході модернізаційна парадигма тісно пов'язує такі поняття як модернізація, трансформація, інновація, розвиток та ін. У руслі цієї парадигми під трансформацією розуміють розвиток суспільства від традиційного до модернового. Загалом, Е. Ковтуненко вирізняє чотири таких парадигми: модернізаційна парадигма, структураліська, актортеоретична та культураліська. З цих чотирьох парадигм, на думку вченого, найкраще розвинена модернізаційна, яка тісно пов'язана із системною теорією. Для модернізаційної парадигми типовим є уявлення про суспільство як про певну соціальну систему, якій притаманні процеси модернізації<sup>60</sup>.

Кожна теорія будується з певних блоків – понять, категорій, методів дослідження, принципів тощо. Для розуміння місця модернізаційної теорії в структурі знання треба проаналізувати вказані блоки та оцінити їх з точки зору отримання нового знання. Евристичний (чи пошуковий) потенціал теорії виявляється в її можливостях опису, аналізу та прогнозування об'єкта дослідження<sup>61</sup>.

---

<sup>58</sup> Заключний звіт незалежного європейського аудиту національної системи досліджень та інновацій України: Інструмент політичної підтримки програми «Горизонт 2020» European Union, 2017. 83 p. URL: [file:///C:/Users/Petro/Downloads/KI%20AX%2016%20008%20UK%20N%20Transl%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Petro/Downloads/KI%20AX%2016%20008%20UK%20N%20Transl%20(1).pdf)

<sup>59</sup> Обушна Н. І. Модернізація – сучасний тренд розвитку суспільства. *Теорія та практика державного управління*. 2015. Вип. 3. С. 36–44.

<sup>60</sup> Ковтуненко Е. В. Процес соціальної трансформації через призму модернізаційної парадигми. *Актуальні проблеми соціології, психології, педагогіки*. 2014. № 4 (25). С. 36–41.

<sup>61</sup> Modernization: Theories and Facts Author(s): Przeworski A., Limongi F. *World Politics*. Vol. 49. N 2 (Jan., 1997). P. 155–183. URL: [https://scholar.harvard.edu/files/levitsky/files/przeworski\\_limogni.pdf](https://scholar.harvard.edu/files/levitsky/files/przeworski_limogni.pdf)

Поняття модернізації займає центральну позицію в модернізаційній парадигмі. Модернізація в широкому значенні – це не просто становлення сучасності, це насамперед процес міжнародної соціалізації, тобто процес надбання рис, властивих розвинутим цивілізованим країнам. Взагалі модернізацією в її найширшому значенні можна називати процес, при якому старі елементи замінюються новими. У соціологічному сенсі під модернізацією розуміють процес, в якому соціальна структура отримує елементи, що не були їй досі притаманні, та втрачає те, що раніше характеризувало цю соціальну структуру. Важливою передумовою успішної модернізації є вимога: форми, темпи, методи, цілі модернізації повинні бути адаптивними до специфіки кожної окремої країни<sup>62</sup>.

У зарубіжній літературі існує кілька визначень модернізації. Так, група західних соціологів (Мур, Айзенштадт та ін.) вважає, що модернізація – це процес формування двох типів соціальних систем (західноєвропейської і північноамериканської)<sup>63</sup>.

Модерність, тобто здатність до перманентної модернізації, є найважливішою ознакою економічної формації, що виникла і розвивається в Європі та США. Це унікальна риса економічної (і змішаної) формації, що виникла за специфічних умов і більше не повторюється. Країни з політичною формацією займаються наздоганяючою модернізацією, запозичуючи процеси соціальної гібридизації у Заході, що випередив їх, нову техніку і соціальні інститути.

Уточнюючи цю точку зору, Н. Смелзерс перераховує шість сфер громадського життя, які входять у соціальні системи, що удосконалюються: економіка, політика, освіта, релігія, стратифікація, сім'я. У цьому разі модернізація розуміється в широкому значенні слова як еволюційна зміна суспільства. У зв'язку з цим можна виділити демо-соціальну, економічну, політичну, духовну модернізації. Синдром модернізації включає урбанізацію, застосування науки і техніки, швид-

<sup>62</sup> Ковтуненко Е. В. Процес соціальної трансформації через призму модернізаційної парадигми. *Актуальні проблеми соціології, психології, педагогіки*. 2014. № 4 (25). С. 36–41.

<sup>63</sup> Inglehart R. Modernization. *Sociological Theories of International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*. 2001. P. 9965–9971. URL: <https://doi.org/10.1016/B0-08-043076-7/01921-5>

ко зростаючу професійну спеціалізацію, зростання бюрократизації та підвищення рівня освіти<sup>64</sup>.

Привабливість теорії модернізації полягає в тому, що вона змушує дослідника вивчати розвиток як соціальний процес. Теорія модернізації є цілісною теорією загального соціального розвитку, тому конструктивний внесок у розширення нашого розуміння процесу модернізації, особливо з огляду на його зростаючу складність у сучасних суспільствах, може бути зроблений лише за умови узгодження структурних та інструментальних перспектив<sup>65</sup>.

Основні припущення модернізаційної теорії розвитку в основному ґрунтуються на таких положеннях:

- модернізація – поетапний процес: наприклад, Ростоу пропонує п'ять фаз модернізації для конкретного суспільства відповідно до його теорії економічного розвитку;

- модернізація – це процес гомогенізації сенсів: модернізація породжує тенденції до конвергенції суспільств – закономірності модернізації такі, що більш модернізовані суспільства стають схожі між собою;

- модернізація – це процес європеїзації чи американізації: Держави Західної Європи та Сполучені Штати розглядаються як держави незрівнянного економічного процвітання та демократичної стабільності;

- модернізація – це незворотний процес: щойно розпочату модернізацію не можна зупинити;

- модернізація – це прогресивний процес: він у перспективі є не тільки неминучий, а й бажаний;

- модернізовані політичні системи мають більш високу спроможність вирішувати функції національної ідентичності, легітимності<sup>66</sup>.

В. Кушніренко визначає такі основні методологічні засади аналізу модернізаційних трансформацій. По-перше, модернізація є процесом глобальним. Розпочавшись у Західній Європі в XV–XVI ст., вона з часом стала загальносвітовим явищем унаслідок як дифузії сучасних

<sup>64</sup> Inglehart R. Modernization. URL: <https://doi.org/10.1016/B0-08-043076-7/01921-5>

<sup>65</sup> Goorha P. Modernization Theory. *Oxford Research Encyclopedias*. 2010. URL: <https://oxfordre.com/internationalstudies/internationalstudies/view/10.1093/acrefore/9780190846626.001.0001/acrefore-9780190846626-e-266>

<sup>66</sup> Nómadas. *Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas* | 04 (2001.2).

ідей та технологій із європейського центру в інші регіони світу, так і ендегенного розвитку незахідних суспільств. По-друге, модернізація – тривалий процес. Увесь обсяг змін, які викликані модернізацією, має здійснюватися протягом якогось проміжку часу. Модернізація західної цивілізації потребувала кількох століть. Сучасні модернізаційні процеси відбуваються більш швидкими темпами. Проте, як свідчить практика, навіть за сьогоденних умов ефективна модернізаційна трансформація має бути достатньо тривалою і здійснюватися протягом життя кількох поколінь. Таким чином, модернізація характеризується революційністю за масштабами змін, але вона еволюційна за швидкістю їх здійснення. По-третє, модернізація – комплексний процес. Вона охоплює різні сфери суспільного життя: економічну, соціальну, політико-правову, культурну. Хоч зміни в цих сферах пов'язані і корелюються між собою, але рівні й характер цих взаємозв'язків можуть варіюватися в широкому діапазоні. По-четверте, актуальним аспектом проблеми ефективної трансформації незахідних суспільств є питання співвідношення і зіставлення традиційності та інноваційності в контексті проектування майбутнього цих суспільств<sup>67</sup>.

Завдання модернізації наукової діяльності в Україні означені пріоритетними напрямками реформування вітчизняної наукової сфери у затвердженому розпорядженні Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2018 р. № 776-р плані заходів<sup>68</sup>:

- державна підтримка і стимулювання інноваційної діяльності для використання результатів наукової та науково-технічної діяльності в реальному секторі економіки, визначення пріоритетів інноваційної діяльності та шляхів підтримки їх реалізації;

- державне сприяння забезпеченню участі українського бізнесу у фінансуванні пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки,

<sup>67</sup> Кушніренко В. Методологічні засади дослідження модернізації суспільно-політичних систем у процесі глобалізації. *Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї*. 2010. Вип. 21. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/26794/10-Kushnirenko.pdf?sequence=1>

<sup>68</sup> Про затвердження плану заходів щодо реформування вітчизняної наукової сфери: Розпорядження Каб. Міністрів України від 17.10.2018. № 776-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-planu-zahodiv-shchodo-reformuvannya-vitchiznyanoi-naukovoyi-sferi>

інноваційної діяльності, новітніх технологій та залучення місцевих органів влади до партнерства з експертною і науковою спільнотою;

- державна атестація наукових установ та закладів вищої освіти в частині провадження ними наукової (науково-технічної) діяльності, оптимізація мережі наукових установ на підставі результатів атестації;

- інтеграція наукових досліджень, що проводяться у закладах вищої освіти і наукових установах, зокрема, і шляхом спільних наукових підрозділів та розвитку мережі наукових установ подвійного підпорядкування (відповідно до частини п'ятої ст. 17 та частини сьомої ст. 18 Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність»);

- забезпечення ефективної участі українських учених у реалізації міжнародних проектів (у тому числі в рамках програми «Горизонт 2020», програми НАТО «Наука заради миру та безпеки», «Еразмус+»), міжнародних дослідницьких та інноваційних програм, усунення перешкод щодо управління коштами, які надходять в Україну у вигляді грантів, створення сприятливих умов для участі українських науковців та бізнесу в міжнародному співробітництві у сфері науки, технологій та інновацій;

- стимулювання повернення талановитої наукової молоді в Україну;

- здійснення заходів з метою підвищення ефективності інтеграції вітчизняних учених у світову наукову спільноту, належного представлення здобутків вітчизняної наукової сфери у світовому інформаційному просторі шляхом:

- оптимізації та удосконалення мережі наукових періодичних видань для приведення у відповідність із вимогами світових наукометричних баз, визначених МОН;

- стимулювання науковців до оприлюднення результатів досліджень у наукових періодичних виданнях, що включені до наукометричних баз;

- поступового зменшення частки наукових видань, що друкуються в Україні за рахунок коштів державного бюджету, російською мовою;

- стимулювання переведення україно- чи російськомовних наукових періодичних видань до числа англومовних фахових наукових періодичних видань за умови збереження необхідного мінімуму широкопрофільних україномовних наукових періодичних видань та

вміщення розширених україномовних резюме в англomовних фахових журналах з метою оперативного формування сучасної української наукової термінології.

Ключові зміни, на які спрямовані впроваджувані реформи науки України, передбачають<sup>69</sup>:

- запровадження грантового фінансування через Національний фонд досліджень;
- базове фінансування наукової діяльності закладів вищої освіти за результатами їх державної атестації;
- державна атестація наукових установ, за підсумками якої визначатимуться перспективи їх фінансової підтримки;
- проведення конкурсного відбору наукових, науково-технічних робіт, що плануються до виконання за рахунок коштів державного бюджету.

Одним із ключових стратегічних пріоритетів реформування наукової сфери є забезпечення якості наукових результатів, інституційне забезпечення яких покладено на НАЗЯВО<sup>70</sup>, спрямованої на:

- формування політики доброчесності наукових досліджень через упровадження прозорих і ефективних процедур, нетерпимість до проявів псевдонауки;
- запровадження процедур атестації наукових кадрів, які відповідають кращим європейським стандартам;
- акредитація спеціалізованих вчених рад на підставі розробленого положення та моніторинг їх діяльності.

Слід зауважити, що розвиток методології науки в цілому та науки державного управління узалежнений від міжнародних трендів. За результатами «Доповіді ЮНЕСКО з науки: на шляху до 2030 року», більшість країн включили науку, техніку та інновації в національні порядки денні, щоб забезпечити перехід від сировинної економіки до економіки, заснованої на знаннях. Для багатьох країн із низьким рівнем доходів сталий розвиток став складовою планів національного розвитку до 2030 року. Серед країн із високим рівнем доходів пріоритети сталого

<sup>69</sup> Реформа науки. URL: <https://mon.gov.ua/ua/nauka/nauka/reforma-nauki>

<sup>70</sup> Стратегія національного агентства із забезпечення якості вищої освіти до 2022 р. URL: <https://naqa.gov.ua/wp-content/uploads/2019/05/%d0%a1%d0%a2%d0%a0%d0%90%d0%a2%d0%95%d0%93%d0%86%d0%af.pdf>



розвитку часто поєднуються із підтримкою конкурентоспроможності на глобальних ринках, які все більше тяжіють до «зелених» технологій», «чистої» енергії і більшої енергоефективності» та ін.<sup>71</sup>.

Підписання Угоди про асоціацію як фіксація євроінтеграційного вектора України визначило новий порядок денний реформування сфери науки й технологій. Системна реалізація обраного курсу надає Україні такі можливості у сфері науки та технологій<sup>72</sup>:

1. Участь у формуванні стратегії розвитку науки і технологій ЄС та узгодження з нею відповідної національної стратегії.

2. Упровадження європейських принципів незалежного оцінювання наукової діяльності та процедур із забезпечення його якості.

3. Визначення пріоритетних напрямів розвитку інноваційних секторів економіки України в ЄДП у рамках Стратегії розумної спеціалізації.

4. Узгодження державних цільових наукових та науково-технічних програм із програмами інших країн ЄС, а також формування міжнародних наукових мереж.

5. Доступ до сучасної дослідницької та електронної інфраструктур ЄС зі створенням національних вузлів.

6. Долучення до єдиного ринку дослідників.

7. Доступ до відкритих даних та знань у цифровому Єдиному ринку Європи.

8. Забезпечення переходу від комерціалізації результатів досліджень до їх спільного впровадження та використання у спільних інноваційних екосистемах.

Науковій та інноваційній діяльності відведено центральну роль у модернізаційних процесах сучасних суспільств. Вимогою сучасності, ключовим принципом Болонської декларації та незаперечним пріоритетом для академічної спільноти і державної освітньої політики країн Європи та інших розвинених країн світу є якість вищої освіти.

На окрему увагу в цьому контексті заслуговує врахування загальносвітових та європейських пріоритетів розвитку науки для по-

<sup>71</sup> UNESCO science report: towards 2030. UNESCO. 2015. URL: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000235406>

<sup>72</sup> Council conclusions on the European Research Area Roadmap 2015–2020. The Council of the European Union. Brussels, 29 May 2015. URL: [https://era.gv.at/object/document/1817/attach/0\\_pdf.pdf](https://era.gv.at/object/document/1817/attach/0_pdf.pdf)

дальшої адаптації до них пріоритетних напрямів розвитку науки державного управління.

Пріоритети програми «Горизонт 2020» сконцентровані на досягненні трьох головних завдань<sup>73</sup>:

- 1) передова наука;
- 2) лідерство у промисловості;
- 3) та суспільні виклики.

Стратегічний план досліджень та інновацій за рамковою програмою під назвою «Горизонт Європа» на 2021–2027 структурований на такі три «стовпи»<sup>74</sup>:

1. Відкрита наука (Open science).
2. Глобальні виклики (Global Challenges).
3. Відкриті інновації (Open Innovation).

Цілями «Відкритої науки» є підтримка передових досліджень, підвищення потенціалу дослідників в Європі і забезпечення їм доступу до дослідницьких інфраструктур. Дослідження «Глобальних викликів» спрямовані на розв'язання глобальних соціальних проблем за такими пріоритетними напрямами: охорона здоров'я; інклюзивне і безпечне суспільство; цифровізація промисловості; клімат, енергетика і мобільність; продовольство і природні ресурси. Слідування «Відкритим інноваціям» сприятиме максимізації інноваційного потенціалу Європейського Союзу і просуванню комерціалізації отриманих наукових знань<sup>75</sup>.

Діяльність програми «Горизонт Європа» спрямовується також на ліквідацію розриву наукової діяльності та наукової інфраструктури між країнами Західної та Східної Європи. Передбачається й зміцнення зв'язків із третіми країнами шляхом надання можливості торговим партнерам ЄС із високим рівнем розвитку науки і технологій (зокрема США, Канаді чи Австралії), отримувати статус асоційова-

<sup>73</sup> Горизонт 2020: рамкова програма ЄС з досліджень та інновацій. Урядовий офіс з питань європейської інтеграції. Секретаріат Кабінету Міністрів України. URL: <https://www.kmu.gov.ua>

<sup>74</sup> Orientations towards the first Strategic Plan implementing the research and innovation framework programme Horizon Europe. Co-design via web open consultation. Summer 2019.

<sup>75</sup> Горизонт 2020: рамкова програма ЄС з досліджень та інновацій. ... URL: <https://www.kmu.gov.ua>

них у Рамкових програмах ЄС. Однією з умов співпраці з іноземними партнерами є взаємне співфінансування.

Не виключаючи зовнішніх сил та джерел соціальних змін і економічного розвитку, теорія модернізації підкреслює вплив внутрішніх сил та джерел соціально-економічного розвитку загалом та науки зокрема.

Стратегічним завданням науки державного управління має бути сприяння підготовці фахівців, які приймають рішення на основі даних Chief Data Office (CDO), а також їх команд, – не просто ключових керівників, які компетентні в управлінні даними, а й людей, які формують нову управлінську культуру. Науковцям потрібно долучитися до розробки нових компонентів, які можуть бути в програмах модернізації вітчизняної державної служби: методології відкритих проєктів; стандартів цифрової грамотності; процедур захисту прав в умовах цифрової економіки; процесу цифровізації в освіті; концепції освіти для цифровізації; здійснення соціального моделювання і проєктування; технологій управління майбутнім державної служби; парадигми цифрової культури (корпоративної етики); методик оцінки соціальних ризиків цифровізації та ін.

Наука державного управління повинна продовжити вдосконалювати та поглиблювати методологію проєктного управління в системі державного управління, що сприятиме забезпеченню формування оптимальної гнучкої організаційної структури органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, їх взаємодію. Головне, що впровадження проєктного менеджменту в державному управлінні посилить активізацію участі представників громадянського суспільства в урядуванні, що надасть йому легітимності, двостороннього обміну досвідом, покращить інформованість та взаєморозуміння.

У процесі розробки та впровадження зазначеної вище методології потрібно враховувати, що доцільність її застосування для розробки та реалізації програм і проєктів у сфері державного управління зумовлена такими аргументами<sup>76</sup>: 1) розробка та втілення державних

---

<sup>76</sup> Розроблення та управління проєктами у публічній сфері: європейський вибір для України: практ. посіб. / [А. Чемерис]; Швейцар.-укр. проєкт «Підтримка децентралізації в Україні–DESPRO». Київ: ТОВ «Софія-А», 2012. 80 с.; M. Daud Alam., Uwe F. Guhl. Project-Management in Practice. A Guideline and Toolbox for Successful Projects. Springer – Verlag GmbH Germany, 2016. 183 p.; Основи грантрайтингу та управління проєктами в публічній сфері: метод. рек. для органів влади та недерж. організацій / авт. кол.: В. В. Белявцева та ін.; за заг. ред. О. В. Кулініча. Харків: Золоті сторінки, 2017. 148 с.

програм незалежно від рівня, враховуючи їх складність та багатоаспектність, потребує застосування інструментів проєктного менеджменту; 2) управління проєктами є універсальною концепцією, що може застосовуватись для здійснення будь-яких проєктів у всіх галузях та напрямках, починаючи з освіти, науки та медицини і завершуючи важкою промисловістю, збройними силами та оборонним комплексом; 3) механізми управління проєктами дають змогу розв'язати проблему відсутності нормальної координації між багатьма структурами та органами, які задіяні при реалізації програм у державній сфері, що може повністю паралізувати хід робіт; 4) проєктний підхід передбачає чіткий розподіл цілей, завдань, функцій та обов'язків щодо реалізації проєкту, що полегшує оцінку та підвищує контроль за виконанням завдань підлеглими; 5) за допомогою проєктного підходу здійснюється зворотний зв'язок із населенням країни, що дає змогу громадянам краще оцінити діяльність органу державного управління.

Науковці з державного управління повинні долучитися до вивчення та розробки методичних підходів до вибору і застосування стандартів у проєктному менеджменті, серед яких IPMA (Competence Baseline Version 2.0), ISO 9000, P2M, CP3M (OPM3). Усі з наведених стандартів не мають жорсткої специфікації і, залежно від своєї природи, можуть працювати в різних державних організаціях. Головне для впровадження таких стандартів – організаційна спроможність, тобто здатність організації навчати персонал та реалізовувати основні компетенції стандартів у власних проєктах, у міжнародних проєктах технічної допомоги зокрема. Звичайно, що спростити управління проєктами, ресурсами та портфелями можна за допомогою Microsoft Project. Вбудовані засоби планування допоможуть стежити за виконанням проєктів і дотримуватися планів.

Важливо також розробляти і застосовувати методологію проєктного менеджменту під час реалізації державних програм як інструменту стратегічного управління. При цьому слід враховувати, що програма відрізняється від проєкту орієнтацією на певну великомасштабну ціль, яка має міжвідомчий або міжгалузевий характер, коли «проєкт», як правило, має більш високий рівень інноваційності, є більш структурованим. Крім того, програми можуть бути постійними й не закінчуватися доти, доки не буде прийняте рішення про їх завершення або вони не втратять актуальності; програми розви-

ваються в міру одержання інформації. Визначення бажаних результатів, яке прогресивно змінюється, і удосконалення планів – типові особливості програми; програми зазвичай є більш складними й ведуть до досягнення кількох окремих результатів, кожен із яких має певну цінність сам по собі, але сукупна цінність цих результатів є вищою порівняно з сумою цінності результатів, взятих окремо. Програма може: охоплювати окрему галузь публічної політики (наприклад програма розвитку культури); фокусуватися на одному напрямі такої політики (наприклад для політики в галузі культури – програма охорони культурної спадщини); являти собою «пакет» проєктів з однаковою темою/фокусом (наприклад програма зв'язків між університетами країн Східного партнерства); бути по суті просто великим проєктом із низкою різноманітних компонентів, що враховують всю систему стратегічних завдань, що стоять перед державною владою.

В умовах розбудови нової моделі публічного управління важлива роль повинна відводитись розробці «м'яких» проєктів – проєктів, спрямованих на розвиток громадянського суспільства, зміну поведінки громадян тощо (наприклад проведення навчальних заходів, видання літератури, розробка сайтів). В умовах реалізації реформ децентралізації влади важлива роль має належати проєктам, які створюють можливості для розвитку громад, бізнесу (отже, робочих місць і податків), інвестицій у людський капітал тощо.

Таким чином, розробка новітньої методології державного управління повинна враховувати, що сучасне програмно (проєктно) орієнтоване управління має яскраво виражений інтегрований характер, орієнтований на соціальну відповідальність управлінців і передбачає розвинуті знання та навички використання методів менеджменту на основі цінностей (management by value). Зазначене потребує від науки державного управління здійснення поглиблених досліджень специфіки управління цінностями команди проєктів розвитку, адаптувати їх на практиці і, відповідно, запропонувати підходи до управління цінністю команди певного типу проєктів.

Про беззаперечну необхідність наближення наукової діяльності до насущних потреб суспільства, необхідність наукових установ проявляти ініціативу у вивченні актуальних проблем суспільного розвитку та пропонувати свої можливості для їх розв'язання, актуалізації досліджень у виробленні ефективної стратегії національного

розвитку в умовах глобалізації й розвитку процесів становлення інформаційного суспільства, конкурентоспроможних рішень на ринку наукової інформації наголошують також вітчизняні учені. Українська наука має стати надійною підмогою українській нації та держави в процесі їхнього розвитку в сьогоденні<sup>77</sup>.

## Висновки до шостого розділу

1. Державне управління в умовах суспільних реформ має своїм імперативом забезпечення виходу України на траєкторію сталого розвитку, що за світовою практикою успішних країн повинно бути пов'язано з утвердженням парадигми сталого інноваційного розвитку, яка за своєю сутністю розкривається як стійкий соціально орієнтований економічний розвиток, досягнутий на інноваційних засадах збалансування економіки і людського потенціалу, а також за умов справедливого розподілу благ та грошово-матеріальних ресурсів у суспільстві і збереження та відновлення екологічної рівноваги, що має відбуватися при житті нинішнього та наступних поколінь.

2. Запровадження стратегічного курсу на інтеграцію України до Євросоюзу передбачає утвердження системи принципів та інноваційної моделі розвитку держави, прийнятих у країнах Євросоюзу, а також здійснення інституціональних перетворень з метою досягнення соціальних стандартів та показників соціально-економічного розвитку, притаманних країнам Євросоюзу. Вимір поступу України за курсом інтеграції має здійснюватися з орієнтацією на світові індикатори соціально-економічного розвитку з метою досягнення значень, що характеризують розвинені держави світу, які посідають позиції за відповідними індикаторами в діапазоні з 1-го по 50-те місця у світових рейтингах.

3. Ключовим стратегічним підходом органів влади до розв'язання проблеми забезпечення ефективності, лідерства та спроможності державної служби України має бути інституційна підтримка цифровізації державного управління та сприяння формуванню цифрових компетентностей державних службовців. Упровадження цих

---

<sup>77</sup> Горовий В. Національна наука і національний інтерес. URL: [http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=789:reforma-natsionalnoji-akademiji-nauk&catid=105&Itemid=410](http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=789:reforma-natsionalnoji-akademiji-nauk&catid=105&Itemid=410)

позицій має враховувати специфіку та особливості відповідних сфер державного управління, постійне визначення та оновлення (актуалізацію) цифрових знань і навичок, необхідних для створення активної та інноваційної державної служби, яка має довгострокову перспективу в розробці й реалізації політики та послуг. Відповідно до цього можливе варіювання (багатовекторність) організаційних рішень, необхідних для перетворення політичного бачення на послуги, що надають в інтересах усього суспільства, і заходів стимулювання реалізації конкретних цифрових технологій та компетентностей державних службовців.

4. Розроблена концептуальна організаційна модель системи державного регулювання діяльності недержавних інституцій у контексті забезпечення національної безпеки передбачає використання SWOT-аналізу для здійснення комплексної оцінки зовнішніх і внутрішніх чинників, сильних і слабких сторін та можливостей держави, що впливають на національну безпеку. У рамках забезпечення наукового супроводу законотворчої діяльності суб'єктів права законодавчої ініціативи в межах комплексного наукового проекту Національної академії державного управління при Президентові України «Державне управління та місцеве самоврядування» необхідно передбачити виконання прикладних наукових досліджень щодо: 1) вивчення зарубіжного, насамперед європейського, досвіду державного регулювання діяльності недержавних інституцій у контексті забезпечення національної безпеки з метою визначення та наукового обґрунтування доцільності його адаптації та використання під час проведення реформування державного регулювання в контексті забезпечення національної безпеки в Україні з метою підвищення його дієвості; 3) оцінки впливу існуючих заходів та засобів державного регулювання діяльності недержавних інституцій на забезпечення необхідного особі, суспільству та державі рівня національної безпеки з метою надання науково обґрунтованих практичних рекомендацій для підвищення його дієвості, у тому числі й щодо визначення доцільності існування (звуження, розширення, скасування) зазначених заходів та засобів державного регулювання.

5. Модернізація передбачає певні нововведення в самій системі державного управління, зокрема це стосується інноваційних підходів у рамках розв'язання завдань реформування системи державної служби, а також організаційно-структурних змін на регіональному рівні. При цьому роль управлінських інновацій полягає передусім у підви-



щенні соціально-економічної ефективності з точки зору трьох різних аспектів: організаційних умов реалізації управлінських нововведень; впливу на темпи інноваційно-технологічного розвитку; впливу на забезпечення рівня інноваційності в цілому. Отже, управлінські інновації розкривають нові форми й методи планування, організації, регулювання управлінських процесів, а також у сферах адміністрування, мотивації й оцінки результатів діяльності. Постійно в центрі уваги повинні бути наукові принципи державного регулювання сталого інноваційного розвитку України, ураховуючи виявлені позитивні риси регулювання в державах ЄС, зокрема: системність та взаємну узгодженість стратегічних документів, існування єдиного центру (суб'єкта) відповідальності у досягненні цілей сталого розвитку, активне залучення інститутів громадянського суспільства до процесу регулювання, взаємопідпорядкованість стратегічних планів сталого розвитку усіх рівнів, застосування принципів нового публічного врядування (New Public Governance), залучення всіх можливих стейкхолдерів до процесу планування, контролювання й відповідальності.

6. Галузь науки «Державне управління» повинна продовжити вдосконалювати й поглиблювати методологію проєктного управління в системі державного управління, що сприятиме забезпеченню формування оптимальної гнучкої організаційної структури органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, їх взаємодію. Науково обґрунтоване впровадження проєктного менеджменту в державному управлінні посилить активізацію участі представників громадянського суспільства в урядуванні, що надасть йому легітимності, двостороннього обміну досвідом, покращить інформованість та взаєморозуміння. В умовах розбудови нової моделі публічного управління важлива роль повинна відводитись розробці «м'яких» проєктів – проєктів, спрямованих на розвиток громадянського суспільства, зміну поведінки громадян тощо, а в умовах реалізації реформ децентралізації влади важлива роль має належати проєктам розвитку, які створюють можливості для розвитку громад, бізнесу (отже, робочих місць і податків), інвестицій у людський капітал тощо.

7. Відповідно до концепту модернізації наукової діяльності в Україні реформа наукової сфери повинна передбачати реалізацію комплексу перетворень, які стосуються оптимізації системи управління, організації та функціонування науки в цілому і науки державного управління, зокрема інтеграції її у світовий науковий простір.



## ПІСЛЯМОВА

Дослідження еволюції розвитку галузі науки «Державне управління» дають підстави констатувати, що розвиток політичних ідей у цілому та методів науки про державне управління відображали потреби й рівень розвитку суспільства в різні періоди історії. При цьому основною лінією науки про державне управління була еволюція державної влади, взаємовідносин держави та об'єктів державно-управлінського впливу. Крім того, розвиток політичних ідей ішов від загальних питань формування державного устрою та політичного ладу до конкретних проблем організації систем державного управління в конкретних країнах у конкретний час.

Новий час характеризується розробленням та застосуванням низки спеціалізованих технологічно-методологічних засобів (поведінковий, геополітичний, стратифікаційний, еволюційний та інші види аналізу) науки. Накопичивши чималий пізнавальний досвід, наука про державне управління цього періоду значною мірою проявляє свій поліпарадигмальний характер – більшість дослідників вважає за доцільне не лише розробити оригінальний технологічно-методологічний апарат науки, а й описати його. Проте спеціальних праць із методології науки про державне управління в науковому дискурсі досить мало, що висуває потребу проведення додаткових досліджень для усвідомлення її ролі в модернізації самого державного управління в умовах поширення демократизації суспільства і сучасних змін в її науково-методологічній базі та науково-практичних підходах.

Незважаючи на те, що базові наукові категорії державного управління постійно розвиваються й уточнюються, існує прагнення науковців і практиків відкидати їх на догоду новомодним науковим концепціям. Здійснені системні дослідження показали, що базова категорія державно-управлінської науки – «Державне управління» – лишається родовим поняттям і визначальним об'єктом науки, від якого походять інші категорії її предметної сфери. Від періоду становлення перших державних утворень і до часу, коли демократія набула сучасного вигляду й поширилася як форма правління в більшості розвинених

держав, наука виконувала здебільшого функції теоретико-прикладного супроводу процесів державного управління.

Водночас у сучасній політичній і науковій концепції публічного управління наразі не вбачається нічого кон'юнктурного і псевдонаукового. Навпаки, вона в перспективі значно розширює горизонти і об'єктно-предметне поле науки державного управління у галузі знань «Публічне управління та адміністрування». Разом з тим видається передчасним робити радикальні кроки щодо коригування базового категорійного апарату науки державного управління в Україні. З огляду на загальні тенденції розвитку наукового знання ХХІ ст. та численні наукові дослідження останнього десятиліття, зокрема і у сферах суспільних наук, можна з великою часткою вірогідності припустити, що найбільш перспективні напрями подальшої еволюції галузі знань «Публічне управління та адміністрування» перебувають на межах її перетину з іншими галузями знань.

З утворенням Національної академії державного управління при Президентові України та з її діяльністю пов'язано формування взаємопов'язаних інституціональних складових галузі знань «Державне управління» однойменних галузей освіти і науки, що функціонально зорієнтовані на практику державного управління. У своєму розвитку НАДУ при Президентові України стала всеукраїнським науково-методологічним і освітнім центром компетентностей теоретико-методологічних знань, практичних умінь, соціальних комунікацій та формування соціальної відповідальності щодо питань державного будівництва, адміністративних, політичних і державно-управлінських реформ в Україні, що впливає на оптимізацію прийняття стратегічно важливих державно-управлінських рішень.

Серед основних значущих результатів діяльності науково-педагогічного персоналу НАДУ при Президентові України в науковій галузі державного управління вбачаємо за доцільне виділити такі: здійснення теоретико-методологічного обґрунтування необхідності та важливості формування галузі науки «Державне управління», визначення шляхів їх розвитку та забезпечен-

ня їх цілеспрямованого, науково обґрунтованого впровадження виходячи з потреб і особливостей державно-управлінської діяльності в Україні; розроблення, застосування та реалізацію нових підходів, моделей, методів, технологій, концепції, професійних і наукових програм, спрямованих на освітнє й наукове забезпечення супроводження державотворення в Україні, та ін. Наразі НАДУ при Президентові України затвердила Положення про наукові школи і зареєструвала перший такий науковий осередок – Наукову школу вітчизняного парламентаризму, що свідчить про етап становлення і кристалізації наукових шкіл із галузі державного управління. Однак і до цього часу загальнонаукова проблема щодо інституалізації наукових шкіл, визначення ознак і критеріїв їхньої діяльності, статичності й традиційності vs динамічності й прогресивності, визнання іншими чи самовизнання тощо залишається відкритою й актуальною.

Ключовим напрямом у здійсненні модернізації галузі науки «Державне управління» залишається виконання науково-дослідних робіт науково-педагогічними працівниками в межах Комплексного наукового проекту, який фінансується за рахунок коштів державного бюджету як одна із форм наукової роботи НАДУ при Президентові України. Крім того, серед інших напрямів – наукова діяльність науково-педагогічних працівників щодо підтримки спеціальності галузі знань «Публічне управління та адміністрування» та галузі науки «Державне управління»; участь у реалізації державних і галузевих наукових програм; виконання наукових досліджень за договорами на замовлення органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій різних форм власності тимчасовими творчими колективами, виконання міждисциплінарних наукових досліджень тимчасовими науковими колективами за участю представників вітчизняних та зарубіжних наукових та освітніх установ і організацій; участь у міжнародних наукових програмах і проектах за грантами вітчизняних і міжнародних фондів, організацій тощо; проведення дисертаційних досліджень на здобуття наукового ступеня доктора наук, науково-освітнього ступеня доктора філософії

(кандидата наук), а також у рамках підготовки магістерських робіт здобувачами вищої освіти; виконання індивідуальних завдань науково-дослідного характеру під час навчання та проходження стажування; організація та проведення науково-комунікативних заходів, зокрема конференцій, симпозіумів, круглих столів, науково-практичних семінарів та ін. Важливе значення мають наукові здобутки, що пов'язані з удосконаленням освітнього процесу в системі підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема утвердження моделі проєктно орієнтовного підходу до підвищення кваліфікації керівних кадрів на засадах парадигми неперервної освіти.

Для визначення стратегічних пріоритетів розвитку державного управління й відповідної галузі науки потрібно застосовувати цивілізаційний підхід, який до того ж повинен бути одним з основних при аналізі історії становлення як державного управління, так і розвитку галузі знань науки «Державне управління». За цивілізаційного підходу розширюються й поглиблюються уявлення про соціально-психологічну модель конкретного суспільства, його менталітет, а багато характеристик цієї моделі є віддзеркаленням техніко-технологічного базису, що перебуває в основі того або іншого рівня цивілізації. Водночас ефективність системи державного управління при виконанні ним свого стратегічного завдання залежать від правильного розуміння цивілізаційних засад державної політики й уміння та бажання державних службовців керуватися цивілізаційними принципами на шляху до реалізації цілей за допомогою відповідного цивілізаційного механізму, що включає засоби і способи інтеграції, які використовуються цивілізацією, і дає змогу встановити правила гри в суспільстві й забезпечити певний спосіб існування людей конкретної цивілізації з урахуванням викликів зовнішнього і внутрішнього середовищ.

Установлено, що найбільш значимими вже сьогодні й на перспективу слід вважати такі виклики для практики і науки «Державне управління», як посилення нестабільності розвитку соціально-економічних систем; загрози екологічних криз;

складність у досягненні сталого розвитку; необхідність перетворення публічного управління в реальний драйвер ефективності надання сервісних послуг, адаптивний характер управлінських інновацій з урахуванням креативності; необхідність переорієнтації на цифровий розвиток та ін. У цьому контексті обґрунтована необхідність зміни концептуальних засад формування нової парадигми державного управління і, відповідно, науки державного управління на основі таких принципів, як домінування парадигми цінності як основи формування сервісної держави, пріоритет управління змінами, визнання як основного критерію ефективності надання якісних публічних послуг, підвищення ролі державних службовців у формуванні нової моделі державного управління, необхідність розробки взаємоузгоджених стратегій сталого управління.

Публічна служба є одним із найважливіших видів цілеспрямованої діяльності людини, а також усього суспільства і держави в цілому щодо забезпечення базових функцій публічного управління. Поступово відбувається перерозподіл її функцій: багато функцій служби державної переходить до інших елементів цієї системи, а види публічної служби вимагають подальшої диференціації, як це відбувається в сучасних демократичних країнах. Вплив зовнішніх факторів на наукові дослідження публічної служби спричинений, насамперед, євроінтеграційними намірами України.

Історія реформування інституту державної служби нараховує низку інтегрованих концептуальних ідей щодо подальшого розвитку системи державного управління в Україні і окремо системи державної служби, серед яких відзначимо такі як: радянська парадигма побудови державної служби (теорія номенклатури); сучасна парадигма суспільного управління; парадигма державотворення; парадигма функціонування інститутів публічної влади; сучасна парадигма державної служби; ціннісно-смыслові парадигми державної служби; парадигми підготовки державно-управлінських кадрів; лідерство як управлінська парадигма. Виділяють кілька відносно самостійних парадигм державного управління, а саме: інституційна парадигма; діяльнісна пара-

дигма; нормативно-правова; сцієнтична; системна парадигма; соціальна; суспільно-політична; інструментальна; інноваційна; патерналістська; ліберальна.

Пріоритетні напрями розвитку методології державного управління зумовлені внутрішніми і зовнішніми викликами та завданнями втілення глибоких і структурних адміністративних реформ в Україні, що змінюють правила функціонування системи державного управління, місцевого самоврядування, державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, усіх сфер життєдіяльності українського суспільства. З цих позицій метою розвитку методології державного управління на сучасному етапі є формування системи підходів, способів, методів, прийомів та процедур наукового пізнання та практичної діяльності, здатних забезпечити відповідного обсягу, рівня та якості наукові розробки для отримання об'єктивного знання про стан, тенденції та перспективи розвитку й удосконалення державного управління. У контексті завдань багаторівневого врядування, окремий інтерес становить методологія узгодження інтересів центральних, регіональних та місцевих органів влади, взаємозв'язку, деконцентрації та децентралізації державного управління тощо.

Наука державного управління повинна продовжити вдосконалювати та поглиблювати методологію проєктного управління, методологію розвитку науки про науку «Державне управління», послуговуючись концепціями і теоріями модернізаційного підходу, що трансформується в інструмент пізнання та пояснення нових шляхів розвитку теорії і практики державного управління.

Ураховуючи, що розвиток методології науки в цілому та науки державного управління зокрема узалежнений від міжнародних трендів, взірцем для стратегічного управління в нашій державі має бути приклад того, що більшість країн включили науку, техніку та інновації в національні порядки денні, щоб забезпечити перехід від сировинної економіки до економіки, заснованої на знаннях.

Майбутнє науки «Державне управління» в нашій країні значною мірою зумовлене новим порядком денним реформування сфери науки й технологій в нашій державі в результаті підписання Угоди про асоціацію з ЄС, що не лише надає Україні відповідні можливості, а й покладає зобов'язання у сфері науки та технологій. Відтак, при визначенні пріоритетних орієнтирів розвитку усіх галузей вітчизняної науки слід враховувати цілі рамкової програми «Горизонт 2020» (передова наука; лідерство у галузях промисловості; суспільні виклики) та програми «Горизонт Європа», визначені на період 2021–2027 роки (відкрита наука; глобальні виклики; відкриті інновації).

Запровадження стратегічного курсу на інтеграцію України до Євросоюзу передбачає утвердження системи принципів та інноваційної моделі розвитку держави, прийнятих у країнах Євросоюзу, а також здійснення інституціональних перетворень з метою досягнення соціальних стандартів та показників соціально-економічного розвитку, притаманних країнам Євросоюзу. Вимір поступу України за курсом інтеграції має здійснюватися з орієнтацією на світові індикатори соціально-економічного розвитку з метою досягнення значень, що характеризують розвинені держави світу.

Заслугує на увагу процес наукового обґрунтування формування й застосування принципів державного управління в практиці управлінської діяльності, що є досить динамічним, тісно пов'язаним із реформуванням системи державного управління, її вдосконаленням, приведенням у відповідність з нормами та стандартами Європейського Союзу, прагнення до вступу у який визначено пріоритетним напрямом розвитку України. Ці принципи є стратегічними завданнями процесу адаптації законодавства до норм та стандартів Європейського Союзу. Незважаючи на успіхи проведення реформ в Україні (зокрема стратегії реформування державного управління та державної служби), необхідні політична воля та подальші кроки з утвердження міжнародно визнаних принципів належного врядування.

У цілому аналіз проблем та перспективних напрямів розвитку галузі науки «Державне управління» свідчить про необхідність модернізації державно-управлінської науки з урахуванням суспільних трансформаційних змін, пов'язаних із проведенням комплексу державно-управлінських реформ і розв'язанням проблем, які їх супроводжують, що потребує відповідного теоретико-методологічного обґрунтування, наукового супроводу державно-управлінських процесів за допомогою інтеграції наукової новизни проведених досліджень у державно-управлінську практику та забезпечення їх реалізації висококваліфікованими кадрами, що має вирішуватися в освітній і науковій сферах діяльності. Створити ефективне державне управління можливо лише за умови поєднання наукових досліджень у сфері державного управління з практичною державно-управлінською діяльністю. Тільки на цій основі можна забезпечити суттєвий вплив державно-управлінської науки на практику реформ, які запроваджуються в Україні.



# ДОДАТКИ<sup>1</sup>

Додаток А

## Основні наукові теорії публічного управління<sup>2</sup>

Таблиця А.1. Уряд і врядування

Тематичний напрям	Мета-підходи / Ключові питання	Основні теорії
1	2	3
Витоки	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Ідеальна держава</li> <li>➤ Верховенство права</li> <li>➤ Урядові угоди</li> <li>➤ Мережеве управління</li> <li>➤ Неолібералізм</li> <li>➤ Корпоративне управління</li> <li>➤ Платон, Арістотель, Конфуцій, Цицерон, Макіавеллі, Монтеск'є, Локк, Гоббс, Руссо</li> <li>➤ Конвенція Монтевідео про права та обов'язки держав (1933)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Теорія сили</li> <li>➤ Еволюційна теорія</li> <li>➤ Теорія божественного права</li> <li>➤ Теорія суспільного договору</li> <li>➤ Теорія завоювання</li> <li>➤ Теорія примусового державотворення</li> <li>➤ Теорія громадського правозастосування А. Полінські</li> <li>➤ Теорія державної автономії Дж. Домхоффа</li> <li>➤ Загальна теорія держави Г. Еллінека</li> <li>➤ Марксистська теорія держави</li> <li>➤ Теорія ліберальної держави</li> <li>➤ Бремерська теорія основ конституційної держави</li> <li>➤ Теорія ісламського уряду</li> <li>➤ Установча теорія</li> <li>➤ Декларативна теорія</li> <li>➤ Урядовий погляд на спокутування</li> </ul>
Досконалість врядування	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Орієнтація на результати / рентабельність витрат</li> <li>➤ Основні права людини</li> <li>➤ Самодостатність та ефективність</li> <li>➤ Економіка</li> <li>➤ Продуктивність</li> <li>➤ Результативність</li> <li>➤ Державна стабільність</li> <li>➤ Правопорядок</li> <li>➤ Соціальний добробут</li> <li>➤ Зростання</li> <li>➤ Системи заслуг і патронажу</li> <li>➤ НПМ</li> <li>➤ Корпоративне управління (I–III доповіді короля тощо)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Теорія суспільної цінності М. Мура</li> <li>➤ Теорія якості уряду Б. Ротштейна, М. Саманні та Я. Теорелла</li> <li>➤ Теорії врядування</li> <li>➤ Теорія суспільного блага П. Самуельсона</li> <li>➤ Теорія енергетичних ресурсів В. Корпі (1983); І. Губер та Дж. Стівенса (2001):</li> <li>➤ Урядовий погляд на спокутування Г. Гроція</li> <li>➤ Теорія досконалості Дж. Г'руніґа</li> </ul>

<sup>1</sup> Автор С. В. Гераськов.

<sup>2</sup> Van der Waltd G. Theories for research in Public Administration. *African Journal of Public Affairs*. 2017. Vol. 9 (9). P. 183–202.

## Закінчення табл. А.1

1	2	3
Глобальне врядування	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Системне мислення</li> <li>➤ Сильні / слабкі держави</li> <li>➤ Імперіалізм</li> <li>➤ Ядро / периферія</li> <li>➤ Бреттон-Вудські інституції</li> <li>➤ Об'єднані нації</li> <li>➤ Вашингтонський консенсус</li> <li>➤ Вестфальська угода</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Загальна теорія систем Л. фон Берталанфі (1968)</li> <li>➤ Світ-системна теорія І. Валлерстайна (1976)</li> <li>➤ Теорія «залежного шляху» Р. Пребіша (1960)</li> <li>➤ Теорія «залізної клітки» М. Вебера</li> <li>➤ Теорія світового уряду</li> <li>➤ Теорія ігор</li> <li>➤ Міжнародна політична теорія</li> <li>➤ Теорія складності</li> <li>➤ Теорія міжнародних відносин</li> <li>➤ Теорія міжнародної інтеграції Дж. Девіса (1950)</li> <li>➤ Теорія світового уряду (теорія змови)</li> </ul>
Система правління / державні структури	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ «Оновлений уряд» Д. Осборна і Т. Геблера (1992)</li> <li>➤ Корпоратизація</li> <li>➤ Мережевий уряд</li> <li>➤ Загальнодержавний уряд</li> <li>➤ Уряд третьої сторони</li> <li>➤ Співробітництво</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Загальна теорія систем Л. фон Берталанфі (1968)</li> <li>➤ Світ-системна теорія І. Валлерстайна (1976)</li> <li>➤ Теорія бюрократичної політики</li> <li>➤ Теорія бюрократії</li> <li>➤ Теорія великого уряду</li> <li>➤ Теорії розміру і зростання уряду «громадянин-над-державою»</li> <li>➤ Функціоналістська теорія Л. Муні, Д. Нокса і К. Шахта (2007)</li> <li>➤ Акторно-мережева теорія М. Каллона і Б. Латура</li> </ul>
Кооперативне врядування та міжурядові відносини	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Системи управління</li> <li>➤ Державність</li> <li>➤ Конституційний розподіл</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Теорія політичних систем</li> <li>➤ Теорія агентських відносин</li> <li>➤ Теорія соціального обміну</li> <li>➤ Теорія подвійної держави П. Сондерса (1982)</li> <li>➤ Публічно-інституційна теорія</li> <li>➤ Теорія організації</li> </ul>
Місцеве врядування	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Конституційні зобов'язання</li> <li>➤ Нормативно-правова база</li> <li>➤ Функції</li> <li>➤ Виконавці ролей та стейкхолдери</li> <li>➤ Мандат на розвиток</li> <li>➤ Місцевий нагляд</li> <li>➤ Гранти</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Теорія подвійної держави П. Сондерса (1982)</li> <li>➤ Теорія агентських відносин С. Росса і Б. Мітніка</li> <li>➤ Теорія державної автономії Дж. Домхоффа</li> <li>➤ Теорія регулювання М. Гудвіна</li> <li>➤ Теорії місцевого планування та просторового розвитку С. Данкана та М. Гудвіна</li> <li>➤ Теорія місцевої держави С. Кокберн (1977)</li> </ul>

Таблиця А.2. Публічне управління і адміністрування

Тематичний напрям	Мета-підходи / Ключові питання	Основні теорії
1	2	3
Парадигмальні перспективи (від класики до постмодерну)	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Три основні галузеві теорії: класичне публічне управління, теорія нового публічного менеджменту та теорія постмодерного публічного управління</li> <li>➤ Підходи: тобто дихотомія адміністрації / політики</li> <li>➤ ОЕСР: модернізація уряду</li> <li>➤ Мінноубрукські конференції</li> <li>➤ (див. також: уряд – витоки)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Теорія Л. Гулика: загальні принципи управління</li> <li>➤ Теорія М. П. Фоллетт</li> <li>➤ Теорія А. Файоля</li> <li>➤ Теорія Ч. Барнарда</li> <li>➤ Теорія адміністративної поведінки Г. Саймона</li> <li>➤ Теорія Д. Уолдо</li> <li>➤ Теорії В. Вільсона: дихотомія адміністрації / політики</li> <li>➤ Теорія бюрократії М. Вебера</li> <li>➤ Теорія наукової організації праці Ф. Тейлора</li> <li>➤ Теорія вивчення адміністрації Л. Урвіка</li> <li>➤ Теорія Р. Лайкерта: 4 системи управління</li> <li>➤ Теорія управління процесами синтезу К. Аргіріса</li> <li>➤ Теорія людських відносин в публічному управлінні Е. Мейо і Дж. Ретлісбергера (1927)</li> <li>➤ Теорія політичного контролю над бюрократією</li> <li>➤ Теорія бюрократичної політики</li> <li>➤ Публічно-інституційна теорія</li> <li>➤ Публічне управління як міждисциплінарне знання: Х. Раадшельдерс</li> <li>➤ Нова теорія публічного управління Г. Дж. Фредеріксона</li> <li>➤ Теорія реформи публічного управління Г. Букерта і К. Поллітта</li> <li>➤ Теорія публічного управління О. Г'юза і Б. Г. Пітерса</li> </ul>
Навчання та вивчення публічного управління	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Дизайн навчальних планів</li> <li>➤ Освітньо-кваліфікаційні програми</li> <li>➤ Розвиток навичок</li> <li>➤ SAQA та NQF</li> <li>➤ Професійна / практична дихотомія</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Теорія навчання Ж. Піаже</li> <li>➤ Конструктивізм Дж. Брунера</li> <li>➤ Біхевіоризм Дж. Уотсона</li> <li>➤ Теорія очікувань В. Врума (1964)</li> <li>➤ Класична теорія гештальту</li> <li>➤ Теорія знакового навчання Толмана</li> </ul>

## Продовження табл. А.2

1	2	3
	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Навчання за змішаною формою Технології викладання</li> <li>➤ Таксономія когнітивних навичок Блума</li> <li>➤ Багато-, між- та трансдисциплінарність</li> <li>➤ Підходи: педагогіка, дидактика, андрагогіка, досвід, вказівка, підтримка, сприяння</li> <li>➤ Коннективізм (цифрове навчання)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Теорія активного навчання</li> <li>➤ Теорія оцінювання навчання (чотирирівнева) М. Кіркпатріка</li> <li>➤ Теорія соціального навчання А. Бандури</li> <li>➤ Подвійний цикл навчання К. Аргіріса</li> <li>➤ Теорія глибокого та поверхневого навчання</li> <li>➤ Навчання як теорія трансформації</li> <li>➤ Когнітивістська теорія</li> <li>➤ Теорія зворотного зв'язку та підкріплення</li> <li>➤ Теорія розвитку персоналу</li> <li>➤ Теорія навчання для дорослих</li> <li>➤ Теорія континууму</li> </ul>
Дослідження (конструювання і виробництво знань та розвиток теорії)	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Епістемологія</li> <li>➤ Онтологія</li> <li>➤ Феноменологія</li> <li>➤ Теїзм</li> <li>➤ Інтерпретивізм</li> <li>➤ Конструктивізм</li> <li>➤ Парадигми</li> <li>➤ Великі, міжрівневі та міжгалузеві теорії</li> <li>➤ Наукові принципи</li> <li>➤ Позитивізм (логіка)</li> <li>➤ Емпіризм</li> <li>➤ Редукціонізм</li> <li>➤ Індукція та дедукція</li> <li>➤ Логіка (аргументація)</li> <li>➤ Дисципліни</li> <li>➤ Багато-, між- та трансдисциплінарність</li> <li>➤ Апріорні знання</li> <li>➤ Герменевтика</li> <li>➤ Якісні, кількісні, змішані методи досліджень</li> <li>➤ Підходи: історичні, правові, інституційні, поведінкові системи; політичний, структурно-функціональний та управлінський підходи,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Обґрунтована теорія</li> <li>➤ Критична теорія</li> <li>➤ Феміністська теорія</li> <li>➤ Теорія соціальних наук</li> <li>➤ Теорія інтерпретації</li> </ul>

## Закінчення табл. А.2

1	2	3
	публічна політика, політична економія	
Публічний менеджмент Функції ➤ Програми ➤ Навички ➤ Техніки та інструменти	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Менеджеризм</li> <li>➤ Ділоподібність</li> <li>➤ Ринковість</li> <li>➤ Взаємодія</li> <li>➤ Раціоналізація</li> <li>➤ Реформа</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Теорія наукової організації праці Ф. Тейлора та Ф. Гілбрета</li> <li>➤ Принципи менеджменту Л. Гулика та Л. Урвіка (1937)</li> <li>➤ Принципи менеджменту Г. Кунца та С. О'Доннелла (1964)</li> <li>➤ Теорія практики менеджменту Ф. Друкера (1954)</li> <li>➤ Теорії публічного менеджменту</li> <li>➤ Класичні та сучасні управлінські підходи та теорії</li> </ul>

Таблиця А.3. Громадські організації

Тематичний напрям	Мета-підходи / Ключові питання	Основні теорії
1	2	3
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Організаційний розвиток</li> <li>➤ Менеджмент</li> <li>➤ Структура та дизайн</li> <li>➤ Бюрократія</li> <li>➤ Ієрархія</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Структурний функціоналізм</li> <li>➤ Механічні та органічні системи</li> <li>➤ Кібернетика</li> <li>➤ Навчальні організації</li> <li>➤ Департаменталізація</li> </ul>	<p><i>Класична теорія організації:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Тейлор (1916): Принципи наукового управління</li> <li>➤ Л. Гулик (1937): Доповіді про науку управління</li> <li>➤ Л. Гулик та Л. Урвік (1937): Теорія департаменталізації</li> <li>➤ М. Вебер (1946): бюрократія</li> <li>➤ Г. Саймон (1946): Прислів'я адміністрації</li> <li>➤ Файоль (1949): Загальні принципи управління</li> </ul> <p><i>Неокласична теорія організації:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Р. К. Мертон (1957): Соціальна теорія та соціальна структура</li> <li>➤ Дж. Марч і Г. Саймон (1958): організації</li> <li>➤ К. Барнард (1966): Функції виконавчої влади</li> <li>➤ Д. Кац і Р. Кан (1966); Р. Хірокава (1979): теорія організаційної комунікації</li> </ul> <p><i>Сучасна теорія структурної організації:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Т. Бернс і Дж. Сталкер (1961): менеджмент інновацій</li> </ul>

## Закінчення табл. А.3

1	2	3
		<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ П. Блау і У. Скотт (1962): формальні організації</li> <li>➤ П. Волкер і Е. Лорч (1968): організаційний вибір: продукт проти функції</li> <li>➤ Г. Мінцберг (1979): структура організацій</li> <li>➤ Е. Джекс (1990): хвала ієрархії</li> <li>➤ Теорія адаптивної структури</li> <li>➤ Ч. Кулі, Д. Мід та І. Гофман: Культура та клімат організації</li> </ul> <p><i>Загальні:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Теорія агентських відносин</li> <li>➤ Теорія бюрократії</li> <li>➤ Публічно-інституційна теорія</li> <li>➤ Теорія непередбачуваних обставин</li> <li>➤ Теорія механічних та органічних систем</li> <li>➤ Е. Елберт та Д. Віттен; Дж. Чині та Л. Крістенсен: теорія організаційної ідентичності</li> <li>➤ Т. Кокс і С. Блейк: теорія упередженості, дискримінації, стереотипів і етноцентризму</li> <li>➤ Дж. Груніг: теорія досконалості</li> </ul>

Таблиця А.4. Управління персоналом

Тематичний напрям	Мета-підходи / Ключові питання	Основні теорії
1	2	3
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Мотивація</li> <li>➤ Навички та компетенції</li> <li>➤ Нагляд</li> <li>➤ Створення команди</li> <li>➤ Набір, підбір, озайомлення та працевлаштування</li> <li>➤ Нарікання і дисциплінованість</li> <li>➤ Кар'єрний розвиток</li> <li>➤ Оцінка ефективності</li> <li>➤ Винагорода та компенсація</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Біхевіоралізм</li> <li>➤ Промислова революція: метафора «працівник-як-машина»</li> <li>➤ Організаційна культура</li> <li>➤ Організаційний клімат</li> <li>➤ Мотивація людини</li> <li>➤ Динаміка команди</li> <li>➤ Груповий конфлікт</li> <li>➤ Персонал та інші працівники</li> <li>➤ Безпосередні і допоміжні функції</li> <li>➤ Людські ресурси</li> <li>➤ Стратегічне управління людськими ресурсами</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ А. Маслоу (1943): ієрархія потреб: теорія мотивації</li> <li>➤ Е. Мейо, К. Левін, Р. Майлз: теорія людських відносин</li> <li>➤ І. Герцберг: Мотиваційна теорія</li> <li>➤ Д. МакГрегор: теорія Х і Y</li> <li>➤ Б. Скіннер: біхевіоризм</li> <li>➤ В. Врум (1964): теорія очікувань</li> <li>➤ Р. Лайкерт: теорія стилів керівництва</li> <li>➤ Е. Харгрівз і Р. Дейв: шлях теорії професійного розвитку</li> <li>➤ Дж. Берд (1977): теорія групових моделей Б. Такмана</li> <li>➤ Коен і Бейлі (1997); А. Дрекслер, Д. Сіббет і Р. Форестер (2009): теорія ефективності команди</li> </ul>

## Закінчення табл. А.4

1	2	3
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Управління талантами</li> <li>➤ Навчання та розвиток</li> <li>➤ Трудові відносини, колективні переговори та вирішення конфліктів</li> <li>➤ Рівні можливості працевлаштування</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Ф. Джаблін (2001); М. Крамер (2010): теорія передчасної соціалізації</li> <li>➤ А. Сакс та Дж. Грuman (2012): теорія ресурсів соціалізації</li> <li>➤ Дж. Адамс: теорія справедливості</li> <li>➤ Ф. Джаблін (2001): теорія старіння</li> <li>➤ І. Дженіс (1983): теорія групового мислення</li> <li>➤ Р. Берко, Е. Волвін і Д. Волвін (2012): теорія конфліктів у команді</li> <li>➤ Дж. Ванос (1980): теорія самовибірки</li> <li>➤ В. МакГір (1961): теорія щеплення</li> <li>➤ Дж. Філіпс (1998): теорія реалістичного попереднього перегляду роботи</li> <li>➤ Ф. Джаблін (1984); Г. Кляйн і Б. Полін (2012): теорія засвоєння</li> <li>➤ Теорія непередбачуваних обставин</li> </ul>
Публічне керівництво	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Особистість</li> <li>➤ Політичне керівництво</li> <li>➤ Адміністративне керівництво</li> <li>➤ Підходи та навички керівництва</li> <li>➤ Організаційна культура</li> <li>➤ Групова динаміка</li> <li>➤ Соціальні цінності, норми та традиції</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ А. Залезник (1977): теорія ознак</li> <li>➤ Ф. Фідлер: теорія непередбачуваних обставин</li> <li>➤ П. Герсі і К. Бланшард: теорія ситуаційного лідерства</li> <li>➤ Ч. Барнард: функціональна теорія</li> <li>➤ Р. Блейк і Й. Моутон: теорія управлінської решітки</li> <li>➤ Дж. Грен: теорія обміну членами-лідерами</li> <li>➤ Дж. М. Бернс: трансформаційна теорія</li> </ul>

Таблиця А.5. Надання публічних послуг

Тематичний напрям	Мета-підходи / Ключові питання	Основні теорії
1	2	3
Системи, процедури	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ НПМ</li> <li>➤ Замовник</li> <li>➤ Аутсорсинг</li> <li>➤ ППП</li> <li>➤ Комерціалізація</li> <li>➤ Приватизація</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ П. Самуельсон: теорія суспільного блага</li> <li>➤ Ієрархія людських потреб А. Маслоу: теорія мотивації</li> <li>➤ Теорія соціальної справедливості</li> </ul>

## Закінчення табл. А.5

1	2	3
Покращення процесів	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Альтернативне надання послуг</li> <li>➤ Оцінка програм</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Публічно-інституційна теорія</li> <li>➤ Теорії публічної підзвітності</li> <li>➤ Теорія поведінкових змін</li> <li>➤ Теорія раціональної дії</li> <li>➤ Теорія континууму</li> <li>➤ Г. Айзен (1985): теорія запланованої поведінки</li> <li>➤ А. Реквіц (2002): теорія соціальної практики</li> <li>➤ К. Райан і М. Гросс (1943): теорія дифузії інновацій</li> </ul>
Принципи	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Нормативні цінності в публічному секторі</li> <li>➤ Професійні та етичні стандарти</li> <li>➤ Належне врядування</li> <li>➤ Адміністративна справедливність та розумність</li> <li>➤ Фінансові зобов'язання</li> <li>➤ Відповідальність та підзвітність</li> <li>➤ Прозорість та відкритість</li> <li>➤ Принципи Бато Пеле</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ П. Самуельсон: теорія суспільного блага</li> <li>➤ Теорія суспільного договору</li> <li>➤ Теорія рішень</li> <li>➤ Дж. Гоманс (1961): теорія раціонального вибору</li> <li>➤ Теорія суспільних цінностей</li> <li>➤ Теорія суспільного вибору</li> <li>➤ Теорія соціального обміну</li> </ul>

Таблиця А.6. Публічна етика

Тематичний напрям	Мета-підходи / Ключові питання	Основні теорії
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Корупція</li> <li>➤ Неналежне управління</li> <li>➤ Непотизм</li> <li>➤ Цінності в публічному секторі</li> <li>➤ Громадський етос</li> <li>➤ Професіоналізм</li> <li>➤ Поведінка</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Нормативні цінності в публічному секторі</li> <li>➤ Професійні та етичні стандарти</li> <li>➤ Належне врядування</li> <li>➤ Адміністративна справедливність та розумність</li> <li>➤ Фінансові зобов'язання</li> <li>➤ Відповідальність та підзвітність</li> <li>➤ Прозорість</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Нікомахова етика (класика)</li> <li>➤ П. Самуельсон: теорія суспільного блага</li> <li>➤ Теорія суспільного договору</li> <li>➤ Урядовий погляд на спокутування</li> <li>➤ Г. Сіджвік: мета-етична теорія</li> <li>➤ Т. Манро та ін. (2007): теорія запланованої поведінки</li> </ul>



Таблиця А.7. Технології в публічному управлінні

Тематичний напрям	Мета-підходи / Ключові питання	Основні теорії
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Інформаційно-комунікаційні технології</li> <li>➤ Електронне врядування</li> <li>➤ е-демократія</li> <li>➤ Прийняття електронних рішень</li> <li>➤ Великі дані</li> <li>➤ Управління знаннями</li> <li>➤ Інформаційні системи управління</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Доба цифрового права</li> <li>➤ Трендсетери</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Теорія критичної маси</li> <li>➤ Теорія розривів знань</li> <li>➤ Теорія безмовних груп</li> <li>➤ Р. Райан і Д. Дж. Гросс (1943): теорія дифузії інновацій</li> <li>➤ М. Каллон; Б. Латур: акторно-мережева теорія</li> </ul>

Таблиця А.8. Управління розвитком

Тематичний напрям	Мета-підходи / Ключові питання	Основні теорії
Соціальні трансформації / зміни	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Капіталізм</li> <li>➤ Соціалізм</li> <li>➤ Марксизм</li> <li>➤ М. Вебер: протестантська етика</li> <li>➤ Лібералізм</li> <li>➤ Бреттон-Вудські інституції</li> <li>➤ ПРООН</li> <li>➤ Цілі сталого розвитку</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Теорія хаосу, складності та нелінійності</li> <li>➤ Теорія ігор</li> <li>➤ Теорія «стюардшипу»</li> <li>➤ Теорія зростання і надолуження</li> <li>➤ Теорія недорозвиненості</li> <li>➤ Модернізація</li> <li>➤ Людський розвиток</li> </ul>
Стан розвитку / розвиток місцевого врядування	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Міська резильєнтність</li> <li>➤ Адаптація</li> <li>➤ Урбанізація</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Теорія «стюардшипу»</li> </ul>
Захист навколишнього середовища	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Цілі сталого розвитку</li> <li>➤ Міжнародні угоди, протоколи та конвенції</li> <li>➤ Кліматичні зміни</li> <li>➤ Екологічний підхід</li> <li>➤ Ентропія</li> <li>➤ Зелена економіка</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Теорія «стюардшипу»</li> <li>➤ Екологічні теорії</li> </ul>

Таблиця А.9. Публічна політика

Тематичний напрям	Мета-підходи / Ключові питання	Основні теорії
1	2	3
Дизайн Впровадження Аналіз	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Адміністративне право</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ У. Ліппман (1922): теорія громадської думки</li> </ul>

## Продовження табл. А. 9

1	2	3
Нормативно-правова база	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Конституційний розподіл</li> <li>➤ Суспільне благо</li> <li>➤ Добробут</li> <li>➤ Соціальні цінності та норми</li> <li>➤ Політична динаміка</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ М. МакКомбс і Д. Шоу (1986): теорія порядку денного</li> <li>➤ Теорія масової еліти</li> <li>➤ С. Танкард та ін. (1991): теорія фреймінгу і праймінгу</li> <li>➤ Теорія суспільного договору</li> <li>➤ Теорія непередбачуваних обставин</li> <li>➤ Теорія суспільних цінностей</li> <li>➤ Теорія суспільного вибору</li> <li>➤ Теорія раціонального вибору</li> <li>➤ Г. Вітні і Т. Бекер (1982): теорія «воротаря»</li> <li>➤ Теорія суспільного блага</li> <li>➤ Демократична теорія</li> <li>➤ Г. Джоветт, В. О'Доннелл (2012): теорія пропаганди</li> <li>➤ Теорія публічних переконань</li> <li>➤ Теорія політичних систем</li> <li>➤ Теорія ігор</li> <li>➤ Теорія соціального обміну</li> <li>➤ Теорія залежності</li> <li>➤ Теорія діалогічної комунікації</li> <li>➤ Теорія розривів знань</li> <li>➤ Теорія груп</li> <li>➤ Теорія соціальної взаємодії</li> <li>➤ Теорія безмовних груп</li> <li>➤ Теорія спіралі мовчання</li> <li>➤ Теорія очікуваної вартості</li> <li>➤ Теорія соціального проникнення</li> <li>➤ Теорія політичних систем</li> <li>➤ Теорія агентських відносин</li> <li>➤ Теорія організації</li> </ul>
<p>Місцева демократія / Участь громадськості у розробці політики</p> <p>Конституційні та статутні зобов'язання</p> <p>Система місцевих комітетів</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Принципи належного врядування</li> <li>➤ Прозорість</li> <li>➤ Демократичний діалог</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Геродот: класична теорія демократії</li> <li>➤ К. Пейтмен; Г. Моска; Н. Майклз;</li> <li>➤ Р. Даль: сучасна демократична теорія</li> <li>➤ Дейвіс; Д. Елазар: теорія партисипаторної демократії</li> <li>➤ П. Фоллет; Дж. Дьюї: теорія соціальних реформ</li> <li>➤ Ф. Ліппман; Й. Шумпетер;</li> <li>➤ Дж. С. Мілль: теорія громадянства і публічної служби</li> <li>➤ Теорія «воротаря»</li> <li>➤ Теорія порядку денного</li> <li>➤ Теорія соціального обміну</li> <li>➤ Теорія багатства медіаможливостей</li> <li>➤ Середня теорія</li> </ul>

## Закінчення табл. А. 9

1	2	3
		<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Теорія залежності</li> <li>➤ Теорія аргументації</li> <li>➤ Теорія очікуваної вартості</li> <li>➤ Теорія соціального проникнення</li> <li>➤ Теорія діалогічної комунікації</li> <li>➤ Теорія когнітивного дисонансу</li> <li>➤ Праймінг та фреймінг</li> <li>➤ Теорія «чарівної кулі»</li> <li>➤ Теорія культивуації</li> </ul>

Таблиця А.10. Управління фінансами й управління ланцюгами поставок

Тематичний напрям	Мета-підходи / Ключові питання	Основні теорії
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Закупівлі</li> <li>➤ Складання бюджету</li> <li>➤ Асигнування</li> <li>➤ Розподіл</li> <li>➤ Отримання та збирання доходів</li> <li>➤ Облік та аудит</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Кейнсіанська економіка</li> <li>➤ А. Сміт: Багатство націй</li> <li>➤ М. Вебер: <i>Протестантська етика</i></li> <li>➤ К. Маркс: <i>Капітал / Комуністичний маніфест</i></li> <li>➤ В. Вілдавські: <i>Бюджетування як політичний інструмент</i></li> <li>➤ Добробут проти процвітання / орієнтованих на ринок економічних підходів</li> <li>➤ Підходи до фіскальної та грошово-кредитної політики</li> <li>➤ Стабілізація</li> <li>➤ Економічне зростання / створення багатства</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Теорія суспільних цінностей</li> <li>➤ Теорія «стюардшипу»</li> <li>➤ Теорія суспільного вибору</li> <li>➤ Економічна теорія</li> <li>➤ Теорії публічної підзвітності</li> <li>➤ Теорія рішень</li> <li>➤ Теорія агентів</li> <li>➤ Теорія раціонального вибору</li> <li>➤ Теорія людського капіталу</li> <li>➤ Теорія непередбачуваних обставин</li> <li>➤ Теорія наукової організації праці</li> </ul>

**Додаток Б****Таблиця Б.1. Порівняльна таблиця принципів державного управління**

Основні напрями	Принципи державного управління для країн-кандидатів ЄС та потенційних кандидатів	Принципи державного управління для країн Європейської політики сусідства (у тому числі й Україна)
1	2	3
Стратегія реформи державного управління	1. Уряд розробив та впровадив ефективну програму реформи державного управління, що відповідає основним викликам	1. Розроблена ефективна програма реформи державного управління, що відповідає основним викликам та систематично впроваджується і контролюється
	2. Реформа державного управління реалізується цілеспрямовано, результати реформ визначені та контролюються	
	3. Забезпечено фінансову стабільність реформи державного управління	2. Забезпечено фінансову стабільність реформи державного управління
	4. Реформа державного управління має міцні та дієві управлінську і координаційну структури на політичному й адміністративному рівнях для управління процесом розробки та впровадження реформ	3. Установи, залучені до реформи державного управління, мають чіткі зобов'язання щодо ініціативи реформ та спроможності їх упровадження
Розробка і координація політики	1. Центральні органи виконавчої влади виконують усі критично важливі завдання для функціонування добре організованої, послідовної і компетентної системи формування політики	
	2. Запроваджено і реалізуються чіткі горизонтальні процедури, що регулюють процес європейської інтеграції країни	
	3. Гармонізоване середньострокове планування політики з чіткими загальнодержавними цілями запроваджено та приведено у відповідність із фінансовим становищем держави; галузеві стратегії відповідають цілям уряду та узгоджуються із середньостроковими бюджетними планами	1. Гармонізоване середньострокове планування політики з чіткими загальнодержавними цілями узгоджується із фінансовим становищем держави; галузеві стратегії відповідають цілям уряду та узгоджуються із середньостроковими бюджетними планами

## Продовження табл. Б.1

1	2	3
	4. Гармонізовано систему середньострокового планування всіх процесів, що стосуються європейської інтеграції, запроваджено та інтегровано до планування внутрішньої політики	
	5. Регулярний моніторинг діяльності уряду за рахунок суспільного контролю	2. Регулярний моніторинг діяльності уряду за рахунок суспільного контролю
	6. Підготовка рішень уряду відбувається у прозорий спосіб на основі професійних знань керівництва; забезпечується відповідність рішень закону	3. Підготовка рішень уряду відбувається у прозорий спосіб на основі професійних знань керівництва; забезпечується відповідність рішень закону
	7. Парламент ретельно відстежує розробку політики урядом	4. Парламент ретельно відстежує розробку політики урядом
	8. Організаційна структура, процедури і склад кадрів у міністерствах забезпечують можливість впровадження розроблених стратегій і нормативних актів та відповідають цілям уряду	5. Організаційна структура, процедури і склад кадрів у міністерствах забезпечують можливість впровадження розроблених стратегій і нормативних актів та відповідають цілям уряду
	9. Процедури та інституційна структура європейської інтеграції складають невід'ємну частину процесу розробки політики і забезпечують систематичне і своєчасне перенесення нормативної бази Європейського Союзу до внутрішнього законодавства	
	10. Процес розробки політики і законодавства є доказово обґрунтованим, усі міністерства послідовно здійснюють оцінку результатів	6. Процес розробки політики і законодавства є доказово обґрунтованим, усі міністерства послідовно здійснюють оцінку результатів
	11. Політика і законодавство розробляються інклюзивно, що забезпечує активну участь суспільства і дає змогу узгоджувати різні погляди всередині уряду	7. Політика і законодавство розробляються інклюзивно, що забезпечує активну участь суспільства і дає змогу узгоджувати різні погляди всередині уряду
	12. Законодавство є однорідним за структурою, стилістикою і мовою; вимоги щодо розробки законодавства послідовно застосовуються всіма міністерствами; нормативні акти оприлюднюються	8. Законодавство є однорідним за структурою, стилістикою і мовою; вимоги щодо розробки законодавства послідовно застосовуються всіма міністерствами; нормативні акти оприлюднюються

## Продовження табл. Б.1

1	2	3
Державна служба та управління людськими ресурсами	1. Повноваження державної служби є достатніми, чітко визначеними і застосовуються на практиці	1. Повноваження державної служби є адекватними і чітко визначеними
	2. Установлено і запроваджено на практиці політику і правову основу професійної та цілісної державної служби; її організаційна структура забезпечує послідовне та ефективне управління людськими ресурсами на державній службі	2. Установлено політику і правову основу професійної та цілісної державної служби; її організаційна структура забезпечує послідовне й ефективне управління людськими ресурсами на державній службі
	3. Відбір державних службовців відбувається на основі врахування знань і заслуг та рівного ставлення на всіх його етапах; критерії пониження в посаді та звільнення державних службовців є чіткими	3. Відбір державних службовців, у тому числі і керівних кадрів, ґрунтується на врахуванні заслуг та рівного ставлення на всіх його етапах, критерії пониження в посаді та звільнення державних службовців є чіткими
	4. Безпосередній чи опосередкований політичний вплив на вищі управлінські посади у державній службі не допускається	
	5. Система оплати праці державних службовців основана на класифікації посад; вона є справедливою і прозорою	4. Система оплати праці державних службовців основана на класифікації посад; вона є справедливою і прозорою
	6. Забезпечується професійний розвиток державних службовців; це включає регулярне навчання, справедливе оцінювання службової діяльності, мобільність та підвищення по службі на основі об'єктивних і прозорих критеріїв і заслуг	5. Забезпечується професійний розвиток державних службовців; це включає регулярне навчання, справедливе оцінювання службової діяльності, мобільність та підвищення по службі на основі об'єктивних і прозорих критеріїв і заслуг
	7. Запроваджено заходи зі сприяння доброчесності, запобігання корупції і забезпечення дисципліни на державній службі	6. Запроваджено заходи зі сприяння доброчесності, запобігання корупції і забезпечення дисципліни на державній службі
Підзвітність	1. Загальна організація центральних органів державного управління є раціональною, відповідає належним правилам та нормам і забезпечує необхідну внутрішню, політичну, судову, суспільну і незалежну підзвітність	1. Організація центральних органів державного управління є раціональною, відповідає належним правилам та нормам і забезпечує необхідну незалежну підзвітність

## Продовження табл. Б.1

1	2	3
	2. Право на доступ до публічної інформації законодавчо затверджене і послідовно реалізується на практиці	2. Право на доступ до публічної інформації законодавчо затверджене і послідовно реалізується на практиці
	3. Запроваджено дієві механізми захисту права особи на належне управління, а також захист суспільних інтересів	3. Запроваджено дієві механізми захисту права особи на належне управління, а також захист суспільних інтересів
	4. Справедливий розгляд адміністративних справ гарантується шляхом внутрішнього адміністративного оскарження та судового розгляду	4. Справедливий розгляд адміністративних справ гарантується шляхом внутрішнього адміністративного оскарження та судового розгляду
	5. Державна влада несе відповідальність за неправомірні дії і гарантує відшкодування та/ або належну компенсацію	5. Державна влада несе відповідальність за неправомірні дії і гарантує відшкодування та/ або належну компенсацію
Надання послуг	1. Існує і реалізується політика державного управління, орієнтованого на громадян	1. Існує і реалізується політика державного управління, орієнтованого на громадян
	2. Належне врядування є ключовою метою політики, що лежить в основі надання публічних послуг та є законодавчо затвердженою і послідовно реалізується на практиці	2. Належне врядування є ключовою метою політики, що лежить в основі надання публічних послуг та є законодавчо затвердженою і послідовно реалізується на практиці
	3. Запроваджено механізми забезпечення якості публічних послуг	3. Запроваджено механізми забезпечення якості публічних послуг
	4. Забезпечується доступність публічних послуг	4. Забезпечується доступність публічних послуг
Управління державними фінансами	1. Уряд оприлюднює середньостроковий бюджетний план на загальнодержавному рівні, що ґрунтується на надійних прогнозах і охоплює щонайменше трирічний період; усі бюджетні організації працюють у цих рамках	1. Уряд оприлюднює середньостроковий бюджетний план на загальнодержавному рівні, що ґрунтується на надійних прогнозах і охоплює щонайменше трирічний період; усі бюджетні організації працюють у цих рамках
	2. Бюджет формується відповідно до національного законодавства і передбачає виділення комплексних бюджетних асигнувань, що утримуються в межах середньострокового бюджетного плану	2. Бюджет формується відповідно до національного законодавства і передбачає виділення комплексних бюджетних асигнувань, що утримуються в межах середньострокового бюджетного плану

## Продовження табл. Б.1

1	2	3
	3. Міністерство фінансів (або уповноважений центральний казначейський орган) здійснює централізований контроль за виділенням коштів з єдиного казначейського рахунку і забезпечує грошову ліквідність	3. Міністерство фінансів (або уповноважений центральний казначейський орган) здійснює централізований контроль за виділенням коштів з єдиного казначейського рахунку і забезпечує грошову ліквідність
	4. Існує і реалізується чітка стратегія управління боргом, завдяки якій загальний борг країни утримується у визначених межах, а вартість обслуговування боргу тримається під контролем	4. Існує і реалізується чітка стратегія управління боргом, завдяки якій загальний борг країни утримується у визначених межах, а вартість обслуговування боргу тримається під контролем
	5. Забезпечено прозору бюджетну звітність і контроль	5. Забезпечено прозору бюджетну звітність і контроль
	6. Правила здійснення внутрішнього контролю визначають обов'язки і повноваження, а їх застосування бюджетними організаціями відповідає законодавству, що регулює управління державними фінансами і державне управління загалом	6. Правила здійснення внутрішнього контролю визначають обов'язки і повноваження, а їх застосування бюджетними організаціями відповідає законодавству, що регулює управління державними фінансами і державне управління загалом
	7. Кожна державна організація здійснює внутрішній контроль згідно із загальною політикою внутрішнього контролю	
	8. Правила проведення внутрішнього аудиту відображають міжнародні стандарти, а їх застосування бюджетними організаціями відповідає законодавству, що регулює державне управління та управління державними фінансами загалом	7. Правила проведення внутрішнього аудиту відображають міжнародні стандарти, а їх застосування бюджетними організаціями відповідає законодавству, що регулює державне управління та управління державними фінансами загалом
	9. Кожна державна організація здійснює внутрішній аудит згідно із загальними програмними документами щодо внутрішнього аудиту відповідно до типу організації	



## Продовження табл. Б.1

1	2	3
	10. Норми щодо державних закупівель (зокрема щодо державно-приватного партнерства і концесій) приведено у відповідність із законодавством Європейського Союзу, додатково включено сфери, що не охоплюються нормативною базою ЄС, вони гармонізовані з відповідними нормами в інших царинах і належним чином впроваджуються	8. Процедура державних закупівель узгоджена з міжнародно визнаними принципами економності, ефективності, відкритості, прозорості та підзвітності; існує інституційна та адміністративна спроможність для розробки, впровадження моніторингу ефективної та результативної політики державних закупівель
	11. На центральному рівні існує інституційна та адміністративна спроможність ефективно і дієво розробити, впровадити і контролювати реалізацію політики закупівель	
	12. Система правового захисту відповідає передбаченим нормативною базою Європейського Союзу стандартам незалежності, доброчесності та прозорості і забезпечує швидкий і компетентний розгляд скарг і застосування санкцій	9. Система правового захисту відповідає передбаченим нормативною базою Європейського Союзу стандартам незалежності, доброчесності та прозорості і забезпечує швидкий і компетентний розгляд скарг і застосування санкцій
	13. Операції державних закупівель відповідають основним принципам рівного ставлення, недискримінаційності, пропорційності та прозорості, забезпечуючи при цьому якомога ефективніше використання публічних коштів і оптимально використовуючи сучасні технології і методи закупівель	10. Операції державних закупівель відповідають основним принципам рівного ставлення, недискримінаційності, пропорційності та прозорості, забезпечуючи при цьому якомога ефективніше використання публічних коштів і оптимально використовуючи сучасні технології і методи закупівель
	14. Організації-замовники мають належну спроможність, практичні посібники та інструменти для забезпечення професійного управління повним процесом закупівель	11. Незалежність, повноваження та організація вищої аудиторської установи визначені, захищені положеннями конституції та законодавством і впроваджуються на практиці

## Закінчення табл. Б.1

1	2	3
	15. Незалежність, повноваження та організація вищої аудиторської установи визначені, захищені положеннями конституції та законодавством і впроваджуються на практиці	
	16. Вища аудиторська установа застосовує стандарти неупереджено та об'єктивно для забезпечення високоякісних аудиторських перевірок, що мають позитивний вплив на функціонування державного сектору	12. Вища аудиторська установа застосовує стандарти неупереджено та об'єктивно для забезпечення високоякісних аудиторських перевірок, що мають позитивний вплив на функціонування державного сектору

Джерело: складено за<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> The principles of Public Administration. 2017 edition. SIGMA. Official site.  
URL: <http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-2017-edition-ENG.pdf> (дата звернення: 23.10.2019).

## Додаток Г

1	Основи награти	Уваж Президент України Положення про Національну академію державного управління при Президентові України»	– проведення фундаментальних і прикладних наукових досліджень з проблем державного кадрового політики, державного управління та місцевого самоврядування	– поглиблення знань і навичок НАДУ при Президентові України як провідного науково-методичного, експертно-аналітичного і державного центру, що здійснює науковий супровід діяльності органів державного управління, проводити дослідження на замовлення органів державної влади, здійснює експертну політику (дає рекомендації щодо їх реалізації)	Завдання Стратегії розвитку Національної академії державного управління при Президентові України на 2019–2021 роки зі змінами	– наука МОУ України від 12.03.2019 №338 «Про закладення ашотів в закладі ашотів в частині наукової (науково-технічної) діяльності» – навіація науки від час виконання фундаментальних та прикладних досліджень, є провідним виконавцем пріоритетних тематичних напрямів	Закон України «Про ашотів науки та технічної діяльності»	наука ... діяльність є складовою частинною навчального процесу вищих навчальних закладів, проведення фундаментальних і прикладних наукових досліджень
2	Експертно-аналітична діяльність	– надання експертних, інформаційно-аналітичних науково-методичних консультацій з питань теорії і практики державного управління та місцевого самоврядування; – участь у науковому супроводі реформ у різних сферах державного управління	– надання експертних, інформаційно-аналітичних науково-методичних консультацій з питань теорії і практики державного управління та місцевого самоврядування; – участь у науковому супроводі реформ у різних сферах державного управління	– розвиток діяльності з надання договорних експертно-консультаційних та науково-методичних послуг органам державної влади	– наука МОУ України від 12.03.2019 №338 «Про закладення ашотів в закладі ашотів в частині наукової (науково-технічної) діяльності» – навіація науки від час виконання фундаментальних та прикладних досліджень, є провідним виконавцем пріоритетних тематичних напрямів	Закон України «Про ашотів науки та технічної діяльності»	наука ... діяльність є складовою частинною навчального процесу вищих навчальних закладів, проведення фундаментальних і прикладних наукових досліджень	– проведення наукової експертної проєкції нормативно-правових актів, державних програм;
3	Міжнародна наукова та проєктна діяльність	– організація та розвиток міжнародного співробітництва з професійного навчання і наукових досліджень у сфері державного управління та місцевого самоврядування.	– забезпечення інтернаціоналізації діяльності НАДУ при Президентові України та диверсифікації міжнародного співробітництва на науково-дослідницькому рівні	– активізація наукової діяльності у міжнародному науковому просторі	– наука та науково-технічне співробітництво ЗВО за науковим напрямом із закордонними організаціями	Закон України «Про ашотів науки та технічної діяльності»	наука ... діяльність є складовою частинною навчального процесу вищих навчальних закладів, проведення фундаментальних і прикладних наукових досліджень	– спільні наукові дослідження; – відкритості власності на науковий результат на основі довіри між науковими суб'єктами діяльності; – обмін науковою інформацією, об'єднанні інформаційних фондів; – проведення міжнародних наукових і освітніх заходів; – участь у міжнародних наукових і освітніх заходах; – спільне видання праць;

Закінчення табл. Г.1

№ пп	Основні напрямки	Указ Президента України «Про Положення про Національну академію державного управління при Президентові України»	Стратегічний підрозділ НАДУ при Президентові України відповідно до Стратегії розвитку Національної академії	Завдання Стратегії розвитку НАДУ при Президентові України управління при Президентові України на 2019–2021 роки зі змінами	Наказ МОН України від 12.03.2019 №330 «Про затвердження Положення про Національну академію державного управління при Президентові України»	Закон України «Про вищу освіту»	Закон України «Про наукову та науково-технічну діяльність»
1	Проведення фундаментальних і прикладних наукових досліджень	– проведення фундаментальних і прикладних наукових досліджень з проблем державної кадрової політики, державного управління та місцевого самоврядування	– посилити науково-експертні позиції НАДУ при Президентові України як методичного, експертно-методичного, експертно-методичного, експертно-методичного центру, що здійснює науковий супровід діяльності Президента України, проводити дослідження на замовлення органів публічної влади, здійснює експертну політику, дає рекомендації щодо їх реалізації	– удосконалення організаційних засад наукової діяльності	– надавати науковим результатам, отриманим під час виконання фундаментальних і прикладних досліджень, науковцям державних та громадських установ, підприємств, організацій та фізичним особам, які виконують наукову діяльність	– академія, інститут проводить фундаментальні та прикладні дослідження, є провідним центром, має науковий супровід розвитку інфраструктури навчальних, наукових, ... підрозділів, створює пошерепо науковим знанням та проводить культурно-просвітницьку діяльність	– наукова ... діяльність є невідомою складовою частинною національного процесу вищих навчальних закладів, проведення фундаментальних наукових досліджень, прикладних наукових досліджень
2	Експертно-аналітична діяльність	– надання експертних, інформаційно-аналітичних, консультативних та інших послуг органам державного управління та місцевому самоврядуванню; – участь у науковому супроводі реформ у різних сферах державного управління	– надання експертних, інформаційно-аналітичних, консультативних та інших послуг органам державного управління та місцевому самоврядуванню; – участь у науковому супроводі реформ у різних сферах державного управління	– розвиток діяльності з надання дослідницьких експертних, інформаційно-аналітичних, консультативних та інших послуг органам публічної влади	– наукове та науково-технічне співробітництво з науковцями, які виконують наукову діяльність	– участь у програмах дослідницького та науково-технічного співробітництва між науковцями	– проведення наукової експертної діяльності, експертних досліджень, експертних програм
3	Міжнародна наукова та професійна діяльність	– організація та розвиток міжнародного наукового співробітництва з науковцями, які виконують наукову діяльність у різних сферах державного управління	– забезпечити міжнародну діяльність НАДУ при Президентові України та міжнародного співробітництва на науково-дослідницькому рівні	– актуалізація наукової діяльності у науковому просторі	– наукове та науково-технічне співробітництво з науковцями, які виконують наукову діяльність	– участь у програмах дослідницького та науково-технічного співробітництва між науковцями	– участь у науковій діяльності, експертних дослідженнях, експертних програм

## Додаток Д

**Таблиця Д.1. Практичне впровадження результатів науково-дослідних робіт комплексного наукового проекту «Державне управління та місцеве самоврядування», що виконувалися у Національній академії державного управління при Президентові України у 2018 році**

№ п/п	Назва теми НДР	Термін виконання	Науковий керівник/ відповідальний виконавець	Упровадження НДР	
1	2	3	4	5	
Фундаментальні дослідження, які завершуються у 2018 році					
				Державні органи влади	Навчальний процес
1	Дослідження державних політик: методологія, процедури та європейські практики	2017–2018 рр.	НАДУ Гонюкова Л. В.; Козаков В. М.	Міністерство молоді та спорту України № 9563/1.1 від 06.12.2018	Національна академія державного управління при Президентові України
2	Реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні	2017–2018 рр.	НАДУ Василевська Т. Е.; Сурай І. Г.	Верховна Рада України, Комітет Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування № 18-12-2018/18-Д від 18.12.2018	Національна академія державного управління при Президентові України
3	Публічна політика щодо формування української ідентичності в умовах сучасних викликів	2018 р.	НАДУ Трошинський В. П.; Ярош Н. П.	Міністерство освіти і науки України № 1.1/221-вн-18 від 18.12.2018  Секретаріат Кабінету Міністрів України (Служба віце-прем'єр-міністра Розенка П. В.) № 2 від 03.12.2018	Національна академія державного управління при Президентові України

## Продовження табл. Д.1

1	2	3	4	5	
4	Трансформація статусу посадової особи місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні	2017–2018 рр.	ДРІДУ НАДУ Серьогін С. М.	Виконавчий комітет Нікопольської міської ради № 8186/18 від 05.12.2018	
Прикладні дослідження, які завершилися в 2018 році					
1	Правове підпорядкування публічної адміністрації основним правам і свободам: сутність, засоби, перспективи вдосконалення	2017–2018 рр.	НАДУ Дубенко С. Ю.; Плахотнюк Н. Г.	Виконавчий орган Київської міської ради, Комунальний навчальний заклад «Київський міський центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій» № 253 від 11.12.2018	Національна академія державного управління при Президентові України
2	Інформаційно-комунікативна складова публічного управління: навчально-методичні розробки	2017–2018 рр.	НАДУ Карпенко О. В., Шпига П. С.	Державне агентство з питань електронного урядування України № 1/06-1-2117 від 12.10.2018 Херсонська обласна держава адміністрація  Херсонський обласний центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади та органів місцевого	Вищий навчальний заклад Укоопспілки «Полтавський університет економіки і торгівлі» № 53-17/26 від 12.12.2018

## Продовження табл. Д.1

1	2	3	4	5	
				самоврядування, державних підприємств, установ і організацій № 01-19/135 від 11.12.2018	
3	Розроблення довідника типових посад державних службовців в Україні на компетентнісній основі	2017–2018 рр.	НАДУ Сороко В. М.	Національне агентство України з питань державної служби 2017	Національна академія державного управління при Президентові України
4	Цифрові стратегії країн ЄС як основа формування сервісно-орієнтованої державної політики України	2017–2018 рр.	НАДУ Карпенко О. В.; Савченко Н. В.	Державне агентство з питань електронного урядування України № 1/06-1-2119 від 12.10.2018	
5	Ресурсно-мережева модель системи підвищення кваліфікації керівних кадрів	2018 р.	НАДУ Гошовська В. А.; Нинюк І. І.	Виконавчий орган Київської міської ради, Комунальний навчальний заклад «Київський міський центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій» № 250 від 11.12.2018	Національна академія державного управління при Президентові України № 1/15-24-796 від 11.12.2018
6	Теоретико-методологічні засади розвитку сучасної моделі представницької влади у державо-творчому процесі України	2018 р.	НАДУ Гошовська В. А.; Плотницька І. М.	Апарат Верховної Ради України № 05-5/03-67 від 11.12.2018	Національна академія державного управління при Президентові України

## Продовження табл. Д.1

1	2	3	4	5	
7	Російська агресія проти України: державно-управлінські аспекти протидії у гібридній війні	2018 р.	НАДУ Мельник Ю. В.; Шипілова Л. М.	Міністерство внутрішніх справ України № 18111/12-2008 від 22.12.2018	Національна академія державного управління при Президентові України
8	Інструменти та механізми впровадження публічної політики в Україні	2018 р.	НАДУ Тельшун С. О.; Рейтерович І. В.	Виконавчий орган Київської міської ради, Комунальний навчальний заклад «Київський міський центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій» № 252 від 11.12.2018	Національна академія державного управління при Президентові України
9	Теоретико-прикладні аспекти визначення професійних кваліфікацій та сертифікації державних службовців	2018 р.	НАДУ Хаджирадева С. К.; Нижник О. М.	Національне агентство України з питань державної служби 2017	Національна академія державного управління при Президентові України
10	Інституціональні засади розвитку державної системи кризового реагування в Україні	2018 р.	НАДУ Запорожець Т. В.; Чернятевич Я. В.	Міністерство оборони України Департамент воєнної політики, стратегічного планування та міжнародного співробітництва № 401/2/1780 від 21.12.2018	Національна академія державного управління при Президентові України



## Продовження табл. Д.1

1	2	3	4	5	
11	Механізми формування та розвитку стратегічних комунікацій в державному управлінні	2017–2018 рр.	ОРІДУ НАДУ Сивак Т. В.	Одеська обласна держава адміністрація, Управління комунікацій та інформаційної політики № 1/490 від 21.11.2017 Виконавчий орган Київської міської ради, Комунальний навчальний заклад «Київський міський центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій» № 192 від 24.09.2018	ОРІДУ НАДУ
12	Правове забезпечення реалізації економічних реформ (організаційно-правовий аспект)	2016–2018 рр.	ОРІДУ НАДУ Марущак В. П.	Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку № 22/61-08 від 27.12.2018	ОРІДУ НАДУ
13	Механізми управління фінансами в публічній сфері в умовах децентралізації	2017–2018 рр.	ХарРІДУ НАДУ Амосов О. Ю.	Харківська обласна держава адміністрація, Департамент економіки і міжнародних відносин № 01-23/5966 від 17.12.2018	ХарРІДУ НАДУ
14	Політична асоціація між Україною та ЄС: проблеми реалізації	2017–2018 рр.	ЛРІДУ НАДУ Красівський О. Я.	Надвірнянська районна державна адміністрація від 15.11.2019 Львівська обласна держава адміністрація,	ЛРІДУ НАДУ

## Закінчення табл. Д.1

1	2	3	4	5	
				Департамент внутрішньої та інформаційної політики від 22.11.2018  Львівська обласна держава адміністрація, Департамент внутрішньої та інформаційної політики від 26.11.2018 Тячівська районна рада від 29.11.2018	
15	Інституційні механізми гарантування соціальної безпеки регіону	2017–2018 рр.	ЛРІДУ НАДУ Петровський П. М.	Міністерство соціальної політики України № 7035/0/2-18/16 від 13.04.2018  Верховна Рада України Комітет з питань науки і освіти № 04-23/16-169 від 19.02.2018	ЛРІДУ НАДУ
16	Забезпечення ефективності та оцінювання динаміки розвитку об'єднаних територіальних громад	2018 р.	ДРІДУ НАДУ	Дніпропетровського ВПУ «Центр розвитку місцевого самоврядування» від 15.01.2018  Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України Департамент з питань місцевого самоврядування та територіальної організації влади № 8/13-263-17 від 09.06.2017	ДРІДУ НАДУ

## Додаток Ж

Таблиця Ж.1. Деякі ключові мегатренди глобального розвитку та завдання (відповіді) державного управління на виклики

№ п/п	Група мегатрендів	Сутність	Виклики для державного управління	Завдання для науки «Державне управління»
1	2	3	4	5
1	Соціальні	Посилення соціальної активності; зростаюча роль індивіда, підвищення «агресивності» особи і зростання конфліктогенності громадянського суспільства; активна роль високо-технологічних засобів комунікацій, ІКТ та цифрових технологій; виникнення нових форм соціальної організації і комунікації; глобалізація середнього класу і суттєве підвищення тиску на владу	Неефективність соціального договору; низький рівень соціальних ліфтів; поглиблення кризи базових соціальних інститутів і систем; соціальна нестабільність; поява нових ідеологій на основі інформаційної, комунікаційної і мультимедійної революцій – з'являються нові соціальні зв'язки, типи громадянської поведінки, світоглядні установки і нові типи соціальних рефлексій, що може становити серйозну загрозу стабільності існуючим політичним і економічним елітам світу	Ідентифікація та врахування нових вимог користувачів та клієнтів до продукції і послуг, пов'язаних із культурними, соціальними, політичними змінами в суспільстві. Упровадження адекватної системи якості надання публічних послуг. Формування цифрової публічної екосистеми на всіх рівнях управління. Упровадження програм захисту інформації індивідуальних користувачів. Урахування культурних чинників при розробці державної політики та відповідних програмних документів
2	Економічні	Формування нової архітектури світової економіки та переформування правил її функціонування; створення складної розгалуженої мережі глобальної торгівлі; стагнація існуючої гео економічної моделі	Нестабільне, повільне і регіонально неоднорідне економічне зростання; посилення структурних диспропорцій в економіці; заполітизація економічних відносин; використання всіма видами економічної діяльності інструментів економічних воєн і політичної боротьби	Застосування нових механізмів та інструментів до управління економікою (наприклад багатобігове використання продукції в економіці). Розробка та реалізація програм підтримки бізнесу в частині витрат: упровадження підходу «без витрат»

## Продовження табл. Ж.1

1	2	3	4	5
		(банківська, фінансова, кредитна, монетарна, валютна сфери) – зсув центрів економічної активності з країн розвинутого поясу в країни, які розвиваються, а також очікування нових хвиль економічної рецесії		у підтримці інновацій, (наприклад розширюючи використання податкових стимул-реакцій і державних закупівель). Розробка політичних заходів для допомоги МСП і стартапам, особливо для їх виходу на глобальні ринки
3	Демографічні	Трудова міграція (висококваліфіковані фахівці і різноробочі) з країн, що розвиваються;  втрата людського потенціалу в країнах третього світу;  уповільнення темпів зростання населення, старіння населення і формування гендерного дисбалансу	Зниження темпів економічного зростання країн; зменшення рівня національного людського капіталу; посилення конкуренції за перевагу в залученні інтелекту як носія і генератора сучасних наукових знань і високих технологій; значне підвищення державних витрат на соціальне забезпечення, пенсії та охорону здоров'я	Розробка конкретних заходів щодо впорядкування інтелектуальної міграції за допомогою міжнародно-правового регулювання міграційних процесів з урахуванням глобальних інтересів світового співтовариства, об'єктивних можливостей окремо взятих держав і особливостей розвитку народонаселення в сучасних умовах. Формування ринку інтелектуальної власності. Забезпечення засобами державної міграційної політики законних та впорядкованих міграційних переміщень, захист прав мігрантів, використання переваг та мінімізація негативних наслідків міграції. Посилення ефективного співробітництва через численні урядові агенції з метою задоволення проблем, викликаних новими демографічними реаліями (суміщення та інтеграція

## Продовження табл. Ж.1

1	2	3	4	5
				медичних і соціальних послуг для задоволення вимог старіючого населення і т. ін.). Реформування державної політики в напрямі створення умов для реалізації людського потенціалу з метою запобігання відпливу мізків з країни
4	Управлінські	Трансформація геополітичної ситуації і систем глобального управління	Перехід до багатополярності і посилення боротьби держав за сфери впливу через застосування мереж та створення відповідних коаліцій; зростання регіональної нестабільності і загострення світових проблем безпеки; застосовуючи новітні технології, недержавні актори візьмуть на себе ініціативу у вирішенні глобальних проблем	Комплексна та швидка імплементація національної нормативної бази до міжнародних нормативних баз, приведення національних ринкових норм контролю у відповідність із міжнародними ринковими нормами контролю. Урядом оновлення своїх структур відповідно до міжнародних професійних нормативних баз. Розвиток професійних знань та навичок для приведення національної політики у відповідність із міжнародними договорами, розширення використання «великих даних» для цілей вироблення держполітики, формування офіційної статистики, адміністрування доходів, аудиту результативності бюджетних витрат і реалізації інших державних функцій. Розширення методів оцінки результативності державних органів: перехід від бінарної оцінки «виконано – невиконано» до використання

## Продовження табл. Ж.1

1	2	3	4	5
				<p>предиктивної аналітики, вибіркового контролюваних випробувань, інших аналітичних методів, заснованих на технологіях штучного інтелекту.</p> <p>Використання цифровізації як інструменту оптимізації бюджетних витрат: упровадження практики розрахунку трансакційних витрат і оцінки їх скорочення за рахунок цифровізації</p>
5	Ресурсні	Кліматичні зміни; дефіцит природних ресурсів унаслідок їх нерівномірного розподілу, що збільшується, приводить до конкуренції за ресурси між виробниками	Протистояння між світовими акторами в усіх частинах світу у боротьбі за світові ресурси; концентрація влади і капіталу в руках обмеженого кола глобальних супереліт; силові варіанти перерозподілу ресурсів і благ	<p>Зміна парадигми виробничої моделі: від лінійної до циркулярної. Дотримання національної політики збереження ресурсів та охорони довкілля, слідування цивілізованому шляху розвитку, що забезпечує вищий рівень виробництва та якості життя. Участь у реалізації міжнародно-правового механізму запобігання виникненню конфліктних ситуацій у питаннях ресурсозабезпечення. Дотримання прийнятих у країнах екологічних стандартів видобування, пріоритетне забезпечення добутих корисними копалинами потреб країни на паритетних цінових умовах з іншими споживачами</p>
6	Безпекові	Посилення глобальних загроз безпеці (військових конфліктів і терористичних	Конфлікт цінностей, маргіналізація певних країн і регіонів, розпад політичних утворень і виникнення «держав,	Удосконалення аналітичного інструментарію щодо визначення системних викликів і загроз на основі цифрових технологій.

## Продовження табл. Ж.1

1	2	3	4	5
		актів, загроз екологічній, енергетичній і продовольчій безпеці, кібербезпеці) може привести до посилення втручання держави в економіку і приватне життя, зміни пріоритетів державної політики; поява нових смертельних хвороб і штамів вірусів – важко-контрольовані пандемічні вибухи захворювань у всьому світі; техногенні катастрофи нового покоління	що не відбулися», глобалізація криміналу, тероризму, неконтрольоване розповсюдження зброї масового ураження та звичайних озброєнь, інформаційні технології впливу на безпеку держави, загострення локальних конфліктів, нелегальна міграція тощо; трансформація міжнародної системи безпеки; посилення впливів транснаціональних корпорацій та фінансових груп на економічний і суспільнополітичний розвиток національних держав; безпекові загрози можуть перетворюватися на транскордонні й транснаціональні, а загрози економічного та екологічного характеру є глобальними за своєю природою; поширення глобальної системи контролю – через інтернет, появу глобальної супутникової мережі «Вайфай», яка відкриває доступ практично до кожної людини, державного органу, реєстру, транспортного засобу; хакерські атаки будуть зростати, а бізнес і держорганізації – активно нарощувати витрати на продукти і послуги у сфері кібербезпеки	Створення та впровадження механізмів глобального колегіального навчання з метою підтримки необхідної реорганізації структур та процесів, зміни навичок і світогляду, а також сприяння обміну досвідом всіма відповідними зацікавленими сторонами. Імплементация принципу захисту прав людини як одного з головних у системі міжнародної безпеки. Дотримання принципу забезпечення внутрішньої збалансованості інтересів різних прошарків населення і усвідомлення власних національних інтересів при розробці державної політики, консолідований виступ перед зовнішнім світом. Створення власної системи кібербезпеки та її інтеграція в аналогічні міжнародні системи

## Продовження табл. Ж.1

1	2	3	4	5
7	Технологічні	Зростаюча роль цифровізації та упровадження цифрових технологій у всі сфери держави та суспільства; формування нових світових центрів науково-технологічного розвитку і посилення технологічної конкуренції; розвиток єдиного інформаційного простору державної цивільної служби і повсюдне впровадження технологій цифрового уряду підвищать вимоги до компетенцій державних службовців у сфері ІКТ та цифрових технологій	Виникнення нових ринків (товарів, послуг, праці) створює потреби в нових навичках і нові можливості зростання та працевлаштування; швидкі темпи економічного розвитку в країнах, що формуються; транскордонна діяльність багатонаціональних корпорацій і подальша фрагментація глобальних ланцюжків доданої вартості сприятимуть ширшому розподілу по земній кулі діяльності у сфері НТІ; глобальне змагання за таланти і ресурси; нові технології розширять можливості людини	Формування нових платформ даних про громадян, міську інфраструктуру, системи державного управління і бізнес-середовище. Повсюдне використання «Великих даних» управління системами безпеки на основі обробки даних, що надходять у режимі реального часу. Залучення громадян до процесу ухвалення рішень через електронні системи голосування на базі технології блокчейн. Електронне голосування на виборах. Інтелектуальне управління інфраструктурою. Підвищення ефективності набору політичних заходів, приділяючи більшу увагу оцінці політики і новим інфраструктурам управління даними для підтримки науково обґрунтованого процесу розробки політики. Управління компетенціями на основі індивідуального підходу, урахування особливостей кожного службовця, а також розробка і впровадження моделей компетенцій, в яких повинні бути відображені всі сторони діяльності в умовах роботи в цифровому світі. Розвиток мережевої моделі шляхом перетворення всіх комунікацій у суспільстві на основі цифрових технологій, що дадуть змогу активізувати участь акторів, посилюючи практичне значення експертних та аналітичних робіт своєю швидкістю



## Продовження табл. Ж.1

1	2	3	4	5
8	Сталий розвиток	Нестабільність стає нормою; технології – від штучного інтелекту до роботів – матимуть вплив одночасно позитивний (підвищення ефективності) і негативний (втрата роботи для багатьох); нові підходи до сталого розвитку, наприклад шляхом багатообігового використання продукції в економіці; підвищення екологічності виробництва; зміни у вимогах до виробничих процесів, спрямовані на запобігання кліматичним катаклізмам, охорону довкілля і збереження біосфери	Стрімке зростання населення планети, небезпечні викиди в атмосферу, вимирання рідкісних видів рослин і тварин, техногенна небезпека, відсутність рівних можливостей у галузі освіти, праці, охорони здоров'я; турбота про навколишнє середовище змінить структуру попиту на первинні енергоресурси	Реалізація Порядку денного у сфері сталого розвитку на період до 2030 року; створення ефективних, підзвітних і всеосяжних установ на всіх рівнях; зміцнення і оснащення установ для підтримки процесу перетворень з метою формування життєздатних і стійких до зовнішніх потрясінь суспільств. Забезпечення послідовності та системності процесів реформування й модернізації, керованості соціально-економічного розвитку з урахуванням усього позитивного, що дає міжнародний досвід у цій сфері з урахуванням національних особливостей. Збільшення величини доходів і активізація створення нової вартості, зокрема за рахунок стимулювання інноваційної діяльності і підвищення продуктивності праці
9	Енергетична революція	Темпи зростання попиту на енергію все менше залежать від темпів зростання світової економіки і населення. Тобто світовий попит на енергоносії зростатиме повільніше, ніж світова економіка	Зниження енергоємності світового економічного зростання; трансформації глобального попиту на енергію і світової торгівлі енергоресурсами; сегментація технологічної структури енергетики для максимально ефективного задоволення майбутнього попиту на енергію;	Глобальне поширення вимог і заходів енергозбереження, підвищення енергоефективності і декарбонізації економіки. Ефект впливу кліматичної політики на енергетику здатний набагато перевищити вплив на неї власне кліматичних і ресурсних змін. Державна підтримка диверсифікації паливної корзини і підвищення споживчої привабливості

## Продовження табл. Ж.1

1	2	3	4	5
			запитуваність централізованого енергозабезпечення може бути пов'язана з концентрованими енергетичними навантаженнями з боку великої промисловості, а також із процесами урбанізації і формуванням мегаполісів; уповільнення зростання попиту на нафту і газ у поєднанні з нарощуванням видобутку і низка інших чинників посилять конкуренцію на відповідних світових ринках. Ситуація на світовому ринку істотно залежить від фінансового стану і політики обмеженої кількості корпоративних гравців; у довгостроковій перспективі рівень споживання поновлюваної енергії буде визначатись величиною цін на електроенергію: поступове зростання частки поновлюваної енергії за умови ефективної реалізації політики стане індикатором майбутніх ринкових тенденцій. Істотне збільшення попиту на електроенергію і посилення вимог до її якості і надійності постачань; цифровізація енергетики загострить проблему забезпечення кібербезпеки енергетичних об'єктів і систем	окремих видів палива. Орієнтація енергетичної і економічної політики на підвищення частки інвестицій у поновлювану енергію з розрахунком на майбутній економічний розвиток. Упровадження програм стимулювання зростання вжитку поновлюваної енергії за рахунок розвитку відповідних ринків і прийняття необхідних стандартів з макроекономічної точки зору (для забезпечення стабільного економічного зростання)

## Закінчення табл. Ж.1

1	2	3	4	5
10	Урбанізація	Збільшення частки населення (передусім в країнах, що розвиваються), яке проживає в містах, сприятиме економічному зростанню (на них припадає 80 % зростання)	Проблеми з продовольчими, водними і енергетичними ресурсами. Зниження народжуваності, зростання стандартів споживання; боротьба зі швидким зростанням і реалізація можливостей вимагає нових бізнес-моделей, технологій і підходів до планування, які кидають виклик традиційним моделям міського розвитку («розумні міста»); соціальна нестабільність, поширення епідемій і криза інфраструктур життєзабезпечення; проблеми для національних і місцевих органів влади, такі як обмежений потенціал і фінансування для будівництва інфраструктури, інвестиції в надання послуг, належне планування, управління і транспортні послуги; незапланована і погано керована урбанізація може породжувати нерівність, забруднення і дорогі моделі розвитку, що розростаються	Новітні підходи влади до планування інфраструктури з точки зору своєчасності, ефективності та сталості. Розробка програм боротьби з бідністю в містах. Тісна співпраця з приватними та неприбутковими секторами для забезпечення надання сервісних послуг та розвитку передового навчання, підготовки та можливостей зайнятості для молоді. Забезпечення сучасними транспортними засобами. Політика щодо майбутньої спеціалізації – чим міста будуть привабливі для людей, що місто вироблятиме і яка буде його функція як на регіональному, так і на глобальному рівнях. Програми підвищення рівня участі людей в управлінні містами, поліпшення зв'язку. Стимулювання розвитку малого бізнесу і створення інклюзивної інфраструктури. Використовувати можливість вибирати типи міського розвитку залежно від того, якою буде мета позиціонувати себе в глобальній або регіональній економіці

Джерело: авторська розробка на основі аналізу інформації: Доклад Національного разведывательного совета США «Контуры мирового будущего»; пер. с англ. М.: Европа, 2005. 231 с.; Global Trends 2025: A Transformed World. URL: [https://www.files.ethz.ch/isn/94769/2008\\_11\\_Global\\_Trends\\_2025.pdf](https://www.files.ethz.ch/isn/94769/2008_11_Global_Trends_2025.pdf); Global Trends: The Paradox of Progress. URL: <https://www.dni.gov/files/documents/nic/GT-Full-Report.pdf>; Future state 2030: the global megatrends shaping governments. URL: <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/pdf/2014/02/future-state-2030-v3.pdf>

## АВТОРСЬКИЙ КОЛЕКТИВ

**Антонова Ольга Валеріївна**, доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування ДРІДУ НАДУ при Президентіві України;

**Воронько Людмила Олександрівна**, кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри публічного управління та публічної служби НАДУ при Президентіві України;

**Гераськов Сергій Вадимович**, кандидат філософських наук, доцент, завідувач центру соціальних та гуманітарних досліджень Інституту експертно-аналітичних та наукових досліджень НАДУ при Президентіві України;

**Гончарук Наталія Трохимівна**, доктор наук з державного управління, професор, заслужений діяч науки і техніки України, професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування ДРІДУ НАДУ при Президентіві України;

**Гусєв Вячеслав Олександрович**, кандидат економічних наук, старший науковий співробітник, професор кафедри публічного управління та публічної служби НАДУ при Президентіві України;

**Загороднюк Сергій Васильович**, кандидат наук з державного управління, докторант кафедри публічного управління та публічної служби НАДУ при Президентіві України;

**Кальниш Юрій Григорович**, доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри соціології Дніпровського Національного університету ім. Олеса Гончара;

**Клименко Наталія Григорівна**, кандидат наук з державного управління, доцент, начальник відділу організації фундаментальних та прикладних досліджень Інституту експертно-аналітичних та наукових досліджень НАДУ при Президентіві України;

**Криворучко Ірина Василівна**, кандидат наук з державного управління, науковий співробітник відділу організації фундаментальних та прикладних досліджень Інституту експертно-аналітичних та наукових досліджень НАДУ при Президентіві України;

**Липовська Наталія Анатоліївна**, доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри державного управління та місцевого самоврядування ДРІДУ НАДУ при Президентіві України;

**Мельник Тетяна Олександрівна**, начальник відділу конкурсного відбору здобувачів вищої освіти Інституту публічного управління та адміністрування НАДУ при Президентіві України;

**Муравицька Ганна Василівна**, кандидат наук з державного управління, доцент кафедри інформаційної політики та цифрових технологій НАДУ при Президентіві України;

**Петроє Ольга Михайлівна**, доктор наук з державного управління, доцент, директор Інституту експертно-аналітичних та наукових досліджень НАДУ при Президентіві України;

**Пізняк Леся Володимирівна**, кандидат філологічних наук, доцент, науковий співробітник відділу організації фундаментальних та прикладних досліджень Інституту експертно-аналітичних та наукових досліджень НАДУ при Президентіві України;

**Прудюс Леся Василівна**, доктор наук з державного управління, заступник директора – керівник Центру оцінювання кандидатів на зайняття посад державної служби Української школи урядування Національного агентства України з питань державної служби;

**Серьогін Сергій Михайлович**, доктор наук з державного управління, професор, заслужений діяч науки і техніки України, директор ДРІДУ НАДУ при Президентіві України;

**Соловійов Сергій Григорович**, кандидат соціологічних наук, доцент, доцент кафедри інформаційної політики та цифрових технологій НАДУ при Президентіві України;

**Сурай Інна Геннадіївна**, доктор наук з державного управління, старший науковий співробітник, доцент, професор кафедри публічного управління та публічної служби НАДУ при Президентіві України;

**Ушакова Оксана Іванівна**, науковий співробітник відділу організації фундаментальних та прикладних досліджень Інституту експертно-аналітичних та наукових досліджень НАДУ при Президентові України;

**Федулова Любов Іванівна**, доктор економічних наук, професор, завідувач Центру досліджень економічної політики Інституту експертно-аналітичних та наукових досліджень НАДУ при Президентові України;

**Хаджирадєва Світлана Костянтинівна**, доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри публічного управління та публічної служби НАДУ при Президентові України;

**Шмаглій Олена Борисівна**, кандидат економічних наук, старший науковий співробітник, старший науковий співробітник центру досліджень економічної політики Інституту експертно-аналітичних та наукових досліджень НАДУ при Президентові України.

Наукове видання

**МОДЕРНІЗАЦІЯ ГАЛУЗІ НАУКИ  
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
В УМОВАХ СУСПІЛЬНИХ РЕФОРМ  
В УКРАЇНІ**

**МОНОГРАФІЯ**

Київ, НАДУ

Відповідальний за випуск *В. С. Андрейчук*  
Редактори: *С. М. Шиманська, Л. О. Воронько*  
Коректори: *С. Г. Крушельницька, О. В. Должикова*  
Технічний редактор *О. Г. Сальнікова*

Підп. до друку 22.06.2020.  
Формат 60×84/16. Обл.-вид. арк. 26,26. Ум.-друк. арк. 32,08.  
Тираж 50 пр.

Видавець Національна академія державного управління  
при Президентіві України.  
03057, м. Київ, вул. А. Цедіка, 20, тел. 456-67-93.  
E-mail: naduprint@ukr.net

Свідоцтво серії ДК № 1561 від 06.11.2003