

ОДЕСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
НАЦІОНАЛЬНОЇ АКАДЕМІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

ЛЕСИК Олена Василівна

УДК: 35.075 : 342.5 (477)

ДИСЕРТАЦІЯ
ВІТЧИЗНЯНА СИСТЕМА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ:
СТАНОВЛЕННЯ ТА МОДЕЛІ РОЗВИТКУ

25.00.01 – теорія та історія державного управління
державне управління

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ О.В.Лесик

Науковий керівник

Приходченко Людмила Леонідівна,
д.держ.упр., професор

Одеса – 2018

АНОТАЦІЯ

Лесик О.В. Вітчизняна система державного управління: становлення та моделі розвитку. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.01 – теорія та історія державного управління (281 – Публічне управління та адміністрування). – Одеський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентові України, Одеса, 2018.

У дисертаційному дослідженні запропоновано вирішення актуального наукового завдання щодо теоретико-методологічного обґрунтування моделей розвитку вітчизняної системи державного управління та розробки практичних рекомендацій для визначення оптимальної траєкторії трансформаційних перетворень в умовах глобалізаційних процесів.

Обґрунтовано методологічні засади дослідження, проаналізовано наукові підходи до застосування системного підходу в державному управлінні, визначено змістовні та сутнісні характеристики ключових дефініцій дослідження, узагальнено та структуровано зарубіжний досвід реформування систем державного управління. Окреслено актуальність застосування наукових положень параметричної загальної теорії систем та концепції універсального еволюціонізму, що формують поле наукових можливостей для визначення та обґрунтування сутнісних характеристик системи державного управління (СДУ), визначення ролі методу моделювання, як для проведення дослідження, так і для відображення його кінцевих результатів.

Зазначено, що для окреслення траєкторії трансформації СДУ слід використовувати діяльнісний підхід, оскільки він надає змогу оцінити наявні перетворення, внести оперативні корективи, прослідкувати відповідність управлінських впливів потребам та інтересам громадян.

Узагальнено та систематизовано теоретичні підходи у вітчизняній та зарубіжній науковій думці до досліджень системи державного управління в цілому та застосування методу моделювання зокрема. На підставі цього визначено, що дослідження опиратиметься на аналіз загальнофілософських вчень, якими обґрунтовано концептуальні підходи до дослідження систем загалом та використання методу моделювання для її дослідження. Визначальними при цьому будуть узагальнені напрацювання щодо функціонування системи державного управління та її складових вітчизняних та зарубіжних вчених. Окрему увагу приділено доробку науковців щодо удосконалення сучасних систем державного управління.

Обґрунтовано актуальність застосування методу моделювання у сфері державного управління, визначено його основні переваги, підкреслено наявні недоліки та шляхи уникнення їх проявів.

На основі побудови логічного ланцюга понять «державне управління – система державного управління – модель державного управління» виокремлено сутнісні ознаки ключової дефініції дослідження, надано її уточнене визначення.

Розмежовано поняття «модель державного управління», «моделі реформування державного управління», «моделі в державному управлінні», «моделі організаційних систем у державному управлінні», та підкреслено, що основна відмінність між ними лежить у площині співвідношення «модель-прототип».

Визначено структуру та складові моделі державного управління, з особливим акцентом на взаємозв'язки в ній. Запропоновано вважати складовими системи державного управління цільовий компонент, суб'єкт та об'єкт управління, складну систему взаємозв'язків між ними.

Загострюється увага на визначальному характері та ролі взаємозв'язків у життєдіяльності системи державного управління, охарактеризовано типи зв'язків, підкреслено зростаючу роль реординаційних та координаційних зв'язків.

Проаналізовано типи упорядкування елементів системи державного управління, підкреслено актуальність, що постійно зростає, гетерархічного упорядкування, так як саме гетерархічні мережі продукують цілі та завдання, тоді як ієрархічні структури утворюються для їх вирішення та передбачають наявність чітко визначених повноважень. Констатовано, що виконання рутинних функцій покладається на ієрархічні структури, тоді як інноваційні та креативні функції покладаються на гетерархічні мережі. Вказано, що гетерархічна форма державного управління забезпечує адаптивний потенціал держави, відкриває можливості для багатовекторного пошуку нових шляхів розвитку суспільства, а застосування при цьому партнерської моделі взаємодії влади та громадян, сприяє забезпеченню внутрішньої координації в процесі виконання державних функцій.

Грунтуючись на аналізі історії становлення вітчизняної системи державного управління, окреслено основні характерні риси кожного етапу. Розглянуто фактори спадковості вітчизняної системи державного управління із застосуванням архетипного підходу, на основі якого виокремлено ключові архетипи, ендогенний потенціал яких має бінарний характер, що зумовлює можливість прояву, як його конструктивної, так і деструктивної природи. Наголошено на необхідності врахування історичних особливостей та традицій.

Підкреслено, що Україна має давню традицію конституційної нормотворчості, ще в доконституційний період було напрацьовано акти законодавства, аналогів яким не існувало.

Структуровано та типологізовано вітчизняне законодавство щодо окреслення засад функціонування системи державного управління, виокремлено основні недоліки. Класифіковано нормативно-правові акти (НПА) за походженням на ендогенні (вітчизняні нормативно-правові акти) та екзогенні (акти міжнародного законодавства); визначено, що до екзогенних система пристосовується, тоді як ендогенні можуть бути скореговані. Співвіднесено нормативно-правові акти з відповідними компонентами системи та визначено, що компонент цілепокладання унормовується Конституцією України.

Підкреслено, що функціонування системи державного управління відбувається під дією ряду факторів зовнішнього середовища, до яких можна віднести, як ті, що зумовлені геополітичним станом, так і власними інтересами.

Проаналізовано сучасний стан системи державного управління крізь призму дослідження її структурних компонентів. Визначено проблемні аспекти кожного структурного компоненту та взаємозв'язків між ними. Доведено, що сучасний стан системи державного управління характеризується відсутністю чіткого співвідношення між цілями, функціональною структурою та змістом управлінських впливів суб'єкта управління, слабкістю зворотних зв'язків від об'єкта до суб'єкта, їх ігнорування. А в сукупності це призводить до зростання недовіри до влади та скептичного ставлення до можливостей державної влади вирішувати найсуттєвіші проблеми суспільства. У влади, навпаки, виникає ілюзія керованості.

Обґрунтовано модель державного управління, що може слугувати прообразом майбутніх перетворень; окреслено траєкторію трансформаційних перетворень системи державного управління, з визначенням вимог до забезпечення її оптимальності; виокремлено адитивні засоби забезпечення реалізації окреслених перетворень та впровадження наданих рекомендацій.

Зазначено, що сучасний етап функціонування системи державного управління обумовлює необхідність перегляду суті та процесу суб'єктно-об'єктних відносин, оскільки їх природа передбачає значну взаємопроникність, що, у свою чергу, унеможлиблює чітке розмежування та віднесення того чи іншого актора виключно до одного з компонентів системи.

Акцентовано увагу на тому, що моделюючи наявний стан СДУ та окреслюючи її майбутню видозмінену форму, необхідно зосередити увагу на траєкторії перетворень, що можливо представити у вигляді певного алгоритму. Визначено, що при цьому гостро постає проблема досягнення оптимальності. Оскільки неоптимальна траєкторія трансформаційних перетворень може призвести до нівелювання кінцевої мети, видозміни моделі-прототипа, стохастичності та неефективності дій, а, отже, мати деструктивний характер.

Обґрунтовано застосування системно-діалектичного підходу до оптимізації СДУ, на основі якого окреслено узагальнений алгоритм трансформаційних перетворень.

Визначено, що окреслених у моделі трансформаційних перетворень можна досягти шляхом використання прихованого потенціалу українського суспільства, що розкривається через дослідження факторів спадковості, наявних неформальних інститутів та архетипів. Реалізація цього потенціалу для суб'єкта державного управління є джерелом додаткових ресурсів; сприятливими умовами для реалізації курсу на децентралізацію; можливістю уникнення корупційних проявів та розширення надання соціальних та інших суспільно значущих послуг за рахунок самого об'єкта.

Підкреслено актуальність застосування зарубіжного досвіду, однак аргументовано потребу його раціонального відбору та адаптації окремих положень до наявних потреб та реалій, тобто шляхом реалізації контекстуальної траєкторії, що надає змогу врахувати ситуативність, зорієнтуватися на наявну проблему або на кінцеву мету; наявні ресурси; об'єктивні особливості країни-адаптора досвіду; суб'єктивні чинники. Запропоновано в цьому ключі враховувати положення концепції об'єднаного урядування, що вже апробована низкою європейських країн, серед яких Великобританія, Італія, Чехія, Нідерланди.

Ключові слова: державне управління, система державного управління, модель, моделювання, модель державного управління, ієрархія, гетерархія, архетипи, взаємозв'язки, розвиток.

ABSTRACT

Lesyk O.V. National system of public administration: it's formation and development models. - Qualifying scientific work on the rights of manuscripts.

The Thesis for a Candidate Degree in Public Administration. Speciality 25.00.01 – Theory and History of Public Administration. – Odessa Regional Institute for Public Administration of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, Odessa, 2018.

In the dissertation research the solution of the actual scientific problem concerning the theoretical and methodological grounding of development models of the national system of public administration and the development of practical recommendations for determining the optimal path of transformational changes under the globalization processes conditions is proposed.

The methodological principles of the research are substantiated, scientific approaches to the application of the system approach in public administration are analyzed, meaningful and essential characteristics of key research definitions are determined, foreign experience in public administration systems reforming are generalized and structured. It is outlined the relevance of the application of the parametric general theory of systems and the concept of universal evolutionism. This conceptual basis form a field of scientific opportunities for determining and reasoning the essential characteristics of the public administration system (PAS), for determination of the modeling method role, as for researches providing, as also for displaying its final results.

It is noted, that for outlying the transformation trajectory of the PAS, an activity approach should be used, as it provides an opportunity to evaluate the existing transformations, make operational adjustments, and follow the correlation of managerial influences to the needs and interests of citizens.

Theoretical approaches in domestic and foreign scientific thought to researches of public administration system in general and application of the modeling method in particular are generalized and systematized. On the basis of this, it is determined that the research will be based on the analysis of general philosophical doctrines, which substantiate the conceptual approaches to the study of systems in general and the use of the modeling method for its study. Definitive during the research process were

generalized works of domestic and foreign scientists about the functioning of the public administration system and its constituents. Special attention is given to scientists' works on the improvement of public administration systems modernization.

The urgency of modeling method application in public administration sphere was grounded, its main advantages are determined, the existing disadvantages and ways of avoiding their manifestations are emphasized.

On the basis of constructing the logical chain of concepts “state administration – the system of public administration – the model of public administration” the essential features of the key definition of the research are identified, its clarified definition is given.

The concepts of «public administration model», «public administration reform model», «models in public administration», «models of organizational systems in public administration» are delimited and that the main difference between them lies in the plane of the ratio «a model – a prototype».

The structure and components of public administration model with a special emphasis on interrelations in it are determined. It is proposed to consider a target component, a subject and an object, a complex system of interconnections between them to be the components of the system.

The attention is focused on the defining nature and role of interrelations in the public administration system functioning, the types of relationships are described, the role of reordination and coordination is emphasized.

Types of elements ordering of the public administration system are analyzed, it is emphasized the growing topicality of heterarchical ordering, as exactly heterarchical networks produce goals and objectives, and hierarchical structures are formed for it solution and provide for the existence of clearly defined powers. It is stated that the execution of routine functions is based on hierarchical structures, whereas innovative and creative functions are based on heterarchical networks. It is specified that the heterarchical form of public administration provides the adaptive potential of the state, opens up possibilities for multi-vector search of new ways of

society development, and with application of the partnership model of cooperation between authorities and citizens, it helps to ensure internal coordination in the process of state functions fulfilling.

Based on the analysis of the history of the formation of the public administration national system the main features of each stage are outlined. The factors of the inheritance of the national public administration system are reviewed with the archetypal approach using, on the basis of which the key archetypes are identified, its endogenous potential has a binary character that predetermines the possibility of manifestation of both its constructive and destructive nature. The need of taking into account historical features and traditions is emphasized.

It is emphasized that Ukraine has a long tradition of constitutional rule-making, even in the pre-constitutional period were developed acts of legislation, which analogues did not exist.

It is structured and typified the national legislation for determining the bases of the public administration system functioning, the main shortcomings are outlined. It is classified normative legal acts (NLAs) by origin on endogenous (national normative legal acts) and exogenous (acts of international legislation); it is determined, that to the exogenous system adapts, while the endogenous can be adjusted. Normative legal acts are corresponded with the relevant system components and it is determined that the component of purpose-setting is regulated by the Constitution of Ukraine.

It is outlined, that public administration system functioning occurs under the influence of a number of external factors, which can be attributed to those that are predetermined by the geopolitical state, and their own interests.

The present state of public administration system through the prism of its structural components is analyzed. The problematic aspects of each structural component and interconnections between them are determined. It is proved that the current state of the public administration system is characterized by the absence of a clear correlation between goals, functional structure and the content of administrative influences of the administration subject, by the weakness of feedback links between

the object and the subject, their ignoring. In general it leads to an increase in distrust in power and skepticism about the ability of state power to solve the most pressing society problems. The authorities, on the contrary, have an illusion of controllability.

Public administration model is grounded. This model can be the prototype for future transformations. The trajectory of future transformation of public administration system with definition of its optimality requirements ensuring is outlined; additive means for the implementation of the above-mentioned transformations ensuring and the implementation of the provided recommendations are singled out.

It is noted that the current stage of public administration system functioning necessitates a revision of the essence and process of subject-object relations, since their nature involves significant interpenetration, which, in turn, makes it impossible to clearly distinguish and assign one or another actor to only one of system components.

It is accented the attention on that when we model the present state of public administration system and outline its future transformed form we should concentrate on the transformations trajectory, which is possible to represent in the form of a certain algorithm. It is determined that at the same time the problem of achieving optimality is acute. As non-optimal trajectory of transformations can lead to leveling the ultimate goal, modification of the prototype model, stochastic and ineffective actions, and, consequently, have a destructive character.

It is grounded the application of the system-dialectic approach to the PAS optimization, on the basis of which generalized algorithm of transformations is outlined.

It is determined that the described in the model transformations can be achieved through the use of the hidden potential of Ukrainian society, which is revealed through the study of factors of heredity, existing informal institutions and archetypes. This potential realization for public administration subject is the source of additional resources; favorable conditions for the implementation of the decentralization course; the possibility of corruption avoiding and expanding the

provision of social and other socially significant services at the expense of the object itself.

The relevance of the foreign experience use is underlined, but it is argued the need of its rational selection and adaptation of certain provisions to existing needs and realities, that is, by implementing a contextual trajectory, which allows to take into account the situation, focus on the problem or the ultimate goal; available resources; objective features of the adaptation country; subjective factors. It is suggested in this key to take into account the provisions of the concept of joined-up governance, which has already been tested by a number of European countries, including Britain, Italy, the Czech Republic, the Netherlands etc.

Key words: public administration, system of public administration, model, modeling, model of public administration, hierarchy, heterarchy, archetypes, interconnections, development.

Список публікацій здобувача

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Лесик О. В., Приходченко Л. Л. Адаптація світових моделей публічного управління до вітчизняних реалій. Актуальні проблеми державного управління. 2015. – № 2 (62). – С. 118–120.

2. Лесик О. Архетипи та їх роль у розвитку вітчизняної моделі державного управління. Архетипіка і державне управління: виклики та ризики суспільної трансформації. – 2016 р. – С. 39–49.

3. Lesyk O. Factors of adaptability of foreign experience in Public Administration Models reforming to Ukrainian reality. The scientific method. Warszawa, Poland. – 2016. – № 2 (2). – P. 58–63.

4. Лесик О. В. Модель державного управління: сутність поняття, структура, складові. Держава та регіони. Сер. Державне управління. – 2017. – №2. – С. 4–11.

5. Лесик О. В. Траєкторія трансформаційних перетворень системи державного управління: визначення оптимальності та алгоритм реалізації. Теоретичні та прикладні питання державотворення. – 2017. – № 20. – С. 21–30.

6. Лесик О. В. Сучасний стан вітчизняної системи державного управління: переваги та недоліки. Міжнародний науковий журнал «Інтернаука». – 2017. – № 11 (33). – С. 27–29.

Опубліковані праці апробаційного характеру:

7. Лесик О. В. Digital-Era Governance – новітня модель реформування державного управління. Державне управління в Україні: історія державотворення, виклики та перспективи : матеріали VI Міжнар. наук. конф. аспірантів та докторантів із держ.упр. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2015. – С. 31–34.

8. Лесик О.В. Розмежування понять “модель управління”, “модель державного управління”, “моделі в державному управлінні” в теорії державного управління. Реформування публічного управління: теорія, практика, міжнародний досвід : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, присвяченої 20-річчю утворення інституту. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2015. – С. 138–139.

9. Lesyk Olena. Development of Ukrainian public administration model: main issues. New Insights in Public Administration : materials of Scientific Seminar of PhD Students. Odessa : ORIPA NAPA, 2015. – P. 28.

10. Лесик О. В. Розвиток вітчизняної моделі державного управління: регіональний рівень. Пріоритети стратегії регіонального розвитку України : Зб. матеріалів міжрег. наук.-практ. семінару. Херсон, 2015 р. – С. 67–72.

11. Лесик О. В. Діалектика державності та недержавності в історії становлення вітчизняної моделі державного управління. Розвиток основних напрямів соціогуманітарних наук : проблеми та перспективи: зб. статей та тез доповідей за мат. III Всеукр. наук.-практ. конф. з міжнар. Учасстю. Дніпродзержинськ: ДДТУ, 2016. – С. 98–99.

12. Лесик О. В. Інноваційна складова зарубіжного досвіду реформування публічного управління. Становлення публічного адміністрування в Україні :

матеріали VII Всеукр. міжвуз. конф. студентів та молодих учених. Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2016. – С. 152–155.

13. Лесик Е. Ключевые векторы реформирования отечественной модели государственного управления в свете евроинтеграционных процессов (системный подход). Украина – България – Европейски Съюз: съвременно състояние и перспективи: сборник с доклади от международна научна конференция. Том 2. “Наука и икономика”. Варна, 2016. – С.204–209.

14. Лесик О. Упорядкування в системі державного управління: ієрархія та гетерархія. Державне управління в Україні: історія державотворення, виклики та перспективи: матеріали VII Міжнар. наук. трав. конф. аспірантів та докторантів із держ.упр. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2016. С. 32–35.

15. Лесик О. В. Типологія зв'язків у моделі державного управління. Становлення публічного адміністрування в Україні : матеріали VIII Всеукр. міжвуз. конф. студентів та молодих учених. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2017. – С.114–117.

16. Лесик О. В. Фактори впливу зовнішнього середовища на систему державного управління України. Державне управління в Україні: історія державотворення, виклики та перспективи : матеріали VIII Міжнар. наук. конф. аспірантів та докторантів із держ.упр. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2017. –С. 28–30.

ЗМІСТ

ВСТУП	16
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ	25
1.1. Система державного управління як різновид соціальних систем	26
1.2. Понятійно-категоріальний апарат дослідження системи державного управління: сутність та складові	40
1.3. Світові моделі реформування державного управління: успіхи та прорахунки	60
Висновки до розділу 1	76
РОЗДІЛ 2. ХАРАКТЕРИСТИКА СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ	78
2.1. Система державного управління України в історичній ретроспективі	79
2.2. Нормативно-правові засади функціонування системи державного управління	93
2.3. Сучасна модель державного управління: переваги та недоліки	117
Висновки до розділу 2	131
РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ РОЗВИТКУ ВІТЧИЗНЯНОЇ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ	133
3.1. Модель державного управління як прообраз трансформаційних перетворень системи державного управління	134
3.2. Траєкторія трансформаційних перетворень системи державного управління: визначення оптимальності та алгоритм реалізації	148
3.3. Засоби забезпечення реалізації перетворень системи державного управління	161
3.3.1. Фактори спадковості системи державного управління	161
3.3.2. Можливості адаптації зарубіжного досвіду	168
Висновки до розділу 3	175
ВИСНОВКИ	177
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	183
ДОДАТКИ	208

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

ІМоРе	індекс моніторингу реформ
КМУ	Кабінет Міністрів України
МДА	місцева державна адміністрація
МДУ	модель державного управління
НПА	нормативно-правові акти
НПЗ	нормативно-правове забезпечення
СДУ	система державного управління
ЦОВВ	центральні органи виконавчої влади
DEG	Digital-Era Governance
NWS	Neo-Weberian State
NPM	New Public Management
NPG	New Public Governance

ВСТУП

Актуальність теми зумовлена складними трансформаційними перетвореннями системи державного управління України, спрямованими на перехід до політично організованого, відповідального нового суспільства, в якому поступово підвищується рівень ділової активності та політичної участі громадян, забезпечення їхніх прав і свобод, формується нова структура соціального простору. Відбувається комплексне перетворення українського суспільства, що є концептуально спрямованим процесом його трансформації, свідомим намаганням держави здійснювати якісні перетворення в усіх сферах життєдіяльності населення на основі мобілізації національних ресурсів та з урахуванням досвіду розвинених країн. Водночас сучасний стан системи державного управління характеризується поглибленням розриву між очікуваннями населення та реальними перетвореннями, про що свідчить, як криза довіри громадян до владних інституцій, так і зростання скептичного ставлення щодо можливостей успішного реформування.

При цьому обраний курс перетворень яскраво демонструє рух у бік європейських орієнтирів, тому у світлі глобалізаційних процесів надзвичайно гостро постає проблема збереження національних традицій і особливостей, що актуалізує необхідність врахування історичних уроків, пошуку та використання наявного в системі державного управління ендогенного потенціалу. Саме цей потенціал в умовах обмеженості ресурсів відіграє роль адитивного, а інколи й основного, ресурсного забезпечення.

Тобто в Україні динамічні зміни соціально-економічного та політичного простору не тільки актуалізували проблему визначення стратегії розвитку країни, а й рельєфно виявили низьку ефективність вітчизняної системи державного управління. У цих умовах вкрай необхідним стає пошук альтернатив подальшого розвитку, що можуть набувати вигляду моделей-орієнтирів щодо здійснення перетворень у довгостроковій перспективі. Водночас конструювання моделі державного управління, що служила б

прообразом трансформаційних перетворень, не може вирішити реальних проблем без визначення оптимальної траєкторії переходу до неї та розробки практичних рекомендацій.

Актуалізацію системного підходу до дослідження державного управління України, застосування методу моделювання, його відповідне наукове обґрунтування, а також аналіз вітчизняної і зарубіжної практики реформування державного управління здійснено у працях багатьох вітчизняних і зарубіжних учених, серед яких слід відзначити напрацювання: В. Авер'янова [1–3], Г. Атаманчука [5–6], В. Афанасьєва [7–8], В. Бакуменка [15–17], В. Князева [41,48], В. Козбаненка, С. Кравченка [15, 41, 220], В. Мартиненка [84–86], Н. Нижник [98], П. Надолішнього [93–96]. Соціально-філософський аналіз державного управління, визначення методологічної ролі понять, категорій і принципів, парадигм в аналізі суспільних процесів здійснено З. Балабаєвою, Л. Приходченко [107,113], Л. Сморгунівим [172], Ю. Сурмінім [91], В. Токовенко, В. Цветковим [197], О. Решотою [167, 180]. У працях Г. Емерсона, А. Файоля, М. Вебера, Ф. Тейлора та їх послідовників Г. Форда, Д. Істона, Т. Парсонса [73] та інших, сформульовано універсальні правила, що відображають загальні управлінські зв'язки, дотримання яких є запорукою підвищення продуктивності діяльності. Питання структури та функцій органів державного управління в Україні та за кордоном, їх спільних та відмінних рис, особливостей відносин з різними суб'єктами висвітлено в працях: О. Барабашева, В. Дзюндзюка, В. Корженка, М. Іжі, Н. Мельтюхової, О. Оболенського, Г. Одінцової, Т. Пахомової та інших учених [76].

Нагальність дослідження теми зумовлена і тим, що, незважаючи на ґрунтовну розробленість зазначеної проблематики, процес становлення та розвитку вітчизняної системи державного управління здебільшого розглядався фрагментарно. Водночас сучасний етап розвитку української держави актуалізує потребу у всебічному науковому обґрунтуванні і практичному впровадженні властивої саме українському суспільству моделі державного управління.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження виконане в рамках науково-дослідних робіт ОРІДУ НАДУ при Президентіві України протягом 2015–2017 рр. за темами: «Пріоритети стратегії регіонального розвитку: особливості реалізації на прикладі Херсонської області» (номер державної реєстрації № 0113U001786), де автором, як відповідальним виконавцем, обґрунтовано актуальність адаптації іноземного досвіду до вітчизняних реалій, розроблено рекомендації щодо розвитку регіонального рівня вітчизняної моделі державного управління; «Механізми горизонтальної взаємодії в системі публічного управління в умовах децентралізації» (номер державної реєстрації № 0115U001261), де особистий внесок автора як виконавця полягав в узагальненні теоретичних основ дослідження горизонтальної взаємодії, визначенні типології зв'язків, виокремленні факторів адаптивності зарубіжного досвіду до вітчизняних реалій.

Мета і завдання дослідження. Мета дисертаційного дослідження полягає у теоретико-методологічному обґрунтуванні моделей розвитку вітчизняної системи державного управління та розробці практичних рекомендацій щодо визначення оптимальної траєкторії трансформаційних перетворень в умовах глобалізаційних процесів.

Для досягнення поставленої мети визначено такі дослідницькі завдання:

- обґрунтувати теоретико-методологічний підхід до проведення дослідження системи державного управління;
- уточнити змістовні та сутнісні характеристики поняття «модель державного управління», а також низки інших ключових дефініцій дослідження;
- здійснити комплексний аналіз світових моделей реформування державного управління, визначити їх основні риси та виокремити фактори адаптивності до сучасних вітчизняних умов;
- визначити особливості становлення вітчизняної системи державного управління, виокремити основні архетипи, притаманні їй;

- проаналізувати нормативно-правові основи функціонування сучасної системи державного управління та визначити її переваги і недоліки;
- запропонувати сучасну модель державного управління та модель-прообраз трансформаційних перетворень, окресливши траєкторію практичної реалізації обґрунтованих теоретичних положень.

Об'єкт дослідження – система державного управління.

Предмет дослідження – моделі розвитку вітчизняної системи державного управління.

Методи дослідження. Теоретичну та методологічну основу дисертаційної роботи становлять фундаментальні положення теорії державного управління, загально філософських та державно-управлінських аспектів застосування системного підходу, мережевого управління; наукові праці вітчизняних і зарубіжних науковців із теорії та методології державного управління.

Складність об'єкта дослідження спонукає до застосування системного та системно-діалектичного, діяльнісного, інституціонального, архетипного підходів. Для визначення структури та властивостей системи державного управління, перебігу окремих процесів у ній було застосовано елементи концепції універсального еволюціонізму.

У дисертації застосовувалися загальнонаукові та спеціальні методи дослідження, зокрема за допомогою: аналітичного методу здійснено відбір наукової інформації за темою дисертації; компаративного та логіко-семантичного методів досліджено понятійний апарат; структурно-функціонального аналізу та декомпозиції обґрунтовано структуру та складові вітчизняної системи державного управління, визначено її сучасний стан та окреслено шляхи вдосконалення.

Метод моделювання застосовано в процесі узагальнення та систематизації історичного досвіду становлення системи державного управління шляхом побудови відповідних теоретичних конструктів та при обґрунтуванні ключових векторів перетворень.

Емпіричною основою дослідження стали нормативно-правові акти Президента України, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України, що визначають структуру, складові системи державного управління, регламентують державно-управлінські відносини, матеріали періодичних видань, статистичні матеріали.

Наукові принципи і засоби наукового пізнання гарантують достовірність результатів, досягнення поставленої мети.

Наукова новизна одержаних результатів дослідження полягає у теоретико-методологічному обґрунтуванні моделей розвитку вітчизняної системи державного управління та розробці практичних рекомендацій для визначення оптимальної траєкторії трансформаційних перетворень в умовах глобалізаційних процесів. У результаті проведеного дослідження отримано нові наукові й практичні результати:

уперше:

- доведено, що якісна трансформація системи державного управління, її ефективне реформування забезпечується лише за умови наявності тісної взаємодії між об'єктом та суб'єктом державного управління, відсутності чіткого відмежування учасників суб'єктно-об'єктних відносин. Так, об'єкт продукує цілі системи, корегує характер управлінських впливів шляхом участі у прийнятті рішень та забезпеченні зворотного зв'язку; реалізовує практичні дії щодо вирішення суспільно значущих проблем разом із суб'єктом;

- обґрунтовано, що застосування системного підходу до наукового супроводу реформування вітчизняної системи державного управління, врахування можливостей реалізації ендогенного потенціалу та адаптація світових практик до історичних особливостей надасть змогу трансформувати систему державного управління в рефлексивну, гнучку та адаптивну, що сприятиме підвищенню її життєздатності та ефективності. Це знайшло відображення в розробленій моделі державного управління як прообразу реформування, що ґрунтується на концептуальних підходах розширення взаємозв'язків, взаємодії та взаємовпливів у межах суб'єктно-об'єктних

відносин, починаючи з етапу цілепокладання до безпосередньої оцінки управлінських впливів;

удосконалено:

- понятійний апарат науки державного управління в аспекті досліджуваної наукової проблеми, зокрема уточнено визначення поняття «модель державного управління» у частині відповідності сутнісних характеристик дефініції вимогам до побудови моделей (наявність прототипу, штучність; значущість відображених властивостей об'єкта; відповідність оригіналу). Встановлено, що відмінність між змістовним наповненням понять «модель державного управління», «модель реформування державного управління», «моделі в державному управлінні», «моделі організаційних систем у державному управлінні» лежить у площині співвідношення «модель-прототип» та полягає у відмінних прототипах для моделювання;

- теоретичні підходи до ідентифікації історичних особливостей вітчизняної системи державного управління, а саме використання положень концепції універсального еволюціонізму (у частині факторів спадковості системи) та архетипної парадигми, що сприятиме підвищенню усвідомлення причин перебігу реформ, визначенню умов відбору зарубіжного досвіду для подальшої імплементації, врахування історичних особливостей у процесі реформування;

дістали подальшого розвитку:

- методичні підходи до оптимізації системи державного управління, що ґрунтуються на визначенні: математичного (застосування якого передбачає оперування формалізованими методами) та системно-діалектичного (ґрунтується на виявленні та врахуванні дії об'єктивних системних законів, відповідно до них закономірностей та принципів, що є основою для окреслення оптимальної траєкторії перетворень).

Практичне значення одержаних результатів. Основні концептуальні положення, висновки та рекомендації дисертаційної роботи мають практичне спрямування та можуть бути враховані, як у процесі реформування системи

державного управління, так і при перегляді взаємодії на місцевому рівні, прийнятті управлінських рішень щодо вдосконалення функціонування окремих підсистем, координації зусиль усіх акторів для забезпечення ефективного вирішення суспільно значущих проблем, а також при підготовці науково-педагогічних та професійних кадрів. Висновки та рекомендації дослідження вже використали:

- *Вінницька обласна державна адміністрація* при розробці нової редакції «Стратегії збалансованого розвитку Вінницької області на період до 2020 року»; зокрема методичні матеріали щодо визначення оптимальної траєкторії трансформаційних підходів на основі системно-діалектичного підходу (довідка про впровадження від 16.08.2017 № 01.01-67/4826);

- *Миколаївська обласна рада* під час розробки стратегічних планових документів та при перегляді взаємодії на місцевому рівні, координації зусиль усіх акторів для забезпечення ефективного вирішення суспільно значущих проблем; зокрема матеріали щодо врахування можливостей реалізації ендogenous потенціалу та адаптації до історичних особливостей світових практик, розширенні взаємозв'язків, взаємодії та взаємовпливів у рамках суб'єктно-об'єктних відносин на всіх етапах управлінського процесу (довідка про впровадження від 28.08.2017 № 708-19/05-17);

- *Херсонський обласний центр* перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій – при підготовці навчальних програм та навчально-методичних матеріалів фахового спрямування з питань підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування; зокрема методичні матеріали щодо розвитку регіонального рівня вітчизняної моделі державного управління при проведенні тематичного короткотермінового семінару (довідка про впровадження від 18.11.2015 № 01-19/128);

- *Комунальний вищий навчальний заклад «Вінницька академія неперервної освіти»* при розробці навчально-методичного комплексу дисципліни

«Стратегічне управління»; зокрема напрацювання, присвячені узагальненню зарубіжного досвіду та класифікації світових моделей реформування державного управління, використанню архетипного підходу до визначення історичних особливостей вітчизняної моделі державного управління (довідка про впровадження від 21.06.2017 № 01/21-455);

- *Херсонський національно-технічний університет спільно з Варненським економічним університетом в м. Варна (Болгарія)* при написанні рекомендацій V Міжнародної науково-практичної конференції «Україна – Болгарія – Європейський Союз: сучасний стан і перспективи» та Аналітичної записки; зокрема наукові напрацювання «Ключові вектори реформування вітчизняної моделі державного управління у світлі євроінтеграційних процесів (системний підхід)» (акт упровадження від 03.10.2016 № 137).

Одержані результати дають можливість оновити навчальні плани й програми вищих навчальних закладів, а також програми підвищення кваліфікації кадрів для органів державного управління й органів місцевого самоврядування. Можуть бути використані для подальших наукових розробок теми, зокрема в теорії та практиці публічного управління, стратегічному плануванні та управлінні змінами.

Особистий внесок здобувача. Дисертаційне дослідження є самостійною науковою працею, усі науково-аналітичні й теоретико-методологічні висновки та рекомендації розроблені автором на основі джерелознавчого аналізу та власних спостережень.

Апробація результатів дисертації. Основні положення та наукові результати дослідження обговорювалися на теоретико-методологічних семінарах та розширеному засіданні кафедри державного управління і місцевого самоврядування Одеського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України (протокол від 29.06.2017 № 25), а також апробовані на науково-комунікативних заходах протягом 2014–2017 рр., а саме: «Державне управління в Україні: історія державотворення, виклики та перспективи» (м. Одеса, 2015–2017 рр.); «Реформування публічного

управління: теорія, практика, міжнародний досвід» (м. Одеса, 2015 р.); «New Insights in Public Administration» (Odessa, 2015); «Пріоритети стратегії регіонального розвитку України» (м. Херсон, 2015 р.); «Розвиток основних напрямів соціогуманітарних наук: проблеми та перспективи» (м. Дніпродзержинськ, 2016 р.); «Становлення публічного адміністрування в Україні» (м. Дніпропетровськ, 2016–2017 рр.); «Україна – Бьлгария – Европейски Съюз: съвременно състояние и перспективи» (м. Варна, 2016 р.).

Публікації. З теми дисертації автором опубліковано 6 фахових статей, з яких одна в зарубіжному виданні, та 10 праць апробаційного характеру.

Структура та обсяг дисертації. Робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел, 11 додатків. Обсяг змісту дисертації становить 234 сторінок, містить 10 рисунків та 3 таблиці. Використано 230 джерел, у тому числі 24 – іноземними мовами.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Україні необхідно здійснити низку перетворень за досить короткий проміжок часу, тож окремі аспекти світового досвіду, дослідження можливостей їх впровадження є одним з пріоритетних напрямів при визначенні не лише основних векторів перетворень, а й способів їх здійснення, що актуалізує необхідність вивчення, узагальнення та визначення векторів впровадження моделей державного управління, ефективність яких апробована світовою практикою.

Дослідження СДУ за допомогою моделювання надає змогу створити теоретичний конструкт, який відображатиме сутність системи, а результати його дослідження нададуть змогу пояснити вже відомі та виявити нові властивості. Тож виникає потреба детально проаналізувати еволюцію поглядів на поняття «система», визначення місця системи державного управління з-поміж інших систем, окреслення теоретичних аспектів застосування методу моделювання для їх відображення зумовлено потребою ґрунтовного.

При цьому наявність значної кількості споріднених за змістом та просто співзвучних понять в науці державного управління, підчас їх ототожнення, а то й підміна, актуалізує потребу уточнення ключових понять дослідження, визначення їх змістовних та сутнісних характеристик на основі узагальнених результатів аналізу теоретичних напрацювань вітчизняних та зарубіжних науковців. Відтак у розділі:

- проаналізовано наукові підходи до застосування системного підходу в державному управлінні;
- визначено змістовні та сутнісні характеристики ключових дефініцій дослідження;
- проаналізовано та структуровано зарубіжний досвід реформування систем державного управління.

1.1. Система державного управління як різновид соціальних систем

Виокремлення та структуризація системи державного управління, визначення її сутнісних характеристик та окреслення траєкторії майбутніх перетворень ґрунтується на синтезі концептуальних засад системного підходу та напрацюваннях вітчизняних та зарубіжних науковців науки державного управління.

Системний підхід у державному управлінні ґрунтується на теорії систем, основоположником якої є О. Богданов. Принципово важливим є те, що системність передбачає переважання внутрішніх зв'язків компонентів між собою над зовнішнім впливом на них [21]. В процесі утворення система обумовлює появу інтегральних властивостей її компонентів, органічний зв'язок між якими зумовлює єдність при взаємодії з навколишнім середовищем. По суті, СДУ у будь-якій країні характеризується безліччю взаємозв'язків як в середині керуючої підсистеми так і між її структурними компонентами, водночас при взаємодії з зовнішнім середовищем (СДУ зарубіжних країн, міжнародними організаціями) вона позиціонується як єдине ціле.

Враховуючи складну природу СДУ особливої актуальності також набуває твердження автора щодо не статичності. Так перебування СДУ без перетворень є неможливим, однак досить часто попри динамічне реформування відчутні зміни не спостерігаються, по суті, це означає, що здійснені перетворення були урівноважені іншими, тобто СДУ знаходиться у стані рухомої рівноваги [Там само]. На противагу змінам відбуваються діаметрально протилежні, які призводять до перетворень складових, але не до змін усієї системи. В складній системі внаслідок постійної взаємодії відбуваються зміни, однак в випадку, коли ці зміни урівноважені іншими, ми отримуємо збереження попереднього стану.

Досить важливим аспектом напрацювань О. Богданова є підкреслення ролі організованості: «організаційна система завжди більша, ніж сума її складових елементів, а дезорганізаційна – завжди менша від суми своїх

частин» [171]. В поєднанні з постійно зростаючою складністю СДУ, організованість набуває все більшого значення, так як, вона спричиняє необхідність синхронізації диверсифікації керуючої підсистеми (суб'єкта управління) зі скороченням її кількісного складу та фінансових затрат на її утримання.

Проаналізуємо напрацювання Л. фон Берталанфі, в частині класифікації систем за критерієм шляхів поглиблення їх організованості [206, с. 6]:

- ті, що базуються на динамічній взаємодії частин (еквіфінальні системи);
- в основу яких покладена схема зворотного зв'язку;
- гомеостата Ешбі (система досягає стійкого стану шляхом проб і помилок).

Ми вважаємо, що СДУ досить важко віднести до якогось з типів, визначених у окресленій класифікації, однак ключові ознаки, за якими виокремлено групи відображаються певною мірою у окремих підсистемах та притаманні усій системі на різних етапах її функціонування.

Необхідність застосування системного підходу впливає з цілей загальної теорії систем, які запропонував Л. фон Берталанфі [19, С. 42]:

- дослідження ізоморфізмів (аналогічностей) понять, законів та моделей в різних галузях науки для їх переносу з однієї дисципліни в іншу;
- сприяння побудові адекватних теоретичних моделей для тих областей науки, в яких вони відсутні;
- мінімізація дублювання теоретичних досліджень в різноманітних наукових областях;
- стимулювання виявлення єдності науки шляхом встановлення зв'язків між спеціалістами різних наук.

По суті, досягнення цих цілей сприятиме застосуванню напрацювань одних наук в рамках розвитку інших. Зазначене свідчить про необхідність застосування системного підходу та напрацювань загальної теорії систем для дослідження державного управління, так як воно потребує побудови інтегрального конструкту, який поєднуватиме напрацювання різних наук.

Зазначимо, що за цільовим призначенням загальна теорія систем покликана виокремити узагальнені закони, закономірності, принципи, які будуть універсальними та об'єктивно діючими в рамках різних галузей наукового знання, в тому числі і в державному управлінні.

В рамках нашого дослідження так чи інакше, але в постійно діалогічному взаємозв'язку знаходиться два поняття «система» та «модель». Близькість їх є досить значною, особливо за умови використання напрацювань параметричної загальної теорії систем, в рамках яких виокремлюється два види систем [189]:

- з атрибутивним концептом та реляційною структурою;
- з реляційним концептом та атрибутивною структурою.

Їх також називають і «системними моделями», тобто не лише моделі можна розглядати як системи, а й системи як моделі [168, С. 236]. Дана позиція підкреслюється також визначеною залежністю результатів дослідження системи від дослідника, який проводить таке дослідження, тобто, по суті, дослідник оперуючи з системою виокремлює лише ті її структурні елементи та ті взаємозв'язки, які доступні для його пізнання, тобто оперує уже не з самою системою, а з її моделлю, висновки про яку за аналогією переносить на всю систему.

Особливе значення для дослідження СДУ мають напрацювання параметричної загальної теорії систем школи професора А. Уймова. Так, в рамках даної теорії, на основі критики аналізу дефініціювання проведеного В. Садовським, система визначається як скінченна множина функціональних елементів і відносин (зв'язків) між ними, яке виділяється з середовища з певною метою та в рамках певного часового інтервалу [108, С. 13-14].

По суті, система представляється як об'єкт (множина елементів), наділена властивостями з відповідним відношенням. Будь-яка система має три рівні організації [45, С. 195]:

- концептуальний (рівень системо утворюючої властивості);
- структурний (рівень системо утворюючого відношення);
- субстратний (рівень елементів системи).

Сама ж побудова системи розпочинається з побудови верхнього рівня, тобто концепту та структури, а лише потім відбувається їх реалізація на субстраті (тобто функціональній структурі).

Специфіка системного підходу, власне, і полягає в тому, що дослідження йде не від елементів до концепту, а навпаки від концепту та структури до елементів, тобто субстрат відіграє похідну роль.

Відповідно, опираючись на ці рівні можна проілюструвати, яким чином виокремлюється вітчизняна СДУ з-поміж інших. Так, як система, вона повинна бути наділена певною внутрішньою єдністю та відмінністю від інших. Ключовим для виокремлення системи є наявність концепту, який власне і підтримує цілісність СДУ, тобто наявність цільового компоненту.

Структура визначає її будову, устрій базується на специфічних характеристиках країни, які і визначають зв'язки компонентів всередині системи. За рахунок наявності унікальних характеристик, до яких можна віднести як внутрішні (історичні особливості, ментальність, ресурсний потенціал), так і зовнішні (геополітичне становище, місце в міжнародних відносинах тощо) чинники, які в сукупності і складають унікальну систему. Відмінність цього рівня системи і є ключовою причиною, яка не дозволяє екстраполювати зарубіжний досвід, а обумовлює об'єктивну потребу його ретельного відбору та адаптації.

Третім рівнем є субстратний, який є похідним від попередніх двох. На цьому рівні реалізується принцип взаємозв'язку всіх елементів, що зрештою і дозволяє забезпечити цілісність та однорідність системи. Водночас, СДУ є штучною системою, яка знаходиться під впливом як об'єктивних законів так і перетворюючих управлінських впливів, що інколи призводить до виникнення дисонансу між концептуальним та структурним рівнем з субстратним, тобто динамічні перетворення, які об'єктивно відбуваються на перших двох рівнях, не синхронно відбуваються на третьому – субстратному – рівні. Це обумовлює необхідність створення динамічного субстрату, зокрема суб'єкта управління.

Опираючись на визначені рівні системи та задля окреслення можливих перетворень визначимо основні типи реформ, які можуть відбуватися в СДУ.

Відповідно до того який з рівнів системи реформують, можна виділити такі види реформ [106, С. 228]:

- концептуальні (такі, що передбачають перетворення в цільовому компоненті);
- структурні (коли предметом реформування будуть взаємозв'язки всередині системи);
- субстратні (ті, що передбачають кількісні або якісні зміни елементів системи.)

По суті, реформи, при здійсненні яких втрачається концепт системи будуть руйнівними, за умови його збереження, реформи можна вважати системозберігаючими, тобто такими, які забезпечують динамічні перетворення СДУ в відповідності до нових викликів як зовнішнього, так і внутрішнього середовища. Що ж стосується зміни сутнісного наповнення самого концепту, то воно обумовлюватиме переформатування системи, перетворення її в іншу систему, навіть за умови збереження територіальних меж.

Водночас найризикованішим є реформування структури, тобто взаємозв'язків, яке може проводитись як зі зміною компонентного складу, тобто субстратними перетвореннями, так і на основі уже існуючої системи. Такі перетворення можуть спричиняти зміни в концептуальному рівні системи, тобто значно змінювати цільове призначення, що чинитиме загрозу для її існування. Реформування ж повинно стосуватися досягнення проміжних цілей, які є похідними від елементів системи та наявних взаємозв'язків та служать для реалізації головної мети існування системи.

Наведене вище визначення поняття «система», запропоноване А. Уйомовим, відображає аналіз напрацювань та авторську позицію. На наш погляд, доречним також буде доповнити визначенням, яке досить часто використовується в рамках науки державного управління, а саме запропоноване В. Афанасьєвим, трактування поняття «система», як цілісного утворення, якому

притаманні якісні характеристики, не властиві компонентам, що його утворюють. Це сукупність об'єктів, взаємодія яких спричиняє появу нових інтегративних якостей, не притаманних окремим компонентам системи [7].

На відміну від А. Уйомова, у своєму розумінні Ю. Сурмін виходить з того, що [49, С. 561] система – це сукупність елементів, що характеризуються структурою, зв'язками та функціями, які забезпечують її цілеспрямований розвиток як цілого.

В науці існує ряд критеріїв за якими класифікують системи, так виокремимо місце СДУ з-поміж інших систем. За природою СДУ є соціальною системою, за ступенем складності – складна, за кількістю функцій – поліфункціональна, за спроможністю до руху – динамічна, за траєкторією розвитку – нелінійна.

Відносячи СДУ до соціальних, необхідно навести визначення сутнісного наповнення дефініції «соціальна система». Узагальнюючи підходи до визначення цього поняття, яке є центральним в рамках соціології, та водночас не заглиблюючись у детальний аналіз трактування, за «операційне» визначення візьмемо такі:

- це сукупність соціальних явищ і процесів, що перебувають у відносинах і зв'язках між собою і створюють деякий цілісний соціальний об'єкт;
- це складно-організоване цілісне утворення, впорядковане і пов'язане з сукупністю взаємо детермінованих зв'язків між його елементами;
- це цілісне утворення, головним елементом якого є люди, їх зв'язки, взаємини та взаємодії, а також соціальні інститути та організації, соціальні групи, спільноти, норми і цінності.

Тобто, ключовою властивістю таких систем є те, що їх ядром є суспільна життєдіяльність людей, взаємодія та взаємовідносини між окремими структурними елементами суспільства. Водночас і СДУ ґрунтується на суспільній життєдіяльності людей, її структурний рівень лежить в площині взаємовідносин у суспільстві, концептуальний – суспільно значущою метою, а

субстратний складається з елементів, які формуються людьми та їх життєдіяльністю.

Під СДУ розумітимемо [48, С. 515]:

- цілісну, організовану на єдиній правовій основі сукупність інститутів, функцій, відносин, процесів, принципів і методів управління суспільством;
- органічне поєднання суб'єкта управління (керуючої системи); об'єкту управління (керованої системи); всієї сукупності різноманітних зв'язків, які при цьому здійснюються (системи управлінських відносин щодо їх взаємодії).

Усвідомлюючи сутність складної природи СДУ, необхідно також окреслювати певну траєкторію, за допомогою якої здійснюватиметься перетворення цієї системи у обраному напрямку, задля цього окрім системного підходу доречно також вести мову про застосування елементів діяльнісного підходу. Його застосування дозволяє [109, С. 169]:

- структурувати державно-управлінський процес за допомогою чітко визначених категорій, що описують окремий об'єктивний управлінський цикл – вихідний стан (об'єкт дії), суб'єкт, цілепокладаюча дія суб'єкта, засіб, зміна вихідного стану (результат);
- усвідомити суб'єктивну складову вказаного процесу – потреба, інтерес, мотив, мета, вибір засобів дії, раціонально-емоційний супровід дії, рефлексія щодо отриманого результату;
- визначити міру відповідності мети – дійсності та можливостям суб'єкта, засобів – меті, мотивів – перспективним тенденціям сфери управління;
- встановити співмірність всіх використовуваних теоретичних компонентів управлінської діяльності (юридичний закон, концепція, доктрина, стратегія, програма, указ, розпорядження тощо.) та її предметно існуючих умов (матеріальна, економічна та технологічна база, рівень професійної майстерності виконавців тощо);

- розкрити державно-управлінську діяльність як управлінський цикл, що постійно змінює вихідну даність і продукує оновлення.

Для виокремлення тенденцій розвитку СДУ варто застосовувати елементи діяльнісного підходу, сутність якого полягає в акцентуванні уваги на особливостях людського активного ставлення до світу з метою його раціональної зміни та перетворення. Його започатковано Аристотелем, вченням про діючу причину як актуалізацію можливого, за приклад якої береться творчість скульптора. В останній проявляється єдність чотирьох начал: формального, матеріального, діючого та цільового [109, С. 163].

М. Вебер, Е. Фром, Дж. Сорос та ін., які обґрунтовують необхідність враховувати разом із внутрішніми для певного виду діяльності чинників, низку інших, доповнюючи або другорядних. До них, зокрема, належать соціально зумовлені ціннісні установки та орієнтації, архетипи, очікування та прагнення. Зокрема, спорідненою діяльнісному підходу є рефлексивна теорія Дж. Сороса, згідно з якою «існує двосторонній зв'язок між уявленням про світ учасників певної ситуації і самою цією ситуацією. З одного боку, їх погляди перетворюються в події, з іншого боку, події формують погляди» [170, С. 112]. Тим самим, суб'єкти діяльності виступають у двох функціях – як діячі і як спостерігачі – і ці функції постійно ними опосередковуються або здійснюється рефлексивність.

По суті, саме з використанням діяльнісного підходу можливо окреслити оптимальну траєкторію трансформації СДУ, оцінити наявні перетворення, внести оперативні корективи.

На цьому етапі важливо чітко відмежувати дві дефініції, а саме «державне управління» та «система державного управління» задля запобігання їх подальшої підміни.

В науці існує значна кількість підходів до визначення поняття «державне управління» (Див. Додаток В), узагальнюючи їх, зазначимо, що дану дефініцію трактують як:

- різновид діяльності держави;

- цілеспрямований суб'єктно-об'єктний вплив;

Інакше кажучи це певні управлінські впливи, які реалізуються в системі та реагування на зворотні зв'язки від об'єкта управління.

СДУ ж це певна органічна, цілісна сукупність тих елементів, які вступають у взаємодію, ті цілі та взаємозв'язки, які виникають в процесі такої взаємодії. По суті, державне управління є одним зі складових структурного (використовуючи понятійний апарат параметричної загальної теорії систем) рівня системи, на якому знаходяться ті зв'язки та відношення, які існують в системі та визначають та видозмінюють її компонентний склад (субстрат).

Підсумовуючи, зазначимо, що застосування системного підходу забезпечує досягнення суті та складності природи СДУ, визначення її властивостей, параметрів, на які необхідно опиратися в процесі здійснення управлінських впливів, особливо тих які спрямовані на трансформацію СДУ. Стосовно діяльнісного підходу, то його застосування є важливим при реалізації безпосереднього процесу державного управління, при аналізі наявних державно управлінських впливів та при плануванні траєкторії трансформації СДУ. Органічне поєднання ж цих двох підходів дозволить максимально розкрити перетворення СДУ відповідно до трьох компонентної моделі реформ, відповідно до якої при проведенні перетворень будь-якої системи (підсистеми, елементу) ми можемо окреслити поточний (з відповідним аналізом історичного досвіду) та бажаний стан, а також визначити чітку траєкторію переходу від одного стану до іншого. Відтак поточний та бажаний стани буде зображено у вигляді моделі державного управління, побудованої на основі існуючої та бажаної СДУ з використанням системного підходу, тоді як бажана траєкторія перетворень буде окреслена на основі поєднання системного з діяльнісним підходами.

В рамках теорії систем існує значна кількість підходів, однак, на наш погляд, найповніше розкрити сутність природи СДУ можливо, опираючись на ключові аспекти концепції універсального еволюціонізму. Так, М. Моїсєєв визначає механізми, що задіяні в утворенні та існування системи: кон'югації,

збору, цілепокладання, самоорганізації. Актуальним є розрізнення особливостей процесу самоорганізації в залежності від походження системи: самоорганізація в «природних» системах та в «штучних» [89, С. 158]. Штучними вважатимемо ті системи, які спродуковані діяльністю людського розуму. Звідси ще одна складова поняття СДУ, а саме штучність походження, що дає змогу виокремити фактори впливу на неї:

- об'єктивні закони природного світу та закони суспільного буття, які проявляються в таких системах як тенденції, яким притаманний вищий рівень невизначеності та стохастичності;
- «дія розуму», як осмислений спрямовуючий вплив.

Аналізуючи процес самоорганізації в СДУ, підкреслимо існування закону дивергенції, під яким ми вбачатимемо зростання різноманітності та складності світу [Там само, С. 232], що об'єктивно обумовлює зростання складності та різноманітності управлінських структур, їх організаційних форм.

Спробуємо осмислити розвиток СДУ з позицій обґрунтованої М. Моїсеєвим теорії універсального еволюціонізму.

Опираючись на теорію еволюції Ч. Дарвіна, М. Моїсеєв виділив об'єктивні властивості системи: мінливість, спадковість та відбір [Там само, С. 38]. Пояснимо їх в рамках теорії державного управління. Так, мінливість – стохастичність та невизначеність – видається не досить раціональною, так як по суті процес управління спрямований на досягнення певного результату, а отже, ці фактори є деструктивними та не повинні існувати в процесі управління. Однак, коли ми говоримо про складну соціальну систему, неможливо повністю передбачити кінцевий результат будь-якого впливу на таку систему, саме в цьому і полягає стохастичність поведінки. Особливого значення набуває у цьому ключі роль механізмів зворотного зв'язку, наявність яких дозволяє перетворити деструктивну дію стохастичності поведінки в конструктивний фактор розвитку. В будь-якому випадку, мінливість утворює «поле можливостей» для подальшого розвитку СДУ.

Спадковість – це сукупність тих попередніх станів системи, які спричинили її теперішній стан. По суті, той історичний досвід, традиції, особливості, архетипи, яких набула система за весь процес своєї еволюції або за весь період свого існування. Іншими словами, спадковість – це можливість майбутнього залежати від минулого.

Оскільки СДУ як продукт діяльності людського розуму є штучно створеною, то відбір в такому ключі розглядатиметься як осмислений підбір методів, засобів, способів, інструментів тощо в відповідності до об'єктивно існуючих особливостей спадковості та мінливості.

Особливого значення в такому руслі набуває поняття «причинність» [89, С. 38]. Лише сукупність трьох визначених вище аспектів (мінливості, спадковості та відбору) дають уявлення про причинність. Для СДУ це має вирішальне значення, адже визначення причини певного явища, справжньої першопричини, а не похідної, є першим кроком на шляху вирішення проблеми. Зазначене дозволяє виокремити три складових причини того чи іншого стану системи державного управління:

- вплив стохастичної складової;
- вплив історичного досвіду;
- здійснення певних управлінських впливів.

При здійсненні управлінського впливу обов'язковою є опора на наявні історичні традиції та особливості. По суті стохастична, непередбачувана складова, яку можна назвати «чорною скринькою» може бути простежена саме в руслі аналізу її попередніх проявів, а, отже, історичного досвіду. Звісно, не можна ставити на один рівень ці три складові, адже відбір, який в СДУ знаходить своє вираження в управлінських впливах, є певним рішенням суб'єкту управління, тоді як стохастична складова та історичний досвід існують об'єктивно, вплив їх також буде в не залежності від того яким чином буде здійснено відбір.

Аналізуючи складові причинності, ми зазначили, що лише третина з них є певним чином залежною від суб'єкту управління, та й та в досить обмежених

рамках. Щодо стохастичної складової існування системи, то передбачити її точний стан не є можливим, можливою є лише спроба певного прорахунку її стану, який в свою чергу, може й не наступити. Один і той самий управлінський вплив за різних умов може призвести до кардинально відмінних результатів.

В процесі своєї життєдіяльності система адаптується як до зовнішніх впливів, так і до змін, які відбуваються всередині такої системи. Однак, в процесі свого існування вона зазнає впливу певних біфуркаційних механізмів. Чим складнішою є система, тим більшої кількості біфуркаційних впливів різного масштабу вона зазнає. Особливо важливим це є в соціальних системах, так як в них кількість елементів є колосально великою. Коли ми говоримо про соціальну систему, то враховуємо, що кожна окрема людина, групи людей тощо є її елементами. При цьому кожен окремий елемент системи зазнає значної кількості впливів з боку біфуркаційних механізмів, відповідно до яких змінюється сам елемент. Цей факт, підкреслює динамічність соціальної системи в цілому, та СДУ зокрема.

В рамках теорії універсального еволюціонізму складна соціальна система не є керованою. Суспільство власне і є складною соціальною системою, а процеси, які в ньому відбуваються, суспільні відносини є об'єктом державного управління. Тут ми нашоувхуємось на певну невідповідність, так як, управляти системою такої складності є неможливим. Однак, в системі, управління в якій є неможливим, завжди є можливим спрямування. Для спрямування системи в певному напрямку можливим є виокремлення з її складу певних елементів (груп елементів, взаємозв'язків, комплексів, явищ) управління, регулювання, програмування діяльності яких є можливим. Тоді ми можемо говорити, що спрямований розвиток суспільства – це розвиток, який існує в системі заборон. Так, в керованих системах об'єктом управління може бути вся система, тоді як в некерованих – окремі характеристики системи. Саме опираючись на це, можемо зробити висновок, що за відсутності можливості управляти системою, виникає необхідність створити системі такі умови, за яких вона не зможе не розвиватись, або не зможе рухатись в іншому, окрім заданого, напрямку.

Мова йде про необхідність виокремлення в умовно керованій системі елементів, управління якими є реальним, задля спрямування всієї системи в потрібному напрямку. Щодо системи державного управління, то актуальною є така теза: «складність системи управління, яка б зберігала «якість» управління, зростає непомірно швидше складності самої керованої системи» [89, С.322]. Звідси слідує, що СДУ має бути значно складнішою, ніж об'єкт її управління. Це є очевидним ще й тому, що певним чином система управління містить в собі і систему, якою управляє.

Окремої уваги в концепції універсального еволюціонізму заслуговує її погляд на диверсифікацію управляючої складової та на суперечливий характер процесів децентралізації, так як вона не робить систему керованою, а породжує нові виклики. Отримуючи самостійність та чи інша спільнота перетворюється в організм: у нього виникають власні цілі та певні можливості їм слідувати. Ці цілі зовсім не обов'язково співпадають з цілями всього організму, вони завжди будуть відмінними.

Особливу увагу варто зацентрувати на дослідженні факторів спадковості (в рамках концепції універсального еволюціонізму), підкреслимо, що певним чином це ті особливості системи, які існують об'єктивно, по суті змінити їх з допомогою управлінських впливів неможливо, а перетворення їх та спрямування в необхідне русло потребує значного періоду часу. Подібна точка зору відстоюється і Д. Нортом [101], який будує свою теорію навколо положення про існування формальних та неформальних інститутів. Так, інститути це не лише діючі інститути громадянського суспільства, які знайшли своє юридичне оформлення та неформальні об'єднання, також сюди можна віднести ментальність, неформальні норми, усталені у суспільстві тощо. Опираючись на його дослідження, зазначимо, що основа СДУ формується саме неформальними інститутами, параметри, вимоги та властивості яких необхідно враховувати в процесі державного управління. Співпадіння наявних законів з неформальними нормами, які існують в суспільстві є обов'язковою умовою легітимізації керуючої підсистеми та складовою ефективності її діяльності.

Водночас трансформаційні перетворення неформальних інститутів дуже повільні, та також прослідковуються у рамках аналізу історії еволюції систем.

Одним з найбільш ілюстративних підходів до вивчення факторів спадковості соціальних систем є архетипний підхід [46]. Сутність цього підходу полягає у нелінійній причинно-наслідковій відповідності, це означає, що причиною та наслідком можуть бути феномени з різних сфер, різних історичних епох тощо. Наявні відносини є відбитком історичного минулого, відповідність між якими забезпечується виникненням психосоціальних конструктів (по суті колективного несвідомого, тобто архетипів). Тобто центром соціальної якості є не сам індивід, як власне об'єктом державного управління не може бути безпосередньо людина, або групи людей, а тип взаємодії елементів соціального життя з іншими, тобто особливостей суспільних взаємовідносин. Саме в рамках архетипної парадигми яскраво розкривається самовплив СДУ.

Архетип є формою колективного несвідомого, безпрецедентна успадкована несвідома форма або образ, його можна вважати «соціальним кумулятивним феноменом», «мотиваційним геном», який передає з покоління в покоління набутий досвід [46, С. 27].

По суті, як фактори спадковості в рамках концепції універсального еволюціонізму, так неформальні інститути в рамках інституціональної теорії, так і архетипи відображають залежність поточного стану системи від історичного минулого або всієї системи або окремих її компонентів.

Водночас ні фактори спадковості, ні неформальні інститути, ні архетипи не є яскраво вираженими з позицій їх дослідження, їх швидше варто віднести до прихованих властивостей системи, які необхідно виявляти та в подальшому враховувати. Повертаючись до параметричної загальної теорії систем, визначимо одну з сформульованих в її рамках закономірностей, а саме те, що відповідність явних та латентних структур системи є умовою їх оптимального функціонування [188, С. 233]. Тобто, обов'язковим при здійсненні перетворень

СДУ необхідно враховувати її історичні особливості, які сформувалися у вигляді чи неформальних інститутів, чи архетипів, тобто факторів спадковості.

Ключовим методом дослідження та відображення результатів визначено метод моделювання. Актуальність його застосування ґрунтується на аналізі здобутків провідних науковців, зокрема, М. Моїсєєв визначає: «Існує одна обставина, яка лежить в основі будь-якого процесу пізнання: ми можемо оперувати лише з моделями, вивчати тільки моделі, не залежно від того, якою мовою ми користуємось – російською, французькою чи мовою математики. Наші знання завжди відносні, завжди є відображенням тих чи інших рис реальної дійсності, завжди є її моделлю» [88, С. 33]. Це актуалізує детальний розгляд сутності методу моделювання, його значення для дослідження СДУ, що й буде зроблено у наступному підрозділі.

1.2. Понятійно-категоріальний апарат дослідження системи державного управління: сутність та складові

В предметному полі дослідження визначено два процеси, а саме становлення та розвиток, дихотомія яких зумовлює розмежування їх змістовного наповнення.

Так, відповідно до енциклопедичного визначення, становлення – це філософська категорія, що відображає процес діалектичного переходу від одного ступеня розвитку до іншого як момент взаємоперетворення протилежних і разом з тим взаємопов'язаних моментів розвитку – виникнення й зникнення [179, С. 631]; процес виникнення, утворення чого-небудь у сукупності характерних ознак і форм; формування когось, чогось у процесі розвитку [там само].

За іншим визначенням становлення – це етап в розвитку системи, в процесі якого вона перетворюється в розвинену систему [176].

Що ж стосується такої багатогранної філософської категорії як розвиток, то під ним розуміють:

- процес, в результаті якого відбувається зміна якості чого-небудь, перехід від одного якісного стану до іншого, вищого [179, С. 631];
- багатовимірний процес, зазвичай припускає зміну стану від менш задовільного до задовільного [110];
- біологічний процес тісно взаємопов'язаних кількісних (зростання) і якісних (диференціювання) перетворень особин з моменту зародження до кінця життя (індивідуальний розвиток, або онтогенез) і протягом усього часу існування життя на Землі їх видів та інших систематичних груп [22];
- вищий тип руху та зміни в природі і суспільстві, пов'язаний з переходом від однієї якості, стану до іншого, від старого до нового. Будь-який розвиток характеризується специфічними об'єктами, структурою (механізмом), джерелами, формами та спрямованістю [100].

З наведених визначень видно, що розвиток є процесом ширшим, ніж становлення, тоді як останнє можна розглядати як один з етапів. Тобто, становлення – це процес формування в історичній ретроспективі, а розвиток охоплює весь період від утворення до прогнозування подальшої еволюції. Однак, якщо обстоювати точку зору, згідно якої СДУ досі не є сформованою повністю, то ці два процеси майже збігатимуться.

В рамках нашого дослідження поняття «становлення» ми використовуємо в рамках історичної ретроспективи, а поняття «розвиток» для окреслення подальших перспектив.

Процеси становлення та розвитку СДУ є безпосереднім предметом дослідження, що зумовлює потребу охарактеризувати не лише процеси, а й систему в якій вони протікають, та безпосередню форму виразу наукових результатів – модель, та надати визначення відповідних понять.

Процес побудови моделей відбувається шляхом застосування методу моделювання. За його допомогою описується структура, відтворюються властивості і тенденції розвитку державного управління, що дає змогу правильно оцінити стан системи, зробити вірогідні прогнози й ухвалити більш обґрунтоване управлінське рішення.

Суть методу моделювання зводиться до побудови моделі, обґрунтування способів її дослідження, власне дослідження та перенесення отриманих результатів на реальні об'єкти, які замінюються моделями [49].

При застосуванні цього методу принципово важливо враховувати:

- ступінь відповідності моделі оригіналу;
- здатність моделі замінювати об'єкт у процесі дослідження;
- можливість поширення отриманих результатів на реальний об'єкт.

І. Т. Фролов визначав моделювання як «матеріальне чи мислительне імітування реально існуючої системи шляхом спеціального конструювання аналогів (моделей), в яких відтворюються принципи організації та функціонування цієї системи» [192]. Важливий акцент у такому визначенні зроблено на тому, що модель – це засіб пізнання, головною ознакою якого є відображення реальної дійсності.

Необхідність застосування моделювання в державному управлінні зумовлено самою природою цього методу і, передусім, тим, що воно замінює реальний об'єкт. Це принципово важливо для об'єктів, які мають великі масштаби й для яких існують обмеження у застосуванні натуральних експериментів, оскільки вони стосуються життєдіяльності людей.

Використання методу дозволяє не тільки пояснити вже відомі властивості, а й виявити нові, які можуть суттєво вплинути на практику управлінської діяльності.

Результатом процесу моделювання є побудова моделі. Під моделлю (лат. *modulus* – міра, зразок) розуміють будь-який образ, аналог (уявний чи умовний: зображення, опис, схему, креслення, графік, план, карту і т. ін.) якого-небудь об'єкта, процесу чи явища («оригіналу» зазначеної моделі), який використовується в якості його (об'єкта) «замінника», «представника»[22].

Сутнісними характеристиками будь-якої моделі є [187, С.16]:

- наявність прототипу, який сам може бути моделлю;
- штучність створеної системи, що складається з елементів та взаємозв'язків між ними;

- значущість відображених властивостей об'єкту;
- відповідність оригіналу.

Відтак, побудова будь-якої моделі є результатом процесу моделювання, який передбачає наявність двох обов'язкових структурних елементів: самої моделі та прототипу. Обов'язковою умовою при цьому є те, що інформація про один елемент дозволяє робити висновки про інший. Так, власне моделлю є модель державного управління, а прототипом – СДУ, що об'єктивно актуалізує потребу визначення поняття «система державного управління». В свою чергу визначення цього поняття неможливе без дефініціювання власне «державного управління». Так, у Додатку 2 представлено ряд найуживаніших визначень з виокремленням їх сутнісних характеристик.

Узагальнення та групування характеристик поняття дозволило виокремити спільні для більшості з них. Отже, державне управління:

- є різновидом діяльності держави в особі уповноважених органів;
- має цілеспрямований характер (при цьому може мати на меті розвиток об'єкта управління, гарантування та забезпечення прав громадян, реалізацію державних функцій та інтересів тощо);
- є суб'єктно-об'єктним впливом (присутнє значне варіювання того хто є суб'єктом (держава, державна влада, органи виконавчої влади), а хто об'єктом (суспільство, суспільна життєдіяльність, відносини, інститути, процеси, державні службовці));
- опирається на владну силу держави;
- є системним, безперервним, постійним.

Підсумовуючи аналіз поняття «державне управління», зазначимо, що при дефініціюванні частина авторів розглядають його як систему, а частина – як процес. Визначаючи сутність поняття «система державного управління», розглянемо виокремлений вище перелік характеристик з позицій системного підходу.

До енциклопедії з державного управління включено визначення поняття система, надане Ю.П. Сурмінім [49, С. 561]: система – це сукупність елементів,

що характеризуються структурою, зв'язками та функціями, які забезпечують її цілеспрямований розвиток як цілого.

Окрім наведеного в науці існує безліч підходів до визначення поняття «система». Науковцями (Садовським В.М., Уйомовим А.І., Поповим В.П. та Крайнюченком І.В.) було узагальнено та класифіковано ці визначення. На наш погляд, доречно буде використати також напрацювання Анохіна П.К. [13], який визначав систему, як функціональну сукупність матеріальних утворень, що взаємодіють задля досягнення певного результату (мети), яка є необхідною для задоволення вихідних потреб.

Враховуючи складний та подекуди суперечливий характер визначень поняття «система» та підтримуючи позицію М.С. Оганісяна в частині залежності сутнісного наповнення поняття від науковця, який застосовуватиме системний підхід, наведемо трактування А.І. Уйомова: «системою буде будь-який об'єкт, в якому має місце певне відношення, що відповідає деяким завідомо визначеним властивостям» [188].

Опираючись на виокремлені характеристики поняття «державне управління» та сутнісну наповненість поняття «система» в рамках нашого дослідження при визначенні «системи державного управління» застосуємо результати наукових напрацювань П.І. Надолішнього [49] та Н.М. Мельтюхової [48, С. 515], відповідно до яких СДУ це:

- цілісна, організована на єдиній правовій основі сукупність інститутів, функцій, відносин, процесів, принципів і методів управління суспільством;
- органічне поєднання суб'єкта управління (керуючої системи); об'єкту управління (керованої системи); всієї сукупності різноманітних зв'язків, які при цьому здійснюються (системи управлінських відносин щодо їх взаємодії).

Сукупність характеристик державного управління, сутнісного наповнення визначень понять дозволяють виокремити в узагальненому вигляді складові СДУ:

- цільовий компонент;
- складні взаємозв'язки;

- суб'єкт управління;
- об'єкт управління.

Як уже зазначалося вище, сутність поняття «модель державного управління» міститься в логічному і тісному взаємозв'язку моделі та її прототипу, тобто у співвідношенні між власне СДУ та її моделлю.

Відповідно до визначення, яке подано у словнику-довіднику з державного управління [41] моделі державного управління – це описи СДУ, що відображають певні групи її властивостей. Таке визначення є універсальним, однак в рамках нашого дослідження потребує уточнення та акцентування уваги на сутнісних рисах.

Так, першою характеристикою дефініції визначено описовість, аналізуючи її, доречним буде навести методологічні напрацювання В.А. Штоффа [202, с.69], який висловлює сумніви щодо можливості називати моделлю виключно теоретичні напрацювання, в тому числі і описи. Так, вченим запропоновано не включати до поняття «модель» ті елементи, на позначення яких існують інші твердження, такі як «теорія», «гіпотеза» тощо.

Для відмежування поняття «модель» від «теорії» наведемо класифікацію моделей за формою вираження:

- фізичні (матеріальні предмети);
- символічні (словесні та математичні описи тощо);
- іконічні (рисунки, діаграми, таблиці тощо);
- змішані.

У державному управлінні найчастіше використовуються іконічні й символічні моделі, а також їх змішані форми. По суті, саме побудова змішаної моделі на основі поєднання словесних описів з іконічними (графічними зображеннями у вигляді організаційних схем та таблиць) і може бути названо МДУ.

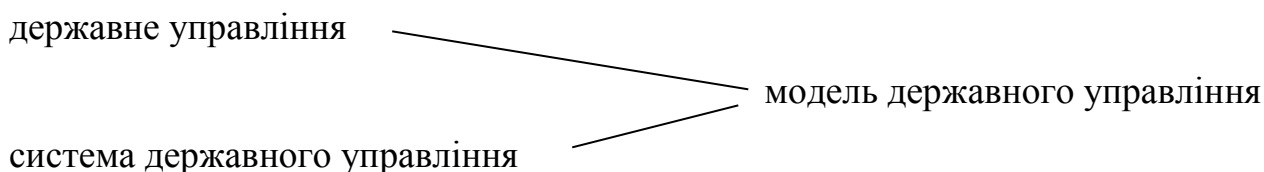
Другою характеристикою наведеного визначення є охоплення лише суттєвих властивостей об'єкту, що відповідає загальнонауковим вимогам до побудови моделей.

Третьою – обов’язковість відповідності оригіналу, як умови отримання об’єктивних висновків.

Узагальнюючи пропонуємо таке визначення поняття: модель державного управління – це умовний образ (зображення, опис, схема тощо) СДУ, який відображає певні групи її властивостей та відповідає об’єкту моделювання.

Окреслене визначення було сформульовано на основі побудови логічного ланцюга з понять «державне управління – система державного управління – модель державного управління». Однак розкриваючи змістовне наповнення поняття «модель державного управління» та визначаючи, що ключова відмінність між ним та суміжними поняттями лежить в площині співвідношення «модель-прототип», варто зазначити, що за своєю суттю прототипом для МДУ може бути як СДУ (що відображено в запропонованому визначенні), так і безпосередньо державне управління (як процес).

Тобто згаданий вище ланцюг доречно буде відображати також і у такому вигляді:



В обох випадках мова йтиме про МДУ, однак в рамках нашого дослідження аналізоване поняття дефініціюватиметься відповідно до запропонованого вище визначення.

МДУ може бути побудована:

- на основі наявної в країні СДУ;
- як результат дослідження історичного досвіду;
- як схематичне зображення теоретичної концепції, яку лише планується впровадити в життя.

Попри актуальність застосування методу моделювання в державному управлінні, він має і певні недоліки, одним з яких є статичність отриманої моделі. Так, СДУ, як складна соціальна система, знаходиться в постійному динамічному процесі розвитку, що спричиняє необхідність постійного

корегування моделі. Винятком є теоретичні моделі, побудовані як прообраз результату реформ, хоча, внесення змін до останніх з врахуванням потреб суспільства є закономірним.

Важливим при визначенні поняття «модель державного управління» є відокремлення його від співзвучних та суміжних дефініцій. Серед яких:

- «моделі в державному управлінні» (як засіб дослідження явищ і процесів у державному управлінні на основі заміщення реального об'єкта його аналогами, умовними образами [49]);

- «моделі організаційних систем у державному управлінні» (як окремі сукупності елементів, властивостей відносин, зв'язків, що мають в основі упорядкування взаємодії суб'єктів державного управління, які пов'язані між собою по вертикалі і по горизонталі і забезпечують процес управління суспільною життєдіяльністю [91, С.446]);

- «моделі реформування державного управління» (як опис основних принципів, інструментів та технологій за якими здійснюється перетворення системи державного управління).

На основі співвідношення між прототипом та моделлю визначимо основні відмінності між наведеними вище моделями (див. Табл.1.2.1).

Таблиця 1.1

Співвідношення між прототипом та моделлю (за основними видами)

№	Поняття (Вид моделі)	Прототип	Ключові характеристики
1.	Модель державного управління	Система державного управління	- будується для дослідження усієї системи; - відображає не лише структуру, а й цільове призначення системи; - може будуватися як для поточного стану системи так і в якості прогностного виразу.

Продовження таблиці 1.1.

№	Поняття (Вид моделі)	Прототип	Ключові характеристики
2.	Моделі в державному управлінні	Окремі явища і процеси в державному управлінні	- будується для окремих елементів системи державного управління; - сама система розглядається як зовнішнє середовище для прототипу; - може бути побудована як деталізація.
3.	Моделі організаційних систем у державному управлінні	Сукупність ланок та органів державного управління (структура суб'єкта державного управління)	- відображає лише структуру суб'єкта управління; - використовується з метою оптимізації організаційного конструкту керуючої підсистеми.
4.	Моделі реформування державного управління	Прообраз кінцевого стану системи (або її окремої частини) за підсумками реформування	- відображає не поточний, а прогностичний стан системи або її елемента.

В ході визначення ключових дефініцій нами було виокремлено узагальнену структуру СДУ, детальніше зупинимося на тому що ж віднесено до кожного з структурних компонентів.

Першою складовою є цільовий компонент, так наявність спільної мети є обов'язковою для будь-якої системи, в тому числі і для системи державного

управління. Опираючись на теорію систем визначимо, що для будь-якої системи першочерговою метою є її самозбереження, прагнення до гомеостазу [89, С. 64], збереження власної стабільності. Однак, прагнення до самозбереження та гомеостазу попри їх подібність в рамках теорії систем не лише не є тотожними, а скоріш за все є протилежними. Так як перебування у стані стабільності є зупинкою еволюції, припиненням розвитку, звідси неможливістю реагування на нові виклики, а отже, зменшення життєздатності системи. Тобто постійний процес реформування системи державного управління є життєво важливим для її існування, спроби «законсервувати» наявний стан можуть призвести до втрати адаптивності до змінних факторів впливу зовнішнього та внутрішнього середовища, та як варіант руйнування самої системи.

Аналізуючи проблему цілеспрямованості, визначимо, що чим складніша система тим складнішим є процес вироблення спільної мети, це пов'язано з тим, що ціль системи визначається відповідно до цілей її складових. Тут необхідно визначити наступне:

- система не може існувати за умови, що цілі її елементів кардинально розходяться з ціллю системи;
- повне співпадання мети елементів системи неможливе, можлива лише їх спорідненість.

Особливістю соціальних систем є те, що її цілі не можуть бути нав'язаними ззовні. Виникаючи всередині системи, вони походять від цілей окремих елементів системи. Однак, не всі цілі окремих елементів системи стають цілями всієї системи. На цьому етапі в системі включається механізм узгодження інтересів.

Отже, цільовий компонент системи державного управління складається з:

- загальносистемної мети (основної цілі): власного самозбереження, гомеостазу та розвитку;
- узгоджених між собою цілей елементів системи.

По суті, загальносистемна мета досягається шляхом досягнення динамічних цілей, які продукують елементи всієї системи.

В процесі акумуляції цілей та виокремлення основних включається механізм узгодження інтересів, починає вступати в дію друга складова системи державного управління, а саме складні взаємозв'язки. Враховуючи, що властивістю системи є те, що взаємозв'язки всередині її значно перевищують комунікації з зовнішнім середовищем, цей аспект потребує особливої уваги.

Так, взаємозв'язки в системі можна розглядати з огляду на структурну частину, в якій вони проявляються:

- в структурі суб'єкта управління (між управлінськими структурами, всередині органів влади тощо);
- між складовими об'єкта управління (починаючи від відносин між людьми, групами осіб, та закінчуючи взаємодією між інститутами громадянського суспільства);
- між суб'єктом та об'єктом управління (як в формі прямого впливу так і в вигляді зворотного зв'язку).

Організаційні зв'язки бувають трьох видів:

- субординаційні (упорядкування згори вниз, від керуючого до керованого);
- реординаційні (знизу догори, від керованого до керуючого);
- координаційні (упорядкування на одному рівні, між двома і більше суб'єктами, що не виключає того, що в загальному вони можуть перебувати на різних рівнях в ієрархічно організованій системі управління).

Коротко охарактеризуємо ці типи. Так, субординаційні зв'язки в організації СДУ можуть передбачати:

- виключну компетенцію вищого за організаційно-правовим статусом органу щодо органу нижчого за статусом;
- безпосереднє і пряме лінійне підпорядкування; функціональне або методичне підпорядкування;
- право затвердження проекту рішення; підконтрольність; підзвітність.

Субординація виступає вертикальною взаємодією органів державної влади, коли один орган державної влади підпорядковується іншому, а також наявні владні повноваження у державного органу вищого рівня в системі управління щодо нижчого. Водночас підпорядкованість характеризується різним рівнем повноти. Такий тип зв'язків притаманний ієрархічно упорядкованим структурам та базується на підпорядкуванні.

Поняття «реординація» походить від латинського «ordino» (призначаю, керую) та префіксу «ге», що означає зворотну або повторну дію. Реординаційні відносини спрямовані на встановлення зворотних зв'язків і виникають при формуванні системи управлінських відносин в органах публічної влади. Формування реординаційних відносин як зворотного вертикального упорядкування знизу вгору, коли «низи» стимулюють прийняття «верхами» певних рішень є у системі державного управління України формою інноваційного процесу.

Г. Атаманчук визначає «реординацію» як зворотні управлінські відносини, що існують переважно у вигляді реакції нижчого органу на управлінський вплив, і виділяє два типи зворотні зв'язків: об'єктивні та суб'єктивні, що пов'язано з місцем їх виникнення та реалізації [6, С. 98].

В. Авер'янов вважає, що реординаційні відносини – це відносини, які виникають у процесі реалізації владних повноважень нижчим рівнем щодо вищого рівня в системі публічної влади, одночасно розглядаючи їх як такі, що є реакцією на публічно-владний вплив [42, С.90].

На думку Ж. Завальної [53] реординаційні відносини – це зворотне вертикальне упорядкування знизу вгору, коли «низи» стимулюють прийняття певних рішень «верхами». Вони характеризуються направленістю ініціативи встановлення управлінських відносин від органу нижчого рівня до органу вищого рівня, таким чином встановлюється зворотний зв'язок в управлінні. В таких відносинах ініціатива встановлення взаємовідносин виходить від суб'єкта, який вимагає управління.

Класифікування реординаційних відносин дозволяє виокремити три типи реординаційної взаємодії [40, С. 8]:

- реординацію як зворотне упорядкування;
- кореляційну реординацію;
- ініціативну реординацію.

Активне впровадження реординаційних відносин в систему державного управління зумовлює необхідність залучення їх потенціалу і досвіду використання у відносини, що виникають між органами державної влади і органами місцевого самоврядування, адже саме вказані відносини характеризуються однобокістю і змістовною перевагою адміністративного впливу органів державної влади. Саме тому вважаємо, що реординаційні відносини, в залежності від суб'єктів між якими вони виникають, слід класифікувати на два різних види – публічні і адміністративні. Публічні реординаційні відносини – слід визначити як публічно-владні відносини, що виникають суто між органами державної влади чи органами місцевого самоврядування і громадянами в процесі надання останнім публічних послуг. В даному випадку органи місцевого самоврядування не слід ототожнювати з органами державної влади, адже вони виступають суб'єктом зазначених відносин лише в межах делегованих їм державно-владних повноважень.

Адміністративними ж реординаційними відносинами вважаємо за необхідне визначити ті відносини, що виникають як між органами державної влади і органами місцевого самоврядування так і в середині зазначених публічних систем.

Реординаційні зв'язки передбачають певну самостійність нижчого за організаційно-правовим статусом органу, право [там само]:

- законодавчої, а також нормотворчої ініціативи;
- планово-бюджетної ініціативи;
- структурно-штатної ініціативи;
- представлення для призначення на посаду;

- органу нижчого за організаційно-правовим статусом брати участь у підготовці рішень органу вищого за статусом;

- органу, нижчого за організаційно-правовим статусом на консультативне погодження з ним підготовленого вищим органом проекту рішення;

- обов'язок не виконувати незаконний, особливо злочинний наказ.

У більшості випадків реординаційні зв'язки виникають тоді, коли керований суб'єкт управління повідомляє про свої наміри або подає клопотання, а керуючий – належним чином на них реагує.

Координацією є взаємодія сторін, коли вони виступають рівноправними учасниками відносин, яка означає погодження та об'єднання дій з метою найбільш швидкого і найбільш правильного розв'язання завдань з найменшими витратами сил, коштів та матеріальних цінностей.

Координація в державному управлінні – одна з основних управлінських функцій, зміст якої полягає в забезпеченні впорядкування взаємозв'язків і взаємодій між учасниками процесу державного управління з метою узгодження дій та об'єднання зусиль на вирішення загальних завдань [204, С. 345].

Координація означає узгодження та об'єднання дій з метою найбільш швидкого і найбільш правильного вирішення завдань із найменшими витратами сил, коштів та матеріальних цінностей [79, С. 148]. Виділяють два види координації: вертикальну та горизонтальну.

Вертикальна координація – це управлінські відносини, які виникають між вищим і нижчим рівнем органів виконавчої влади. При цьому суб'єкти зв'язків можуть перебувати в організаційній залежності (один із них підпорядкований іншому), а можуть і не перебувати.

Горизонтальна координація виникає між двома або більше органами, які перебувають на одному організаційному рівні системи органів.

Горизонтальна координація може бути двох видів [там само]:

- коли суб'єкти юридично нерівні, оскільки один з них наділяється державно-владними повноваженнями щодо іншого;

- коли відносини виникають за умов компетенційної рівності суб'єктів.

Координаційні зв'язки базуються на взаємній зацікавленості органів державної влади (та органів місцевого самоврядування) в узгодженні своїх управлінських впливів або на один і той же об'єкт, або на різні об'єкти, і можуть передбачати:

- створення й функціонування спеціальних координаційних органів управління;

- проведення координаційних нарад;

- регулярний обмін інформацією, насамперед плановою і обліковою;

- прийняття одночасних спільних рішень.

Різноманітні засоби координації можуть бути класифіковані на [80]:

- інституційні (створення спільних органів: координаційних, консультативних, дорадчих);

- правові (прийняття спільних або погоджених актів, участь у розробці правових актів кількох владних суб'єктів);

- організаційні (проведення спільних і розширених засідань, колегій, семінарів, конференцій, «круглих столів», звітів, перевірок);

- інформаційні (спільне обговорення проблеми, обмін інформацією: листування, переговори, надсилання проектів рішень і копій прийнятих актів);

- матеріально-фінансові (спільне фінансування заходів, створення спільних підприємств та організацій та ін.).

Порядок відповідальності органів, які мають між собою координаційні зв'язки, може бути передбачений як нормативними рішеннями вищих за організаційно-правовим статусом органів, так і спільними рішеннями.

Управлінські відносини координаційного та реординаційного виду характеризуються наявністю ініціативності всіх учасників таких відносин. При чому воля, яка виявляється на встановлення зв'язків між учасниками направлена на підтримання цих зв'язків, а також спрямована на зворотний позитивний зв'язок, заснований на добровільності при наявних обставинах.

Співвіднесемо типи зв'язків з компонентом системи в якому вони найчастіше проявляються (Див. Табл. 1.2.).

Типи пріоритетних зв'язків компонентів СДУ

Компонент СДУ	Типи пріоритетних зв'язків
суб'єкта управління	Субординація, координація
об'єкт управління	Координація, субординація
між суб'єктом та об'єктом управління	Субординація, координація, реординація

Розгляд суб'єкта та об'єкта управління в їх органічному взаємозв'язку, аналіз підходів до виокремлення суб'єкта управління (Див. Додаток Г) дозволив зробити висновок, що до суб'єкта управління можна віднести:

- органи влади (у широкому розумінні – тобто і в частині створення умов для здійснення управлінської діяльності);

- органи виконавчої влади (у вузькому розумінні, тобто в частині наявності формальних і реальних можливостей здійснювати управлінський вплив);

- керівники і керівний склад цих органів (у вузькому розумінні, враховуючи системний зв'язок між системою та її складовими).

Йому притаманні такі ознаки:

- наявність компетенції і владних повноважень, які дають змогу втілювати свою волю у формі управлінських рішень, керівних команд, обов'язкових до виконання [5,6];

- спрямованість на забезпечення реалізації інтересів певної соціальної спільноти – народу, певної верстви суспільства, нації, професії тощо, з урахуванням наявності ієрархії інтересів [185];

- функціональність, яка відображає загальносистемний поділ праці щодо їх виконання, тобто функції характеризують основний зміст та напрями діяльності суб'єкта управління [83].

Аналіз підходів до визначення об'єкта управління (Див. Додаток Г) дозволив виокремити два основні підходи, а саме, об'єктом управління є:

- все суспільство;
- суспільні явища та процеси.

Особливий акцент варто зробити на органічній взаємозалежності суб'єкта та об'єкта управління, яка проявляється в необхідності врахування об'єктивних характеристик об'єкта при здійсненні управлінських впливів.

Враховуючи системний характер дослідження особливо важливим є також і упорядкування складових та функціональне призначення типів упорядкування елементів системи.

В процесі самоорганізації виникає певна структура системи, яка є динамічною, постійно розвивається відповідно до змін, які відбуваються у системі не залежно від того чи вона знаходиться в стані розвитку чи рухомої рівноваги. Відповідно до того як виникає певна структура відбувається певне упорядкування елементів системи. М. Месарович, як один з розробників теорії багаторівневих систем розглядає особливості організації та упорядкування в системі крізь призму утворення ієрархії.

Ключовими характеристиками багаторівневої ієрархічної структури є [90]:

- послідовне вертикальне розташування підсистем, які утворюють систему (вертикальна декомпозиція);
- пріоритет дій чи право втручання підсистем верхнього рівня;
- залежність дій підсистем верхнього рівня від фактичного виконання нижніми рівнями виконання своїх функцій.

Звертаючись до енциклопедичного визначення поняття ієрархія, визначимо, що ієрархія – (гр. *hierarchia* – священна влада) – принцип структурної організації та спосіб побудови складних багаторівневих систем, який полягає в упорядкуванні взаємодії між рівнями – від вищого до нижчого – за наявності структурної та функціональної спеціалізації цих рівнів (їх окремих елементів), відносної самостійності. За цього принципу кожний вищий рівень та суб'єкт, який його очолює, є керуючим щодо нижчих рівнів, а на найвищому

рівні здійснюються здебільшого функції узгодження, координації та інтеграції [50].

А ієрархія управління – спосіб побудови систем управління різними економічними об'єктами з визначенням порядку підпорядкування нижчих елементів та ланок системи вищим [Там само].

Однак, далеко не все, особливо враховуючи динамічний процес розвитку суспільства, можна визначити через ієрархічну упорядкованість. На ряду з нею існує гетерархічна, яка є природною для складної соціальної системи.

За час існування авторитарних та тоталітарних держав ієрархічне упорядкування в системі державного управління було звичним, однак процеси демократизації спричинили ускладнення системи управління та неможливість лише ієрархічного упорядкування в ній. Виникла значна кількість систем, які мають певну організацію, яку досить складно описати, так як цю складність неможливо вписати в ієрархічні моделі. Однак, такі моделі успішно функціонують та можуть служити моделями для побудови інших систем такого типу.

З'ясуймо суть поняття гетерархія та її місце в державному управлінні. Термін було введено У. Мак-Калом [225], в перекладі з грецької гетерархія походить від «heteros» – інший, відмінний та «arche» – керівництво, управління. Тому дослівно можна визначати термін як «той, який знаходиться під управлінням іншого», «розподіл управління», «дещо, що наділене внутрішньою різноманітністю».

Зазначений термін означає організаційну структуру, в якій будь-який елемент – твердження, угода, ідентичність, організаційний конструктивний блок, послідовність генетичного коду, послідовність програмного коду – одночасно представлений та функціонує в безлічі мереж, які перетинаються. Тобто структура, в якій не існує єдиного «вищого рівня» чи спостерігача, називається гетерархією [178].

«Будь-яка природна екологія – це гетерархія, в якій всі різновиди рослин та тварин взаємодіють один з одним в запутаному динамічному змінному

балансі, який також реагує на зміни в навколишньому середовищі...» [14]. По суті система державного управління, як складна соціальна система також упорядкована гетерархічно, а взаємодія її елементів є досить складною та неоднорідною.

Для кращого усвідомлення суті поняття «гетерархія» досить часто його протиставляють «ієрархії» (детальніше див. Додаток Д).

Якщо співставити основні характерні для ієрархії та гетерархії риси, то можна зробити висновок, що природним для складної самоорганізованої системи є саме гетерархічна упорядкованість. Гетерархія ж, в свою чергу, може утворювати певні тимчасові ієрархії з метою вирішення певних проблем або реалізації певних цілей. Однак, ці цілі виявляються та формулюються саме гетерархічною мережею, тобто такою мережею, в якій кожен приймає участь у прийнятті рішення. Якщо розподіляти умовно за призначенням, то гетерархічні мережі продукують цілі та завдання, тоді як ієрархічна структура утворюється для їх вирішення та передбачає наявність чітко визначених повноважень. Також розподіл може відбуватися наступним чином: виконання рутинних функцій покладається на ієрархічні структури, тоді як інноваційні та креативні функції покладаються на гетерархічні мережі.

Враховуючи життєву важливість постійних процесів ускладнення в системі, визначимо, що ієрархічні структури є менш стійкими, ніж гетерархічні, та за умови збігів несприятливих факторів можуть перейти в дезорганізований стан. Хоча ієрархію створити набагато простіше, ніж стабільну гетерархію, остання є набагато життєздатнішою.

Звертаючись до параметричної загальної теорії систем, зазначимо, що в її рамках виокремлено системний закон, відповідно до якого жорстко центровані системи не є повністю надійними. Іншими словами жорстке ієрархічне підпорядкування не забезпечує стабільного розвитку та функціонування системи, а за умови збігу ряду негативних факторів жорстко центрована система може перейти в дезорганізований стан, тобто припинити своє

існування. Власне руйнування такої жорсткоцентрованої, хоча й досить організованої системи, ми могли спостерігати на прикладі Радянського Союзу.

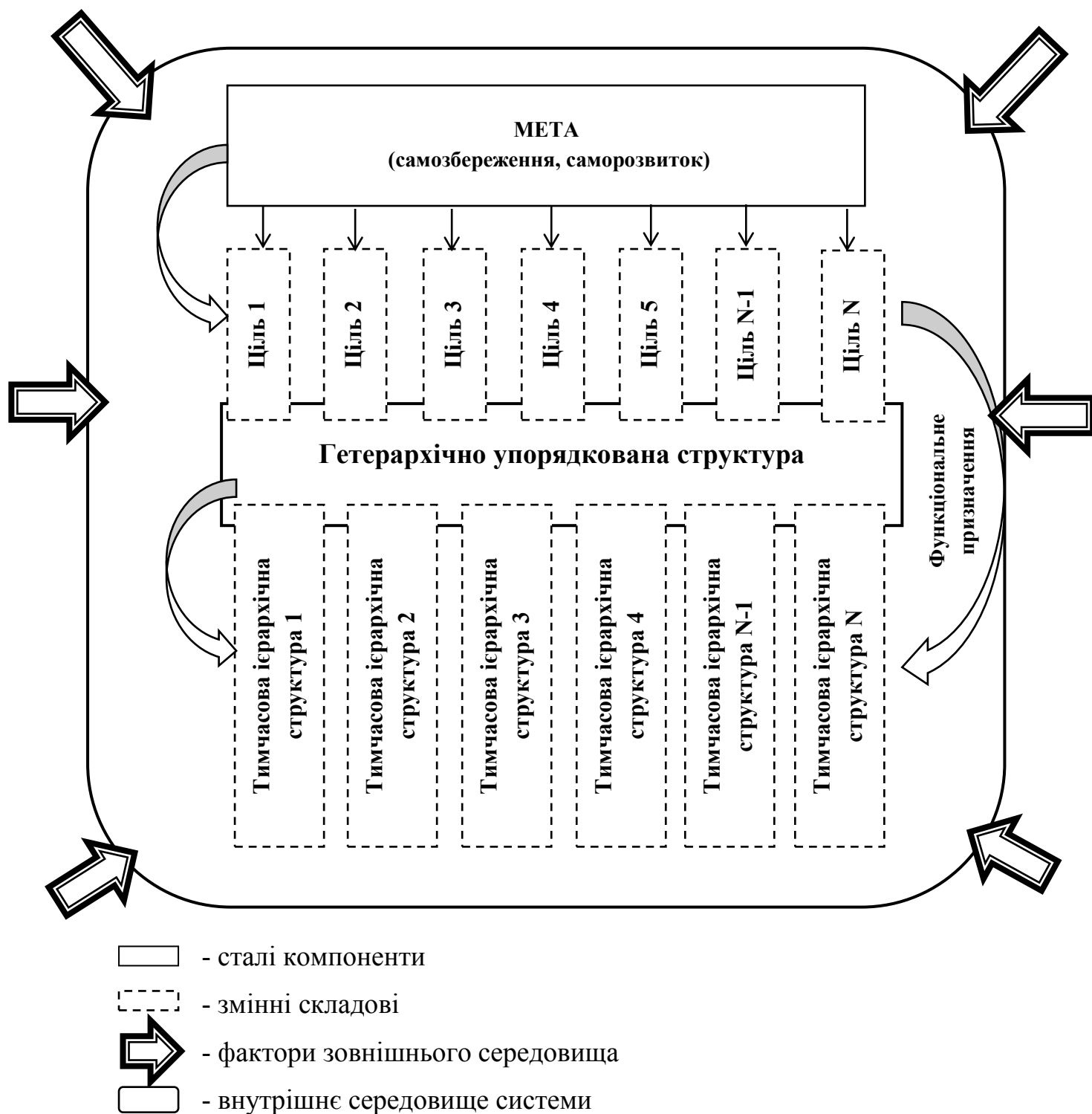


Рис. 1.1. Структурна модель державного управління

До цього ми лише протиставляли ієрархію та гетерархію, однак, доречнішим є не протиставлення, а визначення цих двох категорій як

взаємодоповнюючих. Інколи, через наявність різнорівневої упорядкованості гетерархію називають заплутаною ієрархією. Однак, дослідження складної ієрархії є непростим завданням, тоді як формалізація гетерархії є майже неможливою, за умови, що ми намагатимемось відобразити всю складність взаємозв'язків між елементами системи упорядкованими гетерархічно.

Особливістю гетерархії є те, що вона може перетворитися або ж спричинити утворення ієрархії, створеній задля вирішення певних питань, при чому інші питання тимчасово можуть ігноруватись, однак, після вирішення перших відбувається переключення на інші.

Втрату актуальності оперування суто ієрархічністю підкреслює К. Касторіадіс [59]. Ієрархія розглядається автором як класичне влаштування управління в суспільстві, однак саме це і є джерелом конфліктів між керуючою та керованою підсистемами. Відтак, на нашу думку, зростає роль переорієнтації в бік самоуправління, як самостійної установки норм та правил життєдіяльності підсистеми (системи), а за необхідності впровадження санкцій.

Щодо функціонального призначення, то гетерархічною структурою акумулюються завдання (цілі), а їх вирішення покладається на тимчасовостворені ієрархічні структури.

Ще однією особливістю гетерархічних структур є те, що один і той самий елемент може знаходитись в різних іпостасях. Так, в системі державного управління суб'єкт управління одночасно є і об'єктом управління, так як в процесі управління керуюча підсистема зазнає своїх же впливів, які відповідно перетворюють і об'єкт і керуючу підсистему.

1.3. Світові моделі реформування державного управління: успіхи та прорахунки

Характеристикою сучасного етапу розвитку державного управління є те, що уряди і системи влади, управління різних країн світу перетворюються на невід'ємних суб'єктів глобальної економіки і глобальної політичної системи.

Оскільки саме систематичні перетворення та зміни в сфері державного управління надають змогу адекватно реагувати на виклики сучасності, розвинені країни світу повсякчас перебувають у постійному процесі реформування державного управління. «Глобальне» реформування публічного управління здійснюється уже впродовж майже 35 років. За цей період розвинені країни світу провели цілу низку власних реформ, однак і досі знаходяться в реформаційному процесі.

Так, протягом XX - XXI століття реформування систем державного управління стає практично постійним процесом. Так, перша хвиля реформування припала на 20-і – 30-і роки, для якої характерним було те, що відбувалося підсилення ролі держави в економіці та виконанні багатьох соціальних функцій, що супроводжувалося створенням професійної державної служби і зміцненням всіх державних структур. Однак, в 80-і – 90-і роки в сфері державного управління майже в усіх країнах світу почалась друга хвиля глобального реформування (яка триває й досі), пов'язана з «перевантаженістю» держави взятими на себе функціями, до якого приєдналась і Україна [17]. Визначальними факторами, які спонукали до пошуку нових моделей публічного управління, стали:

- широке впровадження інформаційно-комунікаційних технологій;
- розширення політичної і соціальної мобілізації;
- участь недержавних структур в управлінні;
- демократизація державного устрою та інші зміни в системі координат функціонування держави.

При цьому, основними складовими пріоритетних напрямків глобального реформування за Дональдом Кеттлом [219] є:

- ефективність, яка обумовлена необхідністю пошуку способів підвищення якості і збільшенню кількості адміністративних послуг (рівень витрат на утримання держави залишається на попередньому рівні або навіть скорочується);

- маркетингізація, в результаті якої відбувається заміна традиційних бюрократично-контрольних механізмів на ринкові методи впливу;
- орієнтація на надання послуг: створення і стимулювання альтернативних систем їх надання, з орієнтацією на задоволення потреб споживача;
- децентралізація, яка вимагає зміщення центру реалізації програм і адміністративних дій на більш низькі рівні управління;
- розмежування розробки політики від безпосереднього процесу її здійснення (реалізації і адміністрування);
- оцінювання результатів роботи за показниками досягнутих результатів і корисності безпосередньо для споживачів державних послуг, що передбачає відповідальність і відмову від вертикально-ієрархічної системи адміністративної звітності.

Узагальнивши досвід різних країн, в науковій думці склалося кілька підходів до класифікації моделей реформування державного управління. Так, відповідно до першої, виділяють такі основні моделі: «вестмінстерську», «американську» та «гібридну».

«Вестмінстерській моделі» реформування державного управління притаманні наступні риси [23]:

- застосування механізмів ринкової конкуренції з одночасним скороченням сфери діяльності і функцій держави, що передбачає більшу свободу вибору засобів і способів досягнення цілей (технологій, інструментів);
- делегування частини функцій держави недержавним організаціям, реорганізація і приватизація частини управлінських структур з метою підвищення якості надання управлінських послуг;
- узгодження цілей управління з суспільними потребами, тобто орієнтація на потреби громадян;
- оцінювання роботи окремих посадових осіб, органів влади і управління в цілому, за фактично досягнутими результатами.

Фактично мова про концепцію управління за результатами [113], згідно з якою передбачено не лише розмежування функцій вироблення та реалізації політики, але й широке впровадження новітніх інформаційних технологій, підвищена увага до відбору кадрів на управлінські посади.

Батьківщиною впровадження «вестмінстерської моделі» по праву вважається Нова Зеландія та Великобританія, оскільки саме в цих країнах були найуспішнішими отримані результати. Наприклад, в Новій Зеландії [230], найбільш характерними складовими реформування були:

- реалізація принципу децентралізації (по можливості);
- спрощення і скорочення кількості ієрархічних (субординаційних) зв'язків, використання принципу прямої підконтрольності та підзвітності;
- відокремлення процесу вироблення політики від процесу її реалізації;
- реалізація комерційних функцій здебільшого приватним сектором, а не державними установами, при цьому перевага надавалася малим вузькоспеціалізованим, а не великим багатofункціональним організаціям;
- формування управлінських структур на основі видів діяльності, реалізація принципу «розташовувати подібне з подібним»
- зміщення акцентів з довгострокового планування на середньострокове, постановка коротко- та середньострокових цілей.

Щодо «американської моделі» реформування державного управління, яка в чистому вигляді використовувалася тільки в США, то її запровадження передбачає докорінну зміну організації управління [24], однак під нею розуміють не зміну організаційної структури, а якісне перетворення кадрового складу, що відповідно вимагає:

- радикальної зміни поведінки бюрократії, а не структур і процесів управління;
- децентралізації механізмів і процесів управління, делегування функцій на нижчі рівні влади;
- підвищення ефективності адміністративних послуг з одночасним їх здешевленням;

- розвитку партнерства між державними і приватними організаціями в сфері надання адміністративних послуг, в тому числі і укладання контрактів.

Для постсоціалістичних країн найбільш характерною є «гібридна» модель, як поєднання рис двох попередніх моделей, а саме: орієнтації на результат, скорочення управлінських витрат, децентралізації, надання якісних суспільних послуг, конкуренції, політичної відповідальності, відкритості та прозорості.

Актуальною є також класифікація, запропонована К. Полліттом і Г. Букертом, в основі якої найбільшого значення набувають три моделі [230]: New Public Management (NPM), New Public Governance (NPG) (як одна з варіацій Governance), Neo-Weberian State (NWS).

Співвідносним з цією класифікацією моделей реформування державного управління є класифікація типів сучасних держав, запропонована Е. Лоренсом [222]:

- сервісні держави;
- держави-маркетизатори;
- держави-модернізатори.

Особливий інтерес в контексті вивчення процесів реформування становлять дві з цих груп, а саме англо-американська нью-паблік менеджеріалістська маркетизаторська та континентально-європейська модернізаторська, останню класифікують як Нововеберівську модель.

Зупинимось детально на кожній з запропонованих К. Полліттом і Г. Букертом моделі.

Так, зокрема, для NPM – нового державницького менеджменту – основною метою є підвищення ефективності державного управління і орієнтація на потреби споживача, шляхом застосування бізнес-методів. Характерними для зазначеної моделі є механізми, притаманні ринку, серед яких: використання показників ефективності, управління за цілями, конкуренція, квазіринкові механізми. А також: технічно розвинена система

визначення цілей для організації, яка супроводжується децентралізацією обов'язків і дерегуляцією діяльності.

NPM досить широко досліджений в наукових джерелах [33, 205, 104, 172, 203, 218], однак все частіше провідні науковці світу твердять, що така модель є малоефективною.

В. Дан та Д. Міллер [211] визначили NPM, як програму для перетворень в системі державного управління, ініційовану в 1990-х роках, яка мала на меті «перезавантаження» в системі державного управління, впровадження управлінських інновацій. Однак, наскільки ефективним є таке реформування на часі та для яких країн.

Окремі елементи концепції NPM були присутні у реформуванні близько 60 країн світу, однак у кожній окремо взятій країні призводили до різних результатів.

Кожна країна, яка впроваджувала NPM відрізняється за різними критеріями, так за критерієм часу початку реформування можна виокремити такі групи [226]:

- інноватори – країни, які розпочали процес реформування в 1980-х роках, саме політичними аналітиками та експертами-управлінцями цих країн і було обґрунтовано теоретичні основи та аспекти практичного впровадження ключових парадигм NPM, до цих країн автор відносить США, Нову Зеландію, Великобританію, Австралію та Нідерланди;

- адаптатори – країни, які почали проводити реформи у сфері державного управління згідно з положеннями NPM в 1990-х роках, ці країни розвинули засноване країнами-інноваторами вчення та адаптували його до власних історичних особливостей та умов, обумовлених наявним політичним середовищем, здебільшого до цієї групи відносяться країни Західної Європи, за винятком тих, які уже віднесені до першої групи;

- імітатори – третя і остання група країн, до яких відносять країни, які стали на шлях реформування на початку третього тисячоліття, основними причинами процесу реформування для них була або відсутність зворотного

зв'язку з громадянами, що спричиняло зниження рівня довіри населення до органів державного управління, економічні негаразди або ж вимоги з боку ЄС щодо перетворень в системі державного управління, до цієї групи країн автором віднесено країни Центральної та Східної Європи.

Остання група країн – країни-імітатори – до яких віднесено країни Центральної та Східної Європи значно відрізняється від попередніх двох. Реформування за концепцією NPM в них лише було розпочато та далеко не завжди було ефективним. В будь-якому випадку, воно не було завершено, а зупинилось на середині, якщо й не на початку свого шляху. На часі, цей процес перебуває на стадії, яку можна назвати стадією перебування у паузі на невизначений термін [228].

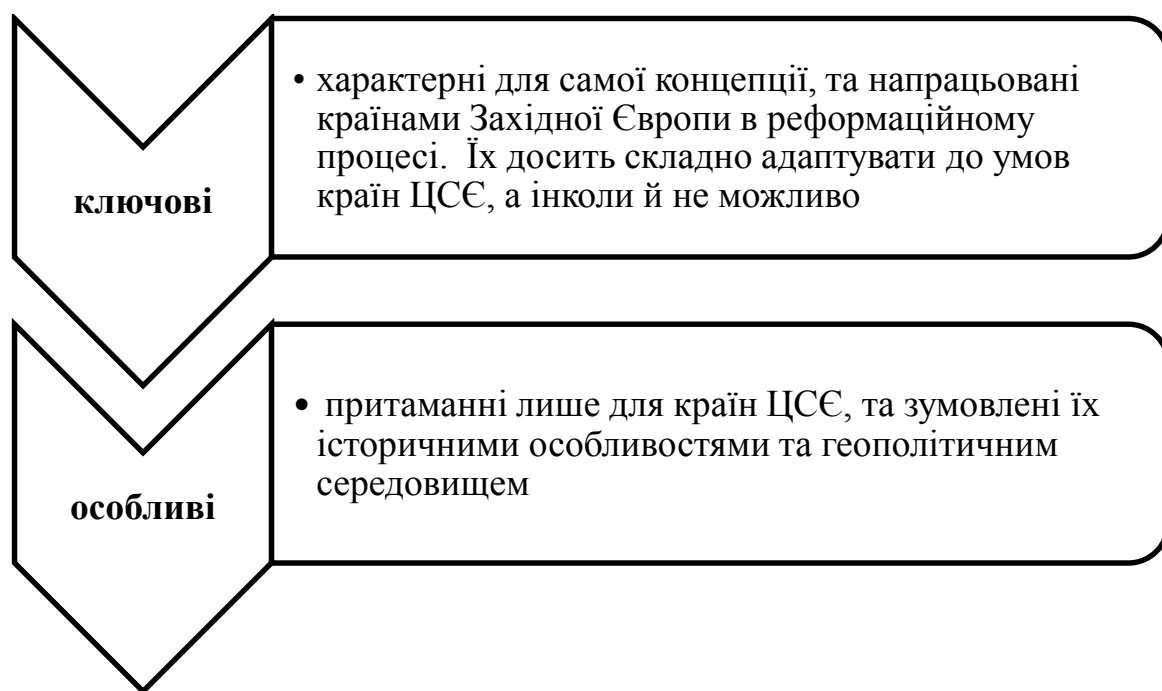


Рис. 1.2. Риси, притаманні впровадженню NPM в країнах ЦСЄ

Реформи у країнах ЦСЄ – це своєрідна суміш успіхів та невдач. Найуспішнішою на шляху впровадження реформ за положеннями цієї моделі була Латвія. До 2004 року активно та досить успішно проводили реформи Чехія, Естонія, Угорщина, Литва, Польща, Словаччина та Словенія. Певні кроки в напрямку реформування було здійснено Румунією та Болгарією, однак

попри наявні певні позитивні зрушення реформи за цією концепцією у більшості країн і досі не завершено.

Моральна застарілість цієї моделі відзначається багатьма науковцями, такими як В. Дречслер, К. Грев та П. Джеферсон, Г. ван Міерло, Дж. Ларбі, В. Костакіс, Г. Букерт (Див. Додаток Е).

Однак, попри визначення моральної застарілості моделі рядом науковців, окремі інструменти її є досить актуальними, вони знайшли відображення в інших моделях. Враховуючи той факт, що по суті кожна з наступних моделей може розглядатися як розвиток попередньої неможливо вести мову про повне відмирання концепції, лише про її перетворення.

Враховуючи суперечливий характер положень моделі NPM науковцями пропонуються інші моделі, теоретичні положення яких на часі активно апробуються провідними країнами світу.

Для моделі NPG (новий спосіб управління «упорядкування», «врядування») [95] характерно підвищення ефективності та легітимності державного управління шляхом залучення широкого кола соціальних акторів одночасно в процеси вироблення та реалізації політики. Положення зазначеної моделі базуються на «мережевому підході», і більшість з них акцентують увагу на горизонтальних, а не вертикальних важелях управління. Основою координаційних механізмів моделі є наявність широкої мережі зв'язків і партнерство основних зацікавлених сторін процесу управління.

NWS (нововеберівська держава або ж держава у відповідності до оновленого вчення М. Вебера) передбачає модернізацію державного апарату, в результаті чого останній стає професійним, ефективним, більш відповідальним перед громадянами (так звана раціональна бюрократія нової якості). Методи, характерні для бізнесу, можуть відігравати допоміжну роль, але держава стає особливим актором зі своїми правилами, методами та культурою, влада в якій здійснюється шляхом дисциплінованої ієрархії справедливих (тобто раціонально мислячих) чиновників.

В сучасній науковій думці паралельно використовують ще й таку модель як Digital-Era Governance (врядування інформаційної (цифрової) ери) [209]. Обидві моделі (перша меншою мірою, друга – більшою) враховують тенденції майбутнього та найкращий напрацьований досвід.

Вперше модель Digital-Era governance була теоретично обґрунтована П. Данліві та Х. Маргетс в 2005 році, саме цих британських вчених і вважають основними прибічниками зазначеної моделі. Аналізуючи світові моделі реформування державного управління К.Політт і Г. Букерт, ототожнюють зазначену модель з моделлю New Public Governance [230], яку визначають однією з провідних на сучасному етапі реформування. У вітчизняній науковій думці Digital-Era Governance, так як і New Public Governance є малодослідженими.

Для Digital-Era Governance («упорядкування», «врядування» цифрової (інформаційної) ери) [209] характерно підвищення ефективності та легітимності державного управління шляхом залучення широкого кола соціальних акторів одночасно в процеси вироблення та реалізації політики. Положення зазначеної моделі базуються на «мережевому підході», і більшість з них акцентують увагу на горизонтальних, а не вертикальних важелях управління. Основою координаційних механізмів моделі є наявність широкої мережі зв'язків і партнерство основних зацікавлених сторін процесу управління.

Реформування за моделлю DEG передбачає:

- інтеграцію фрагментарних та розрізнених управлінських структур із застосуванням новітніх технологій;
- максимальне спрощення відносин між органами влади та їх клієнтами;
- використання цифрових технологій для уникнення невиправданих рішень, дублювання повноважень;
- широке впровадження інформаційних технологій для «перетворення» органу влади в його веб-сайт.

Digital-Era Governance, є моделлю за якою постійно здійснюється реформування державного управління в провідних країнах світу (так її елементи впроваджуються в таких країнах, як США, Великобританія, Японія, Австралія, Канада, Нідерланди, Нова Зеландія). За останнє десятиліття в розвитку DEG виділяють два етапи:

- з початку широкого впровадження інформаційних технологій в сферу державного управління до їх розповсюдження;
- з появи можливостей надання адміністративних послуг онлайн та можливостей взаємодії громадян з представниками державно управлінських структур за допомогою мережі інтернет.

На часі певні елементи DEG є досить актуальними і для України. DEG – одна з найновітніших моделей реформування державного управління, особливості якої було напрацьовано в ході активного реформування, яке відбувалося саме в результаті усвідомлення необхідності реагувати на виклики сучасності. Тому її детальне вивчення, на прикладах реформування в таких країнах як США, Великобританія, Японія, Австралія, Канада, Нідерланди, Нова Зеландія, та визначення можливостей її адаптації до сучасних вітчизняних реалій є актуальним питанням сучасної науки. В подальшому впровадження елементів зазначеної моделі можуть стати одними з ключових векторів реформування моделі державного управління.

Ще однією новітньою моделлю реформування державного управління є модель NWS, або Нововеберівської держави.

Як зазначають К.Політт та Г. Буккерт, NWS в своїй структурі поєднує дві групи елементів «веберівські» та «новітні», а саме [230]:

- перетворення держави в головного посередника в подоланні новітніх викликів (глобалізації, техногенних змін, нестабільної демографічної ситуації, глобальних природних катаклізмів);
- утвердження ролі представницької демократії (центральної, регіональної та місцевої) як легітимного елементу поза державницьким апаратом;

- забезпечення реалізації базових принципів, на яких ґрунтуються відносини «громадянин – держава» (рівність перед законом, приватність, правова безпека, вільний доступ до публічної інформації);
- збереження ідеї особливого статусу та культури державної служби та, певною мірою, її умов.
- перетворення бюрократії на зовнішньоорієнтовану, чутливу до потреб та побажань громадян;
- створення професійної культури якості та сервісу, а не застосування ринкових механізмів (хоча останні можуть також широко впроваджуватись);
- доповнення (не заміщення) ролі представницької демократії широким колом інструментів для консультації з громадськістю та представлення точки зору громадян;
- переорієнтація в системі публічного управління на досягнення результату, а не на дотримання процедури;
- професіоналізація державної служби: «бюрократ» – не просто експерт з права в сфері своєї діяльності, а й професійний менеджер, орієнтований на задоволення потреб громадян.

Більшість західноєвропейських вчених в галузі державного управління звертають увагу саме на цю модель, вважаючи її найоптимальнішою для імплементації, серед них К.Політт та Г. Буккерт, Е. Лоуренс, В. Костакіс, Р. Мікрос, Ю. Немец, Дж. Ларбі та інші.

У сучасному світі уже усталеним є поняття того, що «добрим» державним управлінням є прозахідне державне управління, тоді як інші країни так чи інакше повинні прагнути до ідеалів, які задає англо-американське та західноєвропейське суспільство, однак в науці існують і антитези до цього твердження.

Аргументами на користь проведення дослідження досвіду країн Азії є:

- слабка дослідженість досвіду країн Сходу, пов'язана з тривалим лобіюванням західної моделі державного управління, що значно впливало на

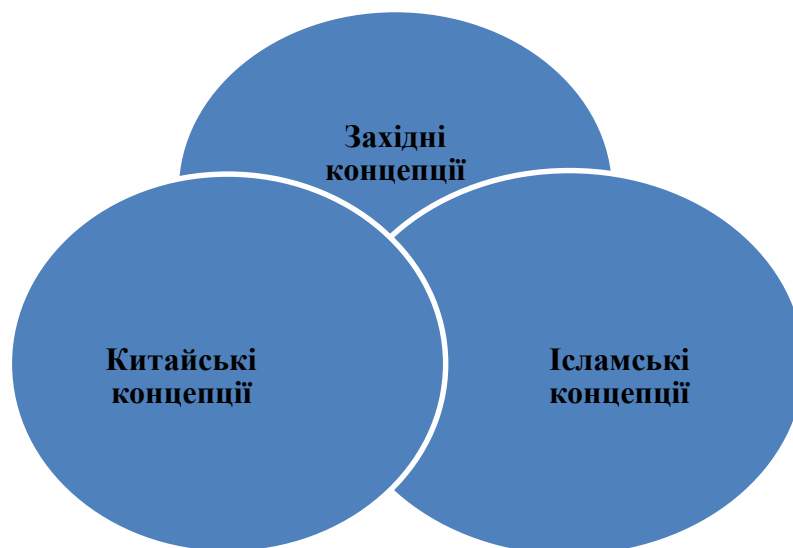
сферу інтересів дослідників, подекуди відхилення від традиційного курсу навіть переслідувалось;

- пошук альтернативи моделі NPM, «смерть» якої здебільшого визнають у сучасній західній науковій думці

В. Дречслер визначає три основні траєкторії руху до доброго державного управління [212]:

- західну – традиційно зрозумілу траєкторію, згідно якої продовжуватиметься прозахідний вектор руху, так звана «вестернізація», яку буде перенесено і на країни сходу, відстоювання постулату, що хороше державне управління – це державне управління західних країн;

- мультикультурну – траєкторію руху, яка опирається не лише на західний досвід, а й на кращі напрацювання досвіду інших країн;



* - добре врядування – на перетині трьох кіл

Рис. 1.3. Контекстуальна модель доброго державного управління

- контекстуальну – найактуальнішу, з позиції автора траєкторію, згідно якої рішення щодо того, елементи якої з систем є актуальним приймається, виходячи з ситуації, обставин, які її утворюють, іншими словами з контексту, який обумовлює необхідність прийняття рішень.

Основними причинами обрання саме досвіду ісламського світу та китайського, а не інших є:

- значне теоретичне підґрунтя;
- сторічна практика;
- висока актуальність;
- дискусійна, але унікальна за своєю суттю та історичним тлом непохідна від інших система.

Тривалий час в науці висловлюються думки про актуалізацію вивчення та впровадження досвіду Східного світу, адаптацію його до Західних умов, зокрема світовими футурологами, такими як Ф. Фукуяма [193], О. Шпенглер [201], С. Хангтінгтон [196] окреслюються перспективи щодо вичерпання можливостей для розвитку у країнах старого світу та переорієнтацію на азійський вимір.

Виокремлюючи за територіальним принципом три групи країн (західну, ісламську та китайську), та відповідних специфічних рис їх державного управління, зазначимо, що вітчизняною наукою досвід західних країн, на відміну від досвіду країн Сходу є добре дослідженим. Якщо ж їх досвід і досліджується то найчастіше на прикладі Китаю та Японії. Однак, досить важливим є і досвід ісламських країн (Албанії, Азербайджану, Боснії та Герцеговини, Казахстану, Косово, Киргизстану, Таджикистану, Туркменістану, Туреччини та Узбекистану), це пов'язано в першу чергу з широким проникненням представників цієї цивілізації в усі європейські країни, зі збереженням власних звичаїв та традицій, а отже, впливу на такі країни не лише зовні, а й зсередини. Окрім того, досвід Туреччини, як країни яка також обрала курс на євроінтеграцію є актуальним для України.

Свідчить на користь таких досліджень і наявність значної традиції державного управління. Окреслимо лише кілька аспектів, які стосуються державного управління в Китаї. Попри наявність корупційних схем, ще в 1904 році в Китаї було впроваджено іспити для вступу на державну службу, які передбачали перевірку різних груп професійних компетенцій та досвіду. Важливим штрихом в цій системі є особливе ставлення до державних службовців, так як посада державного службовця була запорукою благополуччя

не лише самої особи, а й усіх членів її родини, хоча й супроводжувалась широким колом обов'язків.

Зосередившись на історичній традиції формування системи державного управління Китаю, варто визначити, що ще в XI ст. Ваном Аньши було чітко визначено, що діяльність керівника держави неможлива без наявності міцної опори у вигляді бюрократичного апарату. Також було виокремлено чотири складових формування державно управлінського кадрового складу: навчання, винагороду (заохочення), відбір та призначення. А для забезпечення підвищення якості державного управління було проведено ряд реформ, що стосувалися кадрової складової:

- підвищення заробітної плати, особливо чиновникам нижньої ланки;
- кар'єрне зростання лише висококваліфікованих та успішних службовців;
- обов'язкова професійна підготовка та екзаменаційний відбір для призначення на посади.

Система державного управління Китаю будується відповідно до принципів, характерних для більшості країн, що входили в «світову соціалістичну систему». Стрижнем державного апарату проголошені масові показові організації – Всекитайські збори народних представників (ВСНП), які формують органи державного управління загальної компетенції. Судові органи різних рівнів несуть відповідальність перед народним зібранням представників.

Уважається, що доктрина розділення властей неприйнятна в умовах радянської держави, якою є Китайська Народна Республіка (КНР). Штучне зіставлення системи народного представництва і необхідності розмежування функцій різних органів, що склалася в КНР, в механізмі народовладдя частенько приводить до порушення політико-правових нормативів взаємин між окремими ланками всього механізму державного управління.

Однак, на часі Китаю вдалося створити сучасну державу, засновану на централізації, єдину систему бюрократичного управління, яка здатна забезпечити врядування з урахуванням значної кількості населення та на

великій території. Також йому вдалося створити обезособлену, засновану на заохоченнях бюрократичну систему, прийом на службу в яких був більш системним ніж у Романському публічному управлінні [215].

Географічна близькість ісламських країн до європейських та широкий вплив на країни Центральної та Східної Європи досить часто призводить до конфронтації її з системою державного управління Західної Європи, однак актуальним для вивчення є досвід Ісламських країн, підвищений інтерес він становить саме для країн Центральної та Східної Європи [214]. Дещо зупинимось на досвіді Туреччини. Туреччина є соціальною, демократичною, правовою державою, в якій принцип поділу влади закріплений конституційно. Законодавчий контроль над виконанням цього принципу покладено на Конституційний суд. Безпосереднє ж його втілення в життя контролюють адміністративні судові інстанції.

За Конституцією, Туреччина є республікою. Вона є демократичною, світською, соціально-правовою державою, вірною принципам та націоналізму Ататюрка, в якій поважаються права людини. Демократія, передбачена Конституцією, є представницькою. Ніхто не має права використовувати повноваження держави, що не базуються на Конституції.

Основоположними принципами державного устрою Туреччини є модель «унітарна держава» і принцип «один народ»: народ «один», країна «єдина», держава «одна».

Лаїцизм – основа державного устрою Туреччини. Він не допускає ні часткового, ні повного створення соціальної, економічної, політичної та правової основ держави на релігійних засадах.

Ніхто не має права використовувати релігійні почуття громадян і релігійні цінності для досягнення політичних чи корисливих цілей і для посилення свого впливу.

У Туреччині діє сучасний принцип «соціальна держава», введений для того, щоб доповнити традиційне поняття правової держави. Він визнає за державою право на захист соціально незахищених громадян від соціально

сильних, забезпечення соціальної справедливості та захист соціальних гарантій [181, С. 16-17].

Туреччина є державою, яка, не відмовляючись від своєї ісламської ідентичності, намагається стати вагомою частиною Західного світу.

Високоєфективною Західну систему державного управління вважають тому, що більшість розвинених країн – це саме країни Західної Європи та Америки, однак і серед Ісламських та Азіатських країн є приклади достойні наслідування та актуальні для вивчення та ґрунтовного дослідження

Попри наявність значної кількості теорій та концепцій та дискусій навколо них існують і універсальні принципи, дотримання яких сприяє підвищенню ефективності процесу реформування. Для модернізації влади на центральному та місцевому рівнях Д. Осборн і Т. Геблер визначили «десять принципів» [229], на яких базуються перетворення всіх рівнів і ланок публічного управління:

- стимулююче управління: регулювати, а не управляти;
- управління, зосереджене на інтересах суспільства: уповноважувати, а не служити;
- конкуруюче управління: використання конкуренції в системі організації управлінських послуг;
- управління, яке керується власною місією: перебудова організацій у відповідності з правилами та нормами;
- управління, орієнтоване на результат: пріоритетність забезпечення результату, а не адміністративного процесу з самоціллю дотримання встановлених правил;
- управління, орієнтоване на споживача: первинними є потреби споживача, а не бюрократії;
- сумлінне і бережливе управління: збереження та примноження благ, замість марнотратства;
- передбачливе (превентивне) управління: профілактика замість терапії;

- децентралізоване управління: командна робота, а не ієрархічне підпорядкування;
- проринкове управління: послідовні перетворення на ринкових принципах.

Враховуючи вищесказане, підкреслимо важливість врахування світового досвіду, шляхом його часткової реалізації та адаптації до наявних реалій, в зв'язку з чим, визначимо основні стратегічні орієнтири, які, в певному розумінні, є «універсальними» для проведення реформ у відповідності до будь-якої зі згаданих вище моделей, а саме:

- системний характер та комплексність реформ;
- рівновага в проведенні реформ;
- акцентування уваги на інформуванні суспільства відносно змісту, значення та необхідності проведення реформ;
- політична підтримка, чітка стратегія та професійна реалізація реформ;
- при реалізації стратегічних реформ зміщення акцентів на середньо- та короткострокову перспективу та задачі.

Однак, зазначимо, що світовий досвід реформування публічного управління показує, що далеко не всі реформи, які були впроваджені впродовж останніх трьох з половиною десятиліть, були успішними. Окремі моделі, за якими проводилось реформування в тій чи іншій країні, найчастіше не можуть в чистому вигляді бути ефективно впроваджені в інших країнах без урахування їх особливостей, іншими словами без адаптації окремих положень до наявних реалій.

Висновки до розділу 1

Дослідження опиратиметься на наукові положення параметричної загальної теорії систем та концепції універсального еволюціонізму, за допомогою яких обґрунтовано концептуальні підходи до дослідження системи державного управління та визначено роль методу моделювання.

Методологічною основою проведення дослідження є системний підхід, за допомогою якого розкриватиметься суть, структура, складові сучасної системи державного управління, моделюватимуться бажані перетворення. Задля окреслення траєкторії трансформації СДУ відповідно до запропонованої моделі використовуватиметься діяльнісний підхід. Ключовим методом для відображення результатів дослідження є метод моделювання.

Визначення поняття «модель державного управління» розкривається через побудову логічного ланцюга з дефініцій «державне управління – система державного управління – модель державного управління». Однак, такий ланцюг може бути представлений і в дещо видозміненому вигляді, враховуючи, що модель державного управління може бути побудована і як модель процесу, і як модель системи. В рамках дослідження під моделлю державного управління будемо розуміти умовний образ (зображення, опис, схему тощо) системи державного управління, який відображає певні групи її властивостей та відповідає об'єкту моделювання. Елементи моделі відображатимуть складові системи державного управління (цільовий компонент, складні взаємозв'язки, суб'єкт управління, об'єкт управління).

Щодо відокремлення від суміжних понять, то відмінності в сутнісному наповненні «моделі державного управління», «моделей в державному управлінні», «моделі організаційних систем у державному управлінні» лежать в площині взаємозв'язків «модель-прототип», що дозволяє чітко їх розмежувати.

Згруповано зарубіжний досвід реформування системи державного управління та визначено ключові характеристики груп відповідно до трьох класифікацій. Так, за першою виділено три моделі «вестмінстерську», «американську» та «гібридну»; класифікація, запропонована К. Полліттом і Г. Букертом, в основі якої найбільшого значення набувають три моделі: New Public Management (NPM), New Public Governance (NPG) (як одна з варіацій Governance), Neo-Weberian State (NWS); третя, запропонована Е. Лоренсом: сервісні держави; держави-маркетизатори; держави-модернізатори.

РОЗДІЛ 2

ХАРАКТЕРИСТИКА СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

На часі відбувається процес активного реформування вітчизняної моделі державного управління. В руслі євроінтеграційних трансформацій урядовцями значну увагу приділено впровадженню світового досвіду, залученню закордонних консультантів та експертів до процесу реформування. Однак, одним з важливих факторів успіху реалізації реформ є врахування ряду етнонаціональних, геополітичних та історико-культурних особливостей. Екстраполяція будь-якого, навіть найуспішнішого, досвіду без адаптації його до наявних в країні реалій може призвести щонайменше до зниження очікуваної ефективності реформування, або ж і взагалі не принести позитивного результату. Врахування уроків вітчизняної історії, архетипів, етнонаціональних та геополітичних аспектів, адаптація до них найактуальніших світових напрацювань є запорукою становлення нової вітчизняної моделі державного управління.

Водночас, обов'язковим є усвідомлення поточного стану системи, наявних особливостей та обмежень задля подальшого окреслення трансформаційних перспектив.

Так у розділі:

- на основі ретроспективного аналізу становлення вітчизняної системи державного управління виокремлено основні архетипи, притаманні їй, визначено прихований потенціал;
- проаналізовано нормативно-правові основи функціонування системи державного управління;
- розглянуто сучасний стан вітчизняної моделі державного управління.

2.1. Система державного управління України в історичній ретроспективі

Аналіз історії становлення вітчизняної системи державного управління розпочнемо з періоду Київської Русі. Вона була типовою феодалною монархією, у якій волостями (регіонами) управляли удільні князі, які в свою чергу підпорядковувалися Великому князеві. Князь був головою адміністрації та військовим начальником. Органом представницької демократії того часу було Віче. Воно могло скликатися для вирішення будь-яких питань державного управління, в тому числі мали право призначати та знімати князя, змінювати посадових осіб, вершити суд. Постійно діючою інституцією при князі була Боярська дума, до повноважень якої певним чином відносились оголошення війни, укладання миру, прийняття законів. Законодавчою основою того часу була «Руська Правда» (XI ст.), яка містила в собі норми звичаєвого права. Однак, враховуючи той факт, що більшість європейських держав того часу були монархіями, зазначимо, що відмінною рисою є значна роль віче, як прояву прямої, а не притаманної періоду Середньовіччя станово-представницької демократії з абсолютно монархічною тенденцією. В державному управлінні можливо простежити монархічну (княжа влада), аристократичну (Боярська дума) та демократичну (народне віче) тенденції.

Першим архетипом, є архетип народовладдя. Його роль ми спробуємо простежити на інших історичних етапах. Також важливим є елементи самоврядності, які можна простежити в цьому періоді, так як окрім центрального представницького органу – віче – існували також і територіальні віче, які впливали на вирішення питань місцевого значення. Тому визначимо архетип самоврядності, як притаманний з часів досліджуваного історичного періоду.

В період Галицько-Волинського князівства занепадає віче, окремою характеристикою періоду є посилення олігархічної складової, а саме вплив боярства. На даному етапі можна виокремити ще один архетип – архетип

наявного олігархічного впливу. При цьому, два попередньо виокремлених – народовладдя та самоврядності – зберігаються, хоча й видозмінюються.

Наступним періодом є перебування українських земель у складі Великого князівства Литовського. На чолі цієї держави стояв Великий князь, який зосереджував у своїх руках законодавчу, виконавчу та судову владу. У 1507 році було створено двопалатний сейм, до складу першого кола – лицарського – входили по два шляхетні депутати з повіту, а до другого – Пани-Рада – представники панівної верстви суспільства. Тобто монархічна влада князя з абсолютної перетворювалась у обмежену. Щодо територіального устрою українських земель, то вони були розділені на 5 воєводств. Воєводи призначалися Великим князем, а повітових старост обирала шляхта із наступним їх затвердженням князем.

Традиція самоврядності цього періоду знайшла своє відображення в класифікації міст. Так, вони поділялися на державні, приватні та церковні. Окремо можна характеризувати судоустрій того часу (земський, підкормський та городський суди).

Особливе значення має ідея магдебурзького права, юридичним наслідком впровадження якого було скасування звичаєвих норм, виведення міста з-під юрисдикції феодалів, воєвод та заснування власного органу самоврядування – магістрату.

Підбиваючи підсумки історичного розвитку державного управління зазначеного періоду, визначимо, що досвід двох вищезгаданих періодів закріпив традицію парламентаризму та важливу роль самоврядності. А тому можна говорити про продовження розвитку архетипів самоврядності та народовладдя, їх безсумнівну присутність на цьому історичному етапі. Разом з тим, і архетип олігархічності продовжує свою присутність, так як загалом для історичного етапу розвитку суспільства в цілому та українства зокрема, майновий статус особи того часу корелювався з можливістю здійснювати вплив на державне управління. Виокремлюється дещо видозмінений архетип народовладдя у формі представницької демократії (парламентаризму).

Однак, окрім позитивних рис зазначеного етапу, з'являється і ще один негативний архетип – відсутності власної державності. Архетипом ми можемо назвати його саме тому, що факт реального зникнення національної держави наклав відбиток на способи мислення українського суспільства, та значно негативно позначився як на в цілому його розвитку, так і на розвитку системи державного управління зокрема.

Наступним етапом історичного розвитку є період Гетьманщини. Козацька республіка була створена на базі Запорізької Січі. Найвищим органом влади була Січова Рада, яка збиралася тричі на рік. Участь у ній могли брати всі козаки. Рада обирала кошового отамана, суддю, писаря, осавула, курінних отаманів, вирішувала земельні питання тощо.

Гетьман займався військовим керівництвом, окрім цього мав ряд повноважень законодавчого та адміністративного характеру, однак вони були досить обмеженими.

Територіальною одиницею того часу були полки, очолювані полковниками (обиралися військовою Радою та затверджувалися Гетьманом). На місцях діяли полкові та сотенні уряди. У містах діяли магістрати, виборні міські старшини і отамани, а у селах – сільські отамани.

Генеральна Рада була вищою станово-представницькою установою, жодних ознак парламенту не мала. З часом ключову роль почала відігравати Старшинська Рада – колективний орган управління – яка могла приймати законодавчі акти (саме в цьому аспекті мала певні ознаки парламенту) і була верховною судовою інстанцією.

Важливим здобутком цього періоду є Конституція прав і вольностей війська Запорізького, або Конституція Пилипа Орлика. Власне цей документ є першою в світі конституцією, хоч він і не набув чинності, однак норми, передбачені ним є інноваційними для того часу та в сукупності закладали підвалини парламентсько-президентської республіки. На даному етапі можна простежити розвиток архетипів, притаманних попереднім етапам, однак в дещо

видозміненому вигляді, що зумовлено адміністративно-військовим (полково-сотенним) устроєм.

Наступним етапом в розвитку української державності можна вважати період Української Центральної Ради. Відповідно до Першого універсалу було проголошено автономію України, почалося створення першого уряду (Генерального секретаріату). Також було створено Малу Раду, якій підпорядковувався Генеральний секретаріат. 20 листопада 1917 року було видано Третій універсал, відповідно до якого було проголошено Українську Народну Республіку, прийнято рішення про проведення виборів до Українських Установчих зборів. Також було обрано Президента УНР (М. Грушевського) та схвалено основний закон – Статут про державний устрій, права і вільності УНР (Конституцію УНР). З прийняттям Четвертого універсалу Україну було проголошено парламентською республікою, унітарною державою з демократичним режимом. Українська Центральна рада отримувала законодавчі функції, тоді як виконавчими наділялася Рада Народних Міністрів.

Досить значним етапом в історії розвитку української державності є період Гетьманату. 29 квітня 1918 р. Було видано «Грамоту до всього українського народу» [37] та «Закони про тимчасовий державний устрій України» [54]. Відповідно до них верховна влада в Українській державі належить Гетьману. Повноваження в сфері зовнішніх зносин також належать Гетьману. Він призначає «отамана Ради Міністрів», за його поданням затверджується Кабінет у повному складі. Гетьман уособлював не тільки виконавчу, а й законодавчу владу, а вищезгаданими нормативно-правовими актами парламент взагалі не передбачався. Гетьман мав великий вплив і на судову систему, оскільки він призначав Порядкуючого Генерального суддю та всіх Генеральних суддів. Однак, таке одноособове повновладдя передбачалося лише тимчасово, до обрання Сейму й відкриття його діяльності.

Рада Міністрів існувала при Гетьманові як орган виконавчої влади, її функції були обмежені. Раду Міністрів очолював Отаман – Міністр (пізніше – Голова Ради Міністрів). «Керування» її справами покладалося на Генерального

Секретаря (пізніше – Державний секретар) і підпорядковану йому державну Генеральну Канцелярію. Також було започатковано Малу Раду Міністрів, яка формувалася з товаришів міністра, або в сучасному розумінні заступників. Виконавча влада була представлена системою міністерств, структурованих на департаменти, інколи на управління. Значного розвитку набув інститут державної служби. Однак більшості окресленого так і не було реалізовано.

Після приходу до влади Директорії УНР було проведено ряд перетворень, які різночасно різнилися від концепту періоду Гетьманату. Директорія була сформована кількома політичними партіями й організаціями і не мала під собою правової основи. Її функції не були чітко визначеними. 26 грудня 1918 р. була оприлюднена Декларація, яка проголошувала ліквідацію гетьманської держави й відновлення незалежної Української Народної Республіки, також відновлювалася дія законів доби Центральної ради. Директорія визначалась тимчасовим органом до скликання Конгресу трудового народу, який мав виконувати законодавчі функції, тоді як виконавча влада покладалась на уряд – Раду Народних Міністрів, який і був сформований в той же день у складі 18 осіб.

На місцях владу повинні були представляти призначені Директорією губернські та повітові комісари. Крім того, на місцях існували численні «отамани» (сучасна термінологія «польові командири»), у чиїх руках, власне, й була зосереджена вся реальна влада в провінції і які нерідко відмовлялись підпорядковуватись центральній владі. Водночас стихійно відновлювалася діяльність старих органів міського і земського самоврядування в особі земських зібрань та міських дум. Паралельно з ними почали функціонувати на місцях Ради робітничих і селянських депутатів[99].

Важливим етапом становлення вітчизняної моделі державного управління є період існування Західноукраїнської Народної Республіки. 18 жовтня 1918 року там було утворено Національну Раду, нею сформовано уряд – Державний Секретаріат. Відбулися вибори до Української Національної Ради та обрано

Президента. Цей етап важливий, в першу чергу, тим, що саме в цей період активно розвивалася українська політична нація.

В період входження України до складу СРСР модель державного управління швидше мала загально радянські риси, аніж притаманні саме українській традиції, наведемо коротку характеристику цього періоду.

Так, початковий етап мав певні позитивні характеристики, зокрема впровадження нової економічної політики (НЕПу) мала не тривалі, але позитивні результати. Водночас подальше формування командно-адміністративного устрою наклало спричинило до негативних, навіть подекуди трагічних наслідків (серед яких голод 1932-1933 рр.) [190].

В повоєнні часи виникла необхідність реорганізації органів державної влади й управління. Так, у березні 1946 р. Верховною Радою СРСР було прийнято Закон «Про перетворення Ради Народних Комісарів СРСР у Раду Міністрів СРСР і Рад Народних Комісарів союзних і автономних республік у ради Міністрів союзних і автономних республік», сформовано уряд Союзу СРСР – Раду Міністрів СРСР, утворені міністерства замість наркоматів. На вітчизняних теренах Раду Народних Комісарів УРСР було трансформовано у Раду Міністрів УРСР, а народні комісаріати в міністерства. Однак, попри намагання закріпити чітке поле відповідальності, права розширено не було, всі ключові сфери було централізовано. Детально зупинятися на змінах цього періоду не будемо, так як значна кількість перетворень тих часів носила здебільшого виключно «косметичний» характер, та не передбачала суттєвих змін.

Враховуючи те, що для системи державного управління радянського періоду були притаманні загально радянські риси, не притаманні в цілому вітчизняній традиції державотворення, архетипи для зазначеного періоду, що стосуються СДУ не виокремлюватимемо, однак цей період значно вплинув на стан об'єкта державного управління.

Визначимо основні архетипи, притаманні українській моделі державного управління, виокремлені в процесі історичного аналізу (Див. Додаток Ж). Так, до них віднесемо такі архетипи:

- народовладдя (у формі прямої та представницької демократії);
- самоврядності;
- не державності (відсутності власної державності);
- місцевої самоідентифікації;
- самоорганізації;
- олігархічності;
- державництва (єдиновладдя);
- формування національної еліти.

В сучасній науці існує кілька підходів до того як інтерпретувати історичний досвід, його характерні риси, яким чином його можна застосувати до вироблення нової моделі державного управління. Ще у другій половині XIX – на початку XX ст. українськими науковцями було сформульовано дві позиції щодо моделі державного управління, засновані на українській традиції державотворення: народницьку та державницьку.

Засновником народницької теорії є М. Костомаров. Автор визначає суттєві відмінності між українським та російським народами, які від періоду Київської Русі успадкували дві різні за своєю суттю традиції: українці – народоправства, росіяни – єдиновладдя [69]. Поняття народоправства трактувалося як своєрідна самоуправна держава, що веде свій родовід від давньоруської держави, яка ґрунтувалася на двох різночинних ідеях – ідеї віче та ідеї князя.

Ще одним прибічником народницького (громадівського) напрямку є В. Антонович – автор теорії про «споконвічну недержавність» українського народу [12], яка полягає в тому, що українцям не притаманно зосередження усіх сил на побудові «політичного організму». Однак, незважаючи на ослаблене прагнення до політичної самостійності та повагу до авторитету верховної

державної влади, українство відстоювало суспільні ідеали та основи внутрішнього устрою своєї країни.

Окремої уваги потребує визначене автором підвищене прагнення українства до збереження власної місцевої автономії, яка була поєднана з відсутністю «державного інстинкту». Провідною ідеєю українського народу є ідея, втілена в принципі вічного устрою – широкому демократизмі, визнанні за кожною особою певної рівності з іншими в правах. Основними історичними особливостями українців є традиції рівноправства, общинності та демократизму.

Позицію М. Грушевського важко віднести до однієї з теорій, найчастіше його відносять до прибічників проміжної ланки – національно-державницької (Я.Дашкевич, Л. Винар), або самостійницької (Р. Пиріг) теорії. Порівнюючи українську народність з російською визначав, що, на відміну від останньої для українства на перший план вийшли соціальний, культурний процеси, а не політичний та державницький. Цей факт він пов'язував з тим, що тривалий час Україна не мала власної державності. В його працях чітко визначено, що за існування можливості до самовизначення українського народу завжди було і прагнення, і сили для політичного та державного життя. М. Грушевський відстоював позицію створення «народної держави», а ідеальним устроєм для нього в першу чергу була ідея самоврядності: «... оперти наше правління на широких основах самоврядування, залишаючи адміністрації міністерській тільки функції загального контролю, координування й заповнення тих прогалин, які можуть виявлятися в діяльності органів самоврядування» [36]. Пріоритетними при створенні такої держави є громадянські вольності та демократичний устрій.

Найвідомішим прибічником державницької теорії в українській історіографії є В. Липинський. Відштовхуючись від ідей В. Антоновича та М. Грушевського про українську не державність, автор зазначає, що країну на той час дійсно можна було вважати недержавною. Однак, така не державність

не є вихідним пунктом української історії, а є тогочасним станом, який в свою чергу є наслідком відмови від старої державницької традиції.

В. Липинський пропагує монархічно-класократичну модель державного управління в Україні. Досліджуючи українську історію, автор визначає, що українці – хліборобський народ, а хлібороби землевласники є носіями державної ідеї [81]. Визначаючи всю складність діалектики держави та суспільства він визначав, що період входження України до московської та польської держав призвів до втрати українською державотворчою провідною верствою своєї консервативної єдності та до розкладання її на москвофілів (прибічників поневолення громадянства державою) та полонофілів (прибічників демократичної анархії, яка поневолює державу громадянством). Ідеалом для автора була трудова українська спадкоємна монархія, правова держава, очолювана кращими представниками національної еліти. Формуючим фактором нації повинна виступати держава. Основною умовою для створення міцної української державності є релігійна, регіональна, організаційна, політична, національна єдність.

Одним з перших українських політиків В. Липинський усвідомив необхідність української держави як соціального інструменту, який може значно прискорити суспільний розвиток, держава мала очолити суспільство на шляху розвитку. Автор відокремлює поняття урядової влади від поняття держави взагалі. Так, держава містить в собі як уряд, так і добре організовану національно-державницьку еліту, яка допомагає керувати державою, та народ, який є об'єктом управління. Однак, автор не відокремлює народ від еліти, так як на його думку, еліта постійно поповнюється кращими представниками народу.

Окрему увагу варто приділити поглядам на розвиток української державності М. Драгоманова, так, попри те, що в його працях мова йде про автономізацію українства з числа російського населення (на основі зміцнення інституту місцевого самоврядування), в довгостроковій перспективі окреслено об'єднавчі тенденції усіх частин України. Особливого значення, на наш погляд,

набуває позиція щодо відмінності частин українства, яке проживало на територіях, підвладних різним державам, адже результатом цього є певна регіональна диференціація і зараз.

Конституційним проектом «Вольний союз – вільна спілка» передбачалася зміна політичного режиму із самодержавства на демократичний режим, перетворення унітарного державного устрою на децентралізований та створення системи місцевих органів влади. Основним пріоритетом в діяльності держави повинні стати права людини і громадянина, а також політична свобода, яка передбачає наявність цілого спектру прав: «Тільки ця політична свобода, всенародне, земське, представництво з контролем над діями виконавчої влади, з недоторканою свободою особи, слова, сходок, суспільства і може забезпечити хоча б яку-небудь узгодженість діяльності уряду з національними інтересами і суспільною думкою...» [47]. Власне, чітко простежується орієнтація на внутрішнє середовище системи, в частині чіткого дотримання прав та свобод та узгодженості дій уряду з суспільною думкою, та цілями, зпродукованими суспільством.

Узагальнивши вищезазначене, визначимо основні архетипи, які простежуються в поглядах на українську модель державного управління в історіографії поч. ХХ ст. (Див. Додаток К).

Підсумовуючи аналіз напрацювань визначних українських істориків/політологів, зазначимо, що попри наявні відмінності їх поглядів на українську державотворчу традицію та концептуальні підходи до майбутньої моделі державного управління в Україні, є і спільні риси, серед яких:

- українська держава має бути заснована на народницьких засадах, поєднанні зусиль і досвіду багатьох окремих громад;
- підвалинами української держави є принципи народоправства, сама ж держава при цьому мала слугувати громаді.

Визначивши основні архетипи, притаманні вітчизняній моделі державного управління, проаналізуємо їх вплив на подальший розвиток. (Див. Додаток Л).

Проведений аналіз показав, що фактор спадковості вітчизняної системи державного управління містить в собі ряд загроз:

- переростання демократичних тенденцій в анархічні;
- відсутність національної єдності;
- втрата власної державності;
- стирання етнонаціональних особливостей в глобалізаційному процесі;
- посилення диспропорції в територіальному розвитку;
- втрата цілісності держави;
- зниження авторитету органів публічної влади, зумовлених зниженням їх ролі в вирішенні суспільнозначущих проблем;
- зростання корупції;
- зростання диспропорцій між прошарками населення;
- уповільнення процесів децентралізації;
- загроза переходу до диктатури;
- спроби калькування зарубіжного досвіду, без врахування національної традиції.

Однак, окрім загроз також наявний історичний досвід відкриває і ряд перспективних можливостей, які при їх врахуванні та правильному використанні можуть дозволити успішно реалізувати потенціал, прихований у системі:

- створення розвиненої демократія, яка опирається на широкі кола правосвідомих громадян;
- розбудова інституту місцевого самоврядування на основі національної традиції, формування самодостатніх територіальних громад;
- розбудова національної держави, інститути якої опираються на вітчизняний досвід та відповідають світовим стандартам;
- вдалий процес децентралізації;
- формування спроможних територіальних громад;
- вирішення соціальних проблем без залучення бюджетних коштів;
- збагачення заможного класу;

- укріплення апарату держави, його впливу на всі сфери суспільного життя;
- національна єдність;
- консолідація навколо національних лідерів;
- розбудова нової моделі державного управління, очолюваної українськими висококваліфікованими управлінцями.

Визначаючи правові засади функціонування системи державного управління умовами спрямування її розвитку, факторами регулювання та спрямування її розвитку прослідкуємо еволюцію основного документу, який визначає засадничі принципи життєдіяльності системи, а саме Конституції України.

Фактично, відлік історії української конституції можна починати ще з часів Київської Русі, де джерелами конституціоналізму та пам'ятками правової культури можна вважати «Руську Правду». До джерел пізніших історичних етапів можна віднести «Литовські статuti», «Березневі статті») тощо. Окреслені документи будуть розглянуті як витoki до створення першої вітчизняної конституції. Однак, безпосереднім початком вітчизняного конституціоналізму вважають 5 квітня 1710 р. [58], коли в м. Бендерах (теперішня територія республіки Молдова) було затверджено «Правовий уклад та конституцію відносно прав і вольностей війська Запорозького, укладені ясновельможним паном Пилипом Орликом, новообраним гетьманом Війська Запорізького і генеральною старшиною, полковниками, а рівно ж і самим Військом запорізьким, схвалені обома сторонами і скріплені найяснішим гетьманом на вільних виборах урочистою присягою року Божого 1710 квітня п'ятого в Бендерах» (більше відомі сьогодні як «Конституція Пилипа Орлика»).

Для виокремлення характерних рис на різних історичних етапах використаємо усталену в юридичній науці періодизацію еволюції вітчизняної конституції [44]:

- 1) Козацька доба (XVII ст. – кінець XVIII ст.)
- 2) Доба національного відродження (кінець XVIII ст. – 1917 р.)

- 3) Доба державного відродження (1917 – 1923 рр.)
- 4) Доба тоталітарних режимів або радянська доба (1920 – 1991 рр.)
- 5) Новітній період розвитку української конституції

Співвіднесемо основні документи з цими історичними періодами.

Табл. 2.1.

Становлення вітчизняного конституціоналізму

№	Період	Конституційні проекти (документи, в яких зазначались засадничі основи функціонування СДУ)
1.	Доконституційний період	«Руська Правда», «Литовські статuti»
2.	Козацька доба	Зборівський договір (1649 р.) Статті Богдана Хмельницького (1654 р.) Гадяцький трактат (1658 р.) Конституція Пилипа Орлика (1710 р.)
3.	Доба національного відродження	«Начерк Конституції Республіки» Г. Андруського (1848-50 рр.); конституційний проект «Вольний Союз-Вільна Спілка» (1884 р.) М. Драгоманова; конституційний проект «Основний Закон Самостійної України» (1905 р.) М. Міхновського; Конституційний проект М. Грушевського «Конституційне питання і українство в Росії», 1905 р.
4.	Доба державного відродження	Чотири Універсали Центральної Ради (особливо Третій Універсал про створення УНР та Четвертий – про її вихід з Російської федерації); Конституція Української Народної Республіки (Статут про державний устрій, права і вольності УНР) – 29 квітня 1918 р.; закони УНР; Рішення Конституанти – Української Національної Ради у Львові (18 жовтня 1918 р.);

№	Період	Конституційні проекти
		Відозва Української Національної Ради (Львів, 1 листопада 1918 р.) – документ про створення Західноукраїнської Держави; Тимчасовий основний закон ЗУНР (13 листопада 1918 р.); законодавство ЗУНР; Умовно також можна віднести (хоча хронологічні межі не співпадають): Тимчасова Конституція Карпатської України - 15 березня 1939 року; документи Головної Визвольної Ради 40-50 років; Тимчасовий Устрій УГВР 1944 року.
5.	Доба тоталітарних режимів	Конституції УРСР 1919, 1929, 1937, 1978 рр.
6.	Новітній період	Чинна Конституція України, проекти внесення змін до неї

Ретроспективний аналіз окреслених документів надав змогу виокремити ключові характерні особливості умов функціонування та еволюції системи державного управління на різних історичних етапах, та зробити висновок, що в Україні існує дуже давня традиція конституційної нормотворчості, ще у до конституційний період було напрацьовано на той час інноваційні акти законодавства, аналогів яким не існувало. Починаючи з періоду прийняття Конституції Пилипа Орлика, можна вести мову про початок уже безпосередньо існування писаних конституцій на вітчизняних теренах. Досить чітко прослідковується наявність конституційних проектів на кожному з етапів вітчизняного державотворення. Сильною стороною їх є чітке відображення норм, усталених в суспільстві відповідного періоду, декларування демократичних засад на теренах України, однак, найбільш негативним є те, що практичного впровадження в життя вони так і не зазнали.

2.2. Нормативно-правові засади функціонування системи державного управління

Опираючись на те, що врахування історичного досвіду є ключовим у процесі реформування, визначимо, що в його основі лежить трьох компонентна модель реформ чи змін, а втрата будь-якого з елементів призведе до неможливості практичної реалізації. Так, для програмування певних реформаційних процесів необхідно визначити [230; С. 75-76]:

- поточний стан системи державного управління (або того параметру, який змінюватиметься);
- бажаний стан системи (певний еталон, якого необхідно та можливо досягти);
- траєкторію переходу від першого стану до другого.



Рис. 2.1. Трьох компонентна модель реформ

Підкреслимо, що втрата одного з цих компонентів унеможлиблює реалізацію такої моделі. Тобто, якщо відсутня об'єктивна інформація про поточний стан системи державного управління неможливо визначити проблеми, а отже, і окреслити вектори необхідних змін. Також неможливою буде і оцінка результатів таких змін. Якщо ж не існує кінцевого результату, неможливо чітко спланувати його досягнення, та оцінити наскільки виконано заплановане. А в випадку відсутності траєкторії переходу від одного стану до

іншого, первинний стан системи є не що інше, як просто констатація факту, а бажане – всього лиш ідеальною моделлю, відірваною від реальності.

Таким чином, обов'язковим етапом дослідження є визначення поточного стану СДУ. Основою поточного стану та функціонування, складовою причин наявних переваг та недоліків СДУ є те правове поле в якому вона існує. Відповідно до того, де напрацьовано той чи інший нормативно-правовий акт, регулятивні норми відповідно по відношенню до системи можуть бути ендogenous та екзогенного походження. Зазначимо, що ендogenous норми продукуються безпосередньо самою системою в результаті включення в ній механізмів узгодження інтересів. Ці норми є відносно керованими, так як їх можливо змінити. Екзогенні ж норми відносяться до зовнішнього середовища системи, по суті це ті обмеження, на які система вплинути не може, але повинна їх враховувати в процесі своєї життєдіяльності, сюди будуть віднесені норми міжнародних актів, ратифіковані Україною. Розпочнемо з ендogenous нормативно-правових актів.

Так, враховуючи активні трансформаційні процеси, які відбуваються в країні, за останніх кілька років було прийнято низку нормативно-правових актів, спрямованих на перетворення компонентів системи державного управління. Взагалі за період незалежності напрацьовано ряд законодавчих і не тільки актів, які регламентують її функціонування. Визначимо наскільки повною та якісною є регламентація діяльності в цій сфері і яка частина правовідносин поки що залишається за межами правового регулювання.

Для цього окреслимо загальну структуру нормативно-правового забезпечення функціонування та розвитку системи державного управління України. Основоположною у встановленні засад здійснення державного управління є Конституція України, яка визначає систему й загальні повноваження органів виконавчої влади, порядок їх утворення та реорганізації, а також у загальному вигляді закріплює структуру економіки, соціально-культурної та адміністративно-політичної діяльності [20].

Ще до прийняття Основного Закону управлінську діяльність у різних галузях було врегульовано низкою законів, процес удосконалення яких триває. Тією чи іншою мірою вони належать до сфери управлінської діяльності.

Першою категорією таких актів є Закони, які безпосередньо стосуються регламентації діяльності складових системи. Так, сюди можна віднесемо Закон України «Про Кабінет Міністрів України» [162], «Про центральні органи виконавчої влади» [161] тощо. Також нормативно-правові акти, які дотично стосуються суб'єкта державного управління та встановлюють певні обмеження в окремих сферах суспільних відносин, регламентують їх. В економічній сфері це Цивільний [198] і Господарський кодекси України [35], Закони України «Про підприємництво» [158], «Про захист від недобросовісної конкуренції» [153] та ін.; у соціально-культурній сфері – закони України «Про освіту» [156], «Про вищу освіту» [150], «Про природно-заповідний фонд України» [157], «Про пенсійне забезпечення» [155], Основи законодавства України про культуру тощо. Значної законодавчої регламентації зазнали всі галузі адміністративно-політичної діяльності (оборона, безпека, управління в галузі закордонних справ, внутрішніх справ та ін.), а також міжгалузеве державне управління (статистика, ціноутворення, стандартизація, метрологія).

Важливу групу актів, що регулюють управлінську діяльність, складають акти Президента України – укази й розпорядження, які видаються на основі та на виконання Конституції і законів України (ч. 3 ст. 106 Конституції). Акти Президента – глави держави видають з метою врегулювання суспільних відносин з питань, які Конституцією та законами України віднесено до його компетенції або з будь-яких причин не врегульовано законами. Тому правові акти Президента України не завжди є прямим наслідком прийнятих законів, їх конкретизацією та розвитком, що властиво нормативно-правовим актам органів виконавчої влади. Значну кількість актів Президента України присвячено питанням організації управління, статусу органів управління, різних ланок їх системи. Наприклад, Указом Президента України від 21 січня 2010 р. «Про

оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [117] затверджено Схему організації та взаємодії центральних органів виконавчої влади.

Деякі питання організації та діяльності в галузях і сферах управління вирішують за допомогою правових актів органів виконавчої влади. Значну їх кількість видає Кабінет Міністрів України, наприклад, постанова Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [138] від 10 вересня 2014 р. тощо.

Правові акти в сфері державного управління можуть мати загальний і спеціалізований характер. Закон України «Про звернення громадян» [163] є загальним актом, оскільки його дія поширюється на відповідні відносини незалежно від сфери або галузі управління, а Закон України «Про Службу безпеки України» [164] – спеціалізованим, тому що він закріплює засади забезпечення безпеки. Такий же характер можуть мати і акти Президента України та Кабінету Міністрів України.

Організацію управління в галузях і сферах забезпечують поряд із законами, актами Президента України та Кабінету Міністрів України також нормативно-правові приписи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Значну кількість таких правових актів приймають у сферах митної справи, економіки, освіти, охорони здоров'я та ін., що обумовлено недостатнім законодавчим урегулюванням окремих напрямів управлінської діяльності, необхідністю регламентації їх внутрішньої організації. Але в деяких випадках така практика може бути не завжди достатньо обґрунтованою, визначена насамперед відомчими інтересами.

Місцеві державні адміністрації видають правові акти з метою як комплексної регламентації окремих напрямів діяльності на відповідній території і внутрішньої організації, так і встановлення статусу структурних підрозділів у відповідних положеннях, розв'язання конкретних питань. З питань, делегованих місцевими органами державної виконавчої влади органам місцевого самоврядування, останні також можуть приймати акти, що регулюють управлінські відносини. Охарактеризуємо ключові нормативно-

правові акти, встановимо їх співвідносно з складовими системи державного управління.

Основоположним документом, який встановлює засади функціонування системи державного управління є Конституція України [64]. Так, статтею 3 визначено, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, яка відповідає перед людиною за свою діяльність. Відповідно до цієї статті головним обов'язком держави є утвердження і забезпечення прав і свобод людини. Співвідносячи зазначений пункт з компонентами системи державного управління, віднесемо його до компоненту цілепокладання. Так, поруч з головною ціллю будь-якої системи, а саме самозбереженням, важливою також є забезпечення прав і свобод людини: положення щодо першочерговості забезпечення прав і свобод людини закріплюється ст. 3, а правам, свободам та обов'язкам людини та громадянина, якими закріплено принцип рівності, приділено цілий розділ. Також в цих положеннях відображається похідність цілей системи саме від об'єкта управління.

Загальними засадами Конституції України визначено поділ влади на три гілки: законодавчу, виконавчу та судову, які в широкому розумінні можна співвідносити із суб'єктом управління СДУ, однак особливий інтерес для нас все ж становитиме виконавча гілка. Встановлюючи основні особливості складових суб'єкта державного управління, в ст. 75 зазначається, що єдиним законодавчим органом є Верховна Рада України, ст. 102 окреслено статус Президента України, як глави держави, закріплюється, що він не відноситься до жодної з гілок влади.

Щодо виконавчої гілки влади, то основну структуру та повноваження її органів локалізовано у Розділі 6, так відповідно до ст. 113 вищим органом у системі виконавчих органів є Кабінет Міністрів України. Ст. 118 закріплено, що виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації, однак особливості здійснення виконавчої влади у останніх визначаються окремими законами України. В зазначеному розділі

також чітко прослідковується пріоритетна роль субординаційних зв'язків в структурі органів виконавчої влади.

Враховуючи той факт, що в рамках нашого дослідження безпосереднім суб'єктом державного управління все ж виступають органи виконавчої влади, зупинимось на нормативно-правових актах, що регулюють їх діяльність. Так, Закон України «Про Кабінет Міністрів України» [162] визначає склад, структуру та порядок його формування. Зокрема, Розділ 4 – компетенцію, та функціональне спрямування на забезпечення інтересів Українського народу. Пріоритетними сферами державного управління є:

- економіки та фінансів;
- соціальної політики, праці та зайнятості; охорони здоров'я, освіти, науки, культури, спорту, туризму;
- охорони навколишнього природного середовища, екологічної безпеки, природокористування;
- правової політики, законності, забезпечення прав і свобод людини та громадянина, запобігання і протидії корупції,
- розв'язання інших завдань внутрішньої і зовнішньої політики, цивільного захисту, національної безпеки та обороноздатності.

Кабінет Міністрів України є головним серед інших органів державної влади, він знаходиться у взаємозв'язках як всередині виконавчої гілки влади, так і з Президентом України, Верховною Радою України, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями.

За КМУ закріплено функцію контролю за виконанням органами виконавчої влади Конституції України та інших актів законодавства України, та вживання заходів щодо усунення недоліків у роботі зазначених органів. Тобто, Закон України «Про Кабінет Міністрів України» чітко:

- визначає місце з-поміж інших органів влади;
- окреслює основні взаємозв'язки між ними, принципи верховенства права, законності, поділу державної влади, безперервності, колегіальності, солідарної відповідальності, відкритості та прозорості;

- закладає механізм координації з громадськістю через інформування через засоби масової інформації про свою діяльність, залучення громадян до процесу прийняття рішень, що мають важливе суспільне значення;
- визначає правове поле діяльності та функціональне призначення органу.

Окрім Закону, діяльність КМ України регламентує також Постанова КМУ «Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України» [148], якою встановлюється порядок проведення засідань Кабінету Міністрів України, підготовки та прийняття рішень, визначаються інші процедурні питання його діяльності, тобто унормовуються питання внутрішнього функціонування органу. Однак, окрім регламентації діяльності одного зі складових суб'єкта управління, цим актом визначено також основні види взаємовідносин між ним, іншими компонентами суб'єкта управління та з об'єктом управління (параграф 2 та 3 Постанови).

На увагу заслуговує і Постанова Верховної Ради України «Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України» [149], в якій визначаються пріоритетні напрямки діяльності органу в відповідності з загальнодержавними інтересами та встановлюється як саме вони будуть корелюватися з основною метою, а саме виконанням вимог Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Серед визначених у Програмі 17 стратегічних напрямків діяльності КМУ, сьомий передбачає децентралізацію та реформу публічної адміністрації.

Кабінет Міністрів України є головним у структурі органів виконавчої влади, однак не єдиним. Склад, повноваження, принципи формування та функціонування інших органів цієї гілки на центральному рівні визначено Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» [161]. Ст.1 якого вказує, що систему центральних органів виконавчої влади складають міністерства України та інші центральні органи виконавчої влади. Частина друга ст. 1 визначає функціональне призначення цих органів: забезпечення формування та реалізація державної політики в одній чи декількох сферах.

Основними принципами діяльності ЦОВВ є верховенство права, забезпечення дотримання прав і свобод людини і громадянина, безперервність, законність, забезпечення єдності державної політики, відкритість та прозорість, відповідальність.

Також Закон визначає склад органів, ключові посади, порядок призначення на них, регламентовано обов'язки, окремо визначено можливість утворювати територіальні органи. Ст. 16 закріплено, що центральні органи виконавчої влади утворюються для виконання окремих функцій з реалізації державної політики як служби, агентства, інспекції.

Підсумовуючи, зазначимо, що Закони України «Про Кабінет Міністрів України» та «Про центральні органи виконавчої влади» в сукупності формують уявлення про систему центральних органів виконавчої влади, які є складовою системи органів виконавчої влади, вищим органом якої є Кабінет Міністрів України. Однак, окрім центрального рівня, міністерства, служби, агентства та інспекції можуть в відповідному порядку утворювати свої територіальні органи. Порядок утворення таких органів визначено Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади» [151]. Зокрема, встановлюється пунктом 1 Постанови місце таких органів в системі органів виконавчої влади, так вони підпорядковані відповідному міністерству або іншому центральному органу виконавчої влади, а територіальні органи нижчого рівня також територіальним органам вищого рівня. Голови місцевих держадміністрацій координують діяльність територіальних органів і сприяють їм у виконанні покладених на ці органи завдань.

Щодо територіальних обмежень, то такі органи можуть утворюватися в Автономній Республіці Крим, областях, м. Києві та м. Севастополі, районах, районах у містах, містах обласного, республіканського (Автономної Республіки Крим) значення та як міжрегіональні (повноваження яких поширюються на декілька адміністративно-територіальних одиниць) територіальні органи, якщо

це передбачено положенням про міністерство та інший центральний орган виконавчої влади.

Завданням територіальних органів є реалізація повноважень міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Враховуючи зазначене вище, підкреслимо, що цими Законами встановлено основні засади функціонування компонентів системи, чіткий же компонентний склад визначено Указом Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [117], цим актом окреслено перетворення, які відбулися в компонентному складі суб'єкта: об'єднання, перейменування, утворення та ліквідація окремих органів виконавчої влади та визначення їх функціонального призначення. Указом Президента України «Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» [152] визначено окремі уточнюючі до попереднього Указу аспекти.

Окремі аспекти утворення, розподілу та перерозподілу функцій органів виконавчої влади визначено Постановою Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [154]. Цією ж Постановою затверджено Схему спрямування і координації діяльності центральних органів виконавчої влади Кабінетом Міністрів України через відповідних членів Кабінету Міністрів України, що відповідним чином відображає також взаємозв'язки всередині суб'єкта управління.

Ще одним компонентом системи виконавчої влади в Україні є місцеві державні адміністрації, утворення, склад та функціональне призначення яких визначається Законом України «Про місцеві державні адміністрації» [139]. Так, відповідно до ст.1 місцева державна адміністрація є місцевим органом виконавчої влади і входить до системи органів виконавчої влади, в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою.

Принципами діяльності місцевих державних адміністрацій є (ст. 3) відповідальність перед людиною і державою за свою діяльність; верховенство права; законність; пріоритетність прав людини; гласність; поєднання державних і місцевих інтересів.

Функціональним призначенням місцевих державних адміністрацій, відповідно до ст. 13 Закону, є:

- забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян;
- соціально-економічний розвиток відповідних територій;
- бюджетування, фінанси та облік;
- управління майном, приватизація, сприяння розвитку підприємництва та здійснення державної регуляторної політики;
- сфера промисловості, сільського господарства, будівництва, транспорту і зв'язку;
- сфера науки, освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту, сім'ї, жінок, молоді та дітей;
- використання землі, природних ресурсів, охорони довкілля;
- зовнішньоекономічна діяльність;
- оборонна робота та мобілізаційна підготовка;
- соціальний захист, зайнятість населення, питання праці та заробітної плати;
- інші питання, віднесені законами до їх повноважень.

Характеризуючи суб'єкт державного управління, ми визначали, що до його складу входять не лише органи влади, а й їх кадрове забезпечення. Щодо актів законодавства, які регламентують персональний склад органів, вимоги до відбору та перебування на службі можна віднести Закон України «Про державну службу» [140]. Цим Законом визначено принципи, правові та організаційні засади забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян державної служби, яка функціонує в інтересах держави і суспільства, а також порядок реалізації

громадянами України права рівного доступу до державної служби, що базується на їхніх особистих якостях та досягненнях. Значною перевагою є визначення єдиного підходу до вступу на державну службу та регламентація рівності доступу до участі в конкурсі на зайняття вакантних посад та конкурсні засади відбору.

Окрему частину нормативно-правових актів, які регламентують діяльність персонального складу суб'єкта державного управління складають ті, які спрямовані на етичні норми поведінки. Так, Постановою Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2016 р. № 65 «Про затвердження Правил етичної поведінки державних службовців» [141], було затверджено такі правила, однак згідно із Постановою КМУ від 22 березня 2017 р. № 163 «Про визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України», ці Правила втратили чинність [142].

Окрему групу актів, які регулюють поведінку та спрямовані на забезпечення доброчесності державних службовців є акти антикорупційного спрямування. Так, сюди можна віднести Закон України «Про запобігання корупції» [143], який визначає правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст та порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень. Також сюди відносять:

- Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки» [144];
- Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України» [145];
- Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015-2017 роки» [137];

Значна частина актів законодавства спрямована на регулювання окремих видів суспільних відносин, що активно впливає на об'єкт управління та на його

окремі характеристики, однак, враховуючи значну кількість цих актів ми їх не випикуватимемо та не характеризуватимемо більш детально.

Зупинимось також на нормативному забезпеченні діяльності інституту місцевого самоврядування, його важко чітко віднести до об'єкта управління, враховуючи його природу, однак він не є і компонентом суб'єкта.

Так, відповідно до положень Конституції в Україні гарантується місцеве самоврядування. Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [146] визначено систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Стаття 20 зазначеного Закону визначає межі втручання держави в діяльність органів місцевого самоврядування, а саме порядок здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Так, такий контроль може здійснюватися лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, і не повинен призводити до втручання органів державної влади чи їх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм власних повноважень.

Найчастіше взаємодія держави (у формі системи відповідних органів) та суспільства, або ж в вимірі нашого дослідження суб'єкта та об'єкта системи державного управління відбувається через інститути громадянського суспільства [169].

Постановою Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формування та реалізації державної політики» [136] закріплюється Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, відповідно до пункту 7 інститутами громадянського суспільства є:

- громадські об'єднання;
- релігійні та благодійні організації;
- творчі спілки,
- професійні спілки та їх об'єднання, асоціації;

- організації роботодавців та їх об'єднання;
- органи самоорганізації населення;
- недержавні засоби масової інформації;
- інші непідприємницькі товариства та установи, легалізовані відповідно до законодавства.

Так, Закон України «Про громадські об'єднання» [123] визначає правові та організаційні засади реалізації права на свободу об'єднання та порядок утворення, реєстрації, діяльності та припинення громадських об'єднань. Відповідно до ст.1 Закону громадськими об'єднаннями є добровільні об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів. Вони можуть існувати у формі:

- громадських організацій;
- громадських спілок.

Другою групою інститутів громадянського суспільства є релігійні організації, засади утворення, функціонування та статус яких визначає Закон України «Про свободу совісті та релігійні організації» [124], ст. 5 закріплює відокремлення релігійних організацій від держави.

Функцією держави відносно релігійних організацій є:

- захист прав і законних інтересів релігійних організацій;
- сприяння встановленню відносин взаємної релігійної і світоглядної терпимості й поваги між громадянами, які сповідують релігію або не сповідують її, між віруючими різних віросповідань та їх релігійними організаціями;
- взяття до відома і повага до традицій та внутрішніх настанов релігійних організацій, якщо вони не суперечать чинному законодавству.

Щодо участі релігійних організацій у житті держави, то вони мають право брати участь у громадському житті, а також використовувати нарівні з громадськими об'єднаннями засоби масової інформації [там само].

Таким чином, релігійні організації відокремлюються від держави, однак приймають участь у житті суспільства та мають значний вплив на формування суспільних світоглядних цінностей та на суспільство в цілому.

Загальні засади благодійної діяльності в Україні, шляхи створення сприятливих умов для утворення і діяльності благодійних організацій окреслює Закон України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» [125].

Поняття, порядок утворення та правовий статус творчих спілок регламентується Законом України «Про професійних творчих працівників та творчі спілки» [121]. Так, відповідно до цього Закону, творчими спілками є добровільні об'єднання професійних творчих працівників відповідного фахового напрямку в галузі культури та мистецтва, які мають фіксоване членство і діють на підставі статуту. Ст. 4 визначає порядок взаємовідносин держави та творчих спілок:

- держава забезпечує підтримку і захист законних прав та інтересів творчих спілок, гарантує однакові умови для виконання ними статутних завдань і цілей

- творчі спілки можуть залучатися до підготовки законопроектів, розроблення загальнодержавних програм національно-культурного розвитку, інших соціально важливих культурологічних та соціально-політичних заходів [там само].

Ще одним структурним компонентом об'єкта державного управління є професійні спілки, їх об'єднання, асоціації, особливості правового регулювання створення та гарантії діяльності яких закріплює Закон України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» [122], стаття 13 якого регламентує порядок взаємовідносин професійних спілок та держави.

Правові, економічні та організаційні засади створення і діяльності організацій роботодавців, їх об'єднань, особливості правового регулювання та гарантії їх діяльності, а також основні засади їх взаємодії з органами державної влади та органами місцевого самоврядування, професійними спілками та їх об'єднаннями, іншими об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та

організаціями є предметом регулювання Закону України «Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності» [126].

Одним з найдієвіших на місцевому рівні є інститут органів самоорганізації населення, відповідно до Закону України «Про органи самоорганізації населення» [128] орган самоорганізації населення є однією з форм участі членів територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах у вирішенні окремих питань місцевого значення.

Відповідно до наведеної вище класифікації до інститутів громадянського суспільства також віднесено недержавні засоби масової інформації, що ж стосується їх, то правове регулювання цього інституту є досить складним та формується низкою законодавчих актів:

- Закон України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» [129];
- Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» [130];
- Закон України «Про телебачення і радіомовлення» [119];
- Закон України «Про інформаційні агентства» [120];
- Закон України «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів» [127];

Структурним компонентом системи державного управління є взаємозв'язки як всередині суб'єкта та об'єкта так і між ними. Щодо їх нормативно-правової регламентації, то взаємозв'язки всередині суб'єкта чітко простежуються у нормативно-правових актах, які перелічені вище та стосуються суб'єкта. Взаємовідносини всередині об'єкта, з особливим акцентом на взаємодію між усім суспільством та порядок формування та функціональне призначення інститутів громадянського суспільства визначено нормативно-правовими актами, які співвіднесені з об'єктом державного управління. Однак, наявна також низка документів, які регламентують

виключно порядок забезпечення взаємозв'язків та взаємодії між суб'єктом та об'єктом державного управління.

До першої групи таких актів можна віднести ті, що регулюють порядок висвітлення діяльності суб'єкта державного управління:

- Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» [130];

- Закон України «Про доступ до публічної інформації» [134];

До другої ті, якими встановлено порядок залучення громадян до прийняття управлінських рішень та закріплення їх у відповідних актах:

- Постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [136];

- Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» [147];

- Постанова Кабінету Міністрів «Про затвердження Порядку здійснення соціального замовлення за рахунок бюджетних коштів» [159].

Нормативно-правові акти внутрішнього (ендогенного) походження є основою функціонування СДУ, зміни в них можуть бути спродуковані самою системою та її складовими. Однак, існує і інша частина регуляторних актів, екзогенного походження, які набувши ратифікації країною стають обов'язковими, але не можуть змінюватися компонентами системи. До таких актів віднесено міжнародні договори та інші акти міжнародного права, ратифіковані Україною.

Так, наскрізною проходить орієнтація на пункти Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [186] крізь усі документи стратегічного характеру, які закладають перспективу розвитку країни на період до 2020 року. Необхідність трансформації сучасної СДУ, потреба в виведенні її на якісно новий рівень знаходить своє

відображення і в Угоді, зокрема у статті 3 наголошено на важливості належного врядування, як базису для подальшої розбудови відносин.

Пріоритетним напрямом розвитку України в наш час є рух до європейської інтеграції. Однак, його реалізація неможлива без досягнення відповідності Копенгагенським критеріям [66]. Як відомо, вступ до ЄС може відбутися лише за умови можливості асоційованої держави взяти на себе обов'язки членства, виконавши низку обов'язкових економічних та політичних умов, першими серед яких є існування стабільних політичних інститутів, що є гарантами демократії та верховенство права, повага до прав людини і меншин та їх захист.

Окрему категорію складають планові документи, в яких окреслено магістральні напрями розвитку всієї СДУ та її окремих компонентів.

Одним з основних документів такого характеру є Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» [131]. Стратегія визначає мету, вектори руху, дорожню карту, першочергові пріоритети та індикатори належних оборонних, соціально-економічних, організаційних, політико-правових умов становлення та розвитку України.

Аналізуючи текст документу, зазначимо, що метою розвитку країни на період до 2020 року є впровадження європейських стандартів життя та вихід України на провідні позиції у світі. По суті Стратегією закріплено орієнтацію на зовнішнє середовище системи як основний дороговказ при проведенні реформування. Однак, не визначено необхідність в адаптації цих стандартів до вітчизняної традиції, що враховуючи геополітичне становище України та її особливості є обов'язковим.

Визначаючи чотири пріоритетні вектори розвитку країни, в рамках реалізації третього вектору – вектору відповідальності – безпосередньо закріплено необхідність проведення реформи державного управління. Задля забезпечення прозорості та відкритості, а також підвищення рівня довіри громадян до влади передбачено проведення антикорупційної реформи та оновлення влади, важливим є закріплення в руслі даної реформи вектору на

створення порталу «відкритих даних» та використання інформаційних технологій в державному управлінні.

Деталізуючи сутність та призначення реформування державного управління стратегією визначено, що метою та кінцевим результатом реформування має стати прозора та ефективна система державного управління, яка опиратиметься на професійний інститут державної служби.

Основними характеристиками новоствореної системи будуть [131]:

- ефективність;
- прозорість, відкритість;
- гнучкість структури;
- впровадження новітніх інформаційно-комунікативних технологій (е-урядування);
- здатність виробляти і реалізовувати цілісну державну політику, спрямовану на суспільний сталий розвиток і адекватне реагування на внутрішні та зовнішні виклики.

Стратегією встановлено 25 ключових показників, за допомогою яких оцінюватиметься хід виконання основних реформ. 1, 2, 3, 11, 20, 24 індикатори, стосуються виключно вимірів зовнішнього середовища, відображають місце України у світі. Ці показники є досить відносними, так як відображають не стільки структурні зміни всередині системи скільки зміни співвідношення їх з іншими, за умови змін зовні (погіршення ситуації у країнах) їх можливо досягти без суттєвих змін самої системи. Решта індикаторів демонструють спрямованість на різні сфери суспільного життя, однак найактуальнішими з них є два, один закріплює зростання рівня довіри громадян до органів влади на рівні 70 відсотків, інший – рівень гордості за свою державу на рівні 90 відсотків. Досить суперечливим видається індикатор оновлення кадрового складу державних службовців на 70 відсотків, так як цей показник не є таким, що відображає якісний склад службовців, рівень їх освіченості, підготовки та професіоналізму.

Розділом 5 Стратегії визначено зону відповідальності влади, бізнесу та суспільства за реалізацію Стратегії. Так, відповідно владна сторона зобов'язалася провести реформи, забезпечити баланс інтересів між громадянським суспільством, державою і бізнесом, просто прозоро та якісно працювати за новими підходами, гарантувати дотримання прав людини.

Зоною ж відповідальності громадянського суспільства є контроль влади, життя відповідно до принципів гідності та неухильне дотримання Конституції та законів України [131].

Перспективний вимір розвитку регіонального рівня СДУ та в цілому основні вимоги щодо розвитку регіонів окреслено в Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року [118]. Роль СДУ за першою ціллю полягає у створенні оптимальних умов для розкриття регіонами власного потенціалу та ефективного використання конкурентних переваг регіональної економіки.

Третьою ціллю Стратегії є забезпечення ефективності державного управління у сфері регіонального розвитку. Також визначено, що для досягнення цієї цілі необхідно [там само]:

- створення бази для реалізації ефективної державної регіональної політики – механізму та інструменту державного управління регіональним розвитком, що сприятиме розв'язанню проблем регіонів;
- децентралізація державних повноважень шляхом їх передачі на місцевий рівень з одночасною передачею відповідних фінансових ресурсів;
- удосконалення процесів стратегічного планування та виконання поставлених завдань на всіх рівнях;
- запровадження ефективного механізму координації дій центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування під час реалізації галузевих пріоритетів і завдань на різних територіальних рівнях;
- залучення інвестицій у розвиток людського капіталу.

Щодо перспектив найближчого розвитку суб'єкта управління, то їх окреслено у Стратегії реформування державного управління на 2016 – 2020

роки [43]. Підкреслимо, що наявність Стратегії підкреслила актуальність динамічного реформування СДУ, водночас попри наявні позитивні особливості, в ній є ряд недоліків.

Маючи на меті вдосконалення СДУ, визначено, що основним шляхом перетворень буде приведення у відповідність з «європейськими стандартами належного адміністрування» [там само], водночас, в окресленому ключі варто було б конкретизувати та стратифікувати стандарти, обрані ключовими орієнтирами. Другим суттєво значущим аспектом є те, що ключові орієнтири перетворень продукуються самими об'єктом управління, тому декларуючи такий прообраз реформування доречно було б співвіднести на скільки він корелюється з суспільними потребами та інтересами.

Напрямами реформування відповідно до Стратегії є [43]:

- формування і координація державної політики (стратегічне планування державної політики, якість нормативно-правової бази та державної політики в цілому, включаючи вимоги щодо формування політики на основі ґрунтового аналізу та участь громадськості);
- модернізація державної служби та управління людськими ресурсами;
- забезпечення підзвітності органів державного управління (прозорість роботи, вільний доступ до публічної інформації, організація системи органів державного управління з чітким визначенням підзвітності, можливість судового перегляду рішень);
- надання адміністративних послуг (стандарти надання та гарантії щодо адміністративних процедур, якість адміністративних послуг, електронне урядування);
- управління державними фінансами (адміністрування податків, підготовка державного бюджету, виконання державного бюджету, система державних закупівель, внутрішній аудит, облік та звітність, зовнішній аудит).

Аналізуючи основні напрями, варто підкреслити той факт, що питання перетворень у державній службі [160] та в управлінні державними фінансами регулюються відповідними Стратегіями.

Решта напрямів в видозміненому формулюванні розкрита в тексті Стратегії. Першим «пріоритетом» виокремлено «Стратегічні засади реформування державного управління», узагальнено можна відобразити його як створення організаційних засад для реформування, по суті, відображено підготовчий етап для реалізації положень Стратегії. Аналіз Звіту про виконання у 2016 році Стратегії [55], дозволив зробити висновок, що відповідно до окреслених завдань було створено систему координації реформи. Водночас, зазначене формулювання не є коректним, так як цей етап повинен бути підготовчим, а безпосередніх змін у СДУ (у частині підвищення ефективності тощо) не передбачає.

Другим напрямом визначено «Стратегічне планування, формування і координація політики». Разом з окресленням завдань та визначенням відповідно до них пріоритетів діяльності за напрямом акцентовано увагу на необхідності проведення «горизонтального функціонального аналізу» [43], однак, аналізуючи текст Звіту, інформація щодо проведення такого аналізу відсутня. Окремим аспектом такого аналізу можна вважати проведений аналіз рішень Уряду, проведений Секретаріатом Кабінету Міністрів, відповідно до результатів якого, виявлено 95 повноважень КМУ, що стосуються питань, які не потребують колегіального розгляду.

Відповідно третім напрямом («Державна служба та управління людськими ресурсами») закріплено ключові перетворення, що стосуються проходження державної служби. На наш погляд, рух у окресленому напрямку є найактивнішим, так як з прийняттям нової редакції Закону України «Про державну службу», було унормовано значну частину окреслених пріоритетів. Водночас, матеріалами Звіту відображено загальну діяльність, а саме кількість проведених конкурсів на зайняття вакантних посад, роботу над кадровим забезпеченням процесу реалізації реформи державного управління та загальні статистичні дані щодо чисельності державних службовців, відображено діяльність з покращення матеріального забезпечення. Однак, пріоритетами Стратегії передбачено не лише кількісні, а й якісні зміни кадрового складу

державних службовців. На наш погляд, доречно було б відобразити не тільки та не стільки кількісні результати, скільки провести якісну оцінку та комплексне дослідження суспільного сприйняття проведених змін.

Ще одним напрямом є «Підзвітність – організація, прозорість, нагляд». В рамках зазначеного напрямку визначено необхідність проведення горизонтального функціонального обстеження, яке заплановано провести у 2017 році (на часі інформація щодо результатів такого обстеження відсутня). Відповідно до Звіту за 2016 рік більшість проведених заходів стосувалися унормування подальшого функціонування окресленого напрямку.

Останнім, однак не менш важливим та досить продуктивним в частині реалізації, є напрям «Надання адміністративних послуг, адміністративні процедури, електронне врядування». Попри наявні значні кількісні показники, в матеріалах Звіту відсутні дані щодо якісних зрушень, хоча подібна оцінка була б доречною, особливо при аналізі безпосереднього надання адміністративних послуг.

За результатами досягнення основних пріоритетів стратегії планується створити СДУ, яка:

- гарантує належне впровадження політичних рішень та правових норм, є прозорою, передбачуваною та клієнто-орієнтованою;
- спрямована на стале економічне зростання країни, сприяє розвитку підприємництва та інвестицій;
- раціонально використовує фінансові та людські ресурси країни, є привабливим та ефективним роботодавцем;
- створює умови для самореалізації людей.

В першій характеристиці наведено обов'язковою таку властивість СДУ, як передбачуваність, однак, на наш погляд, передбачуваність такої системи є, по-перше, майже неможливою, як будь-якої складної соціальної системи, а, по-друге, в умовах динамічного зовнішнього середовища, активних процесів глобалізації та нестабільності в безпековому вимірі набагато важливішою для СДУ є така властивість як гнучкість та адаптивність.

Другим суттєвим недоліком є те, що окреслені результати зорієнтовані на соціальну ефективність СДУ, однак не містять чітких результатів, формулювання яких відображали б перетворення у обраних ключових напрямках безпосередньо.

В рамках нашого дослідження ми не раз наголошували на цінності трьох компонентної моделі реформ, обов'язковим компонентом якої є поточний стан об'єкта реформування. Повнота вихідних даних дозволяє чітко ідентифікувати та локалізувати проблеми, спланувати дії для їх усунення та, зрештою, оцінити результати проведення реформи.

Одними з перших положень та першим заходом Плану заходів Стратегії і є власне проведення аналізу стану справ у СДУ за участю Програми підтримки вдосконалення врядування та менеджменту (SIGMA), за результатами якого заплановано опублікувати відповідний Звіт. Однак, реалізацію цього заходу не відображено ні у Звіті за 2016 рік, ні на сайті Кабінету Міністрів України. Враховуючи той факт, що, судячи з матеріалів Звіту, для забезпечення реалізації положень Стратегії та проведення реформування було створено ряд структурних підрозділів (Департамент з питань державного управління, Департамент з питань стратегічного планування та координації державної політики) та ряду посад, витрачено значну кількість бюджетних коштів, однак, практично оцінити реальні результати проведених дій не є можливим.

Окремо варто виділити Стратегію реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року [160], як документ, який регулює перетворення одного з компонентів суб'єкта державного управління, а саме його кадрового складу.

Окрім унормування векторів розвитку суб'єкта управління, окремою стратегією окреслено також перспективи для об'єкта. Так, Національною стратегією сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016 – 2020 роки [116] визначено, що основними цілями трансформаційних перетворень є:

- створення сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства;

- налагодження ефективної взаємодії громадськості з органами державної влади, органами місцевого самоврядування на засадах партнерства;
- забезпечення додаткових можливостей для реалізації та захисту прав і свобод людини і громадянина;
- задоволення суспільних інтересів з використанням різноманітних форм демократії участі, громадської ініціативи та самоорганізації.
- Відповідно до окреслених цілей виокремлено ключові напрямки розвитку:
 - створення сприятливих умов для формування та інституційного розвитку організацій громадянського суспільства;
 - забезпечення ефективних процедур участі громадськості під час формування та реалізації державної, регіональної політики, вирішення питань місцевого значення;

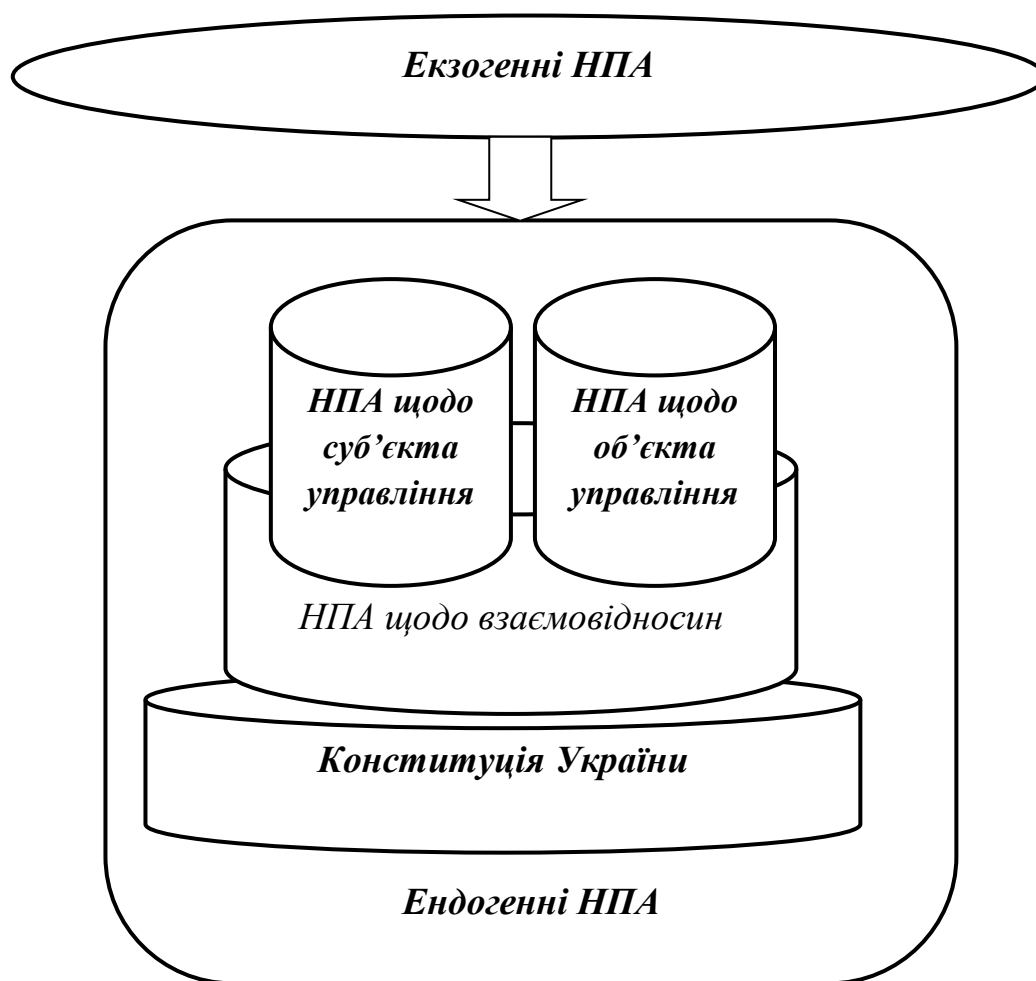


Рис. 2.2. Структура нормативно-правового забезпечення

- стимулювання участі організацій громадянського суспільства в соціально-економічному розвитку України;
- створення сприятливих умов для міжсекторальної співпраці.

Реалізація визначених напрямів, на наш погляд, може забезпечити ефективну взаємодію з громадськістю та як результат підвищення правосвідомості громадян та зростання довіри до влади.

Узагальнену структуру нормативно-правового забезпечення життєдіяльності системи державного управління наведено на рис. 2.2.

2.3. Сучасна модель державного управління: переваги та недоліки

Як уже зазначалося, відповідно до трьох компонентної моделі реформ аналіз поточного стану системи державного управління є обов'язковою складовою будь-якого процесу реформування. Для початку дослідимо якими є фактори зовнішнього впливу на систему державного управління України, так як вони є екзогенними, спричиняють потребу пристосовуватися до них та прямо не залежать від функціонування системи (хоча наявність такої залежності в глобальному вимірі сумніву не викликає.).

Характеризуючи геополітичне становище України варто зазначити, що традиційно вітчизняну геостратегію визначають три головні вектори зовнішньополітичних взаємодій, які зумовлюють ту або іншу історичну конфігурацію пріоритетів країни:

- євразійський (Ординський улус – Московська Русь, Росія, СРСР, СНД);
- європейський (Київська Русь, Польща, Західна Європа, США);
- південно-східний (Балкани, Візантія, Туреччина, країни Сходу).

Всі вони мають досить глибокі історичні корені й зумовлені низкою геополітичних чинників, що свідчить про їхню об'єктивність та важливість для існування держави. Вони є традиційними для політичного життя країни.

Аналізуючи історичний досвід, можна визначити, що в часи незалежності саме в площині вибору між цими трьома векторами і знаходилася наша держава. За роки незалежності загострилася боротьба між прибічниками двох напрямів, а саме західного (європейського) і північно-східного (проросійського) напрямів. Саме на стику геополітичних інтересів цих частин світу і знаходиться Україна, її система державного управління розвивається під впливом функціонування цих суб'єктів та тією чи іншою мірою враховує виклики, які вони породжують.

Як зазначалося вище, при аналізі стратегічних планових документів, Україною обрано європейський вектор розвитку, окреслено за мету членство в ЄС. Необхідність виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС спричиняє ряд змін. Однак, уже в рамках аналітичної доповіді Національного інституту стратегічних досліджень «Про внутрішнє та зовнішнє становище України у 2016 році» [11, С.125] визначено, що враховуючи зміни в ЄС, які відбулися за останній рік, «питання членства в ЄС як кінцевої мети європейської інтеграції втрачає роль безумовної цінності», натомість доречним є переорієнтація на участь у дрібніших та гнучких інтеграційних альянсах з країнами Балто-Чорноморського регіону. Що ж стосується співпраці з країнами ЄС, то її вагомість зазначеною доповіддю визначається як вагома. Таким чином відбувається переорієнтація з виключно євроінтеграційного напрямку на посилення співпраці з країнами Балтії (Литвою, Латвією та Естонією) та Вишеградської групи (Польщею, Чехією, Словаччиною, Угорщиною).

Враховуючи вищезазначене, наведемо результати опитувань громадян України, проведене Центром Разумкова щодо зовнішньополітичних орієнтирів, так (станом на вересень 2016 р.) [56]

- 45,8 % громадян визначають головним зовнішньополітичним пріоритетом відносини з країнами Європейського Союзу;
- 12,6 % – контакти з Росією;
- 6,9 % – з іншими країнами СНД.

Має місце і значна географічна розрізненість ставлень, так найчастіше на пріоритетність відносин з країнами ЄС вказують жителі Західного і

Центрального регіонів (75,5 % і 52,8 % – відповідно), а у Південному, Східному регіонах і на Донбасі пріоритет співробітництву з ЄС віддають відповідно 27,0%, 23,7 % і 30,3 % респондентів.

За вступ України до ЄС виступають 49,7 % громадян (на Заході і в Центрі України відповідно 77,4 % і 55,8 %), а 35,3 % – проти (на Сході, Донбасі і Півдні відповідно 57,6 %, 52,8 % і 44,0 %).

Водночас до факторів внутрішнього та зовнішнього характеру можна віднести перебування України у стані гібридної війни, яке значною мірою впливає як на цілепокладання в системі державного управління (ставить під загрозу збереження самої системи, породжує реальну загрозу для збереження цілісності країни, економічного добробуту, суспільного добробуту) так і на всі її складові. «Буферне» положення України також накладає на систему державного управління значний відбиток.

Таким чином, можна визначити, що ключовими факторами зовнішнього середовища на сучасну систему державного управління є:

- вплив євроінтеграційних процесів, виконання вимог Угоди про асоціацію між Україною та ЄС;
- перегляд орієнтирів щодо подальшої співпраці на користь Балто-Чорноморського регіону;
- «буферне» становище в міжнародній геополітиці;
- перебування у стані гібридної війни.

Що стосується стану самої системи державного управління, то відповідно до згаданої вище Аналітичної доповіді основними її недоліками можна вважати [11]:

- відсутність сталих політичних традицій і політичної культури;
- домінування популізму та приватних політичних інтересів над загальнонаціональними;
- недостатнє унормування низки важливих питань у сфері створення, організації роботи і взаємодії, а також відповідальності окремих інститутів державного управління;

- високий рівень корупції.

Критично осмисливши ці недоліки, зазначимо, що погодитись з першим з них не є можливим. Так, дійсно, сталого тривалого періоду традицій існування власної державності в Україні не було, однак напрацьовані за періоди самостійності традиції в сукупності зі спадком, отриманим від держав, до складу яких входили окремі землі, і складають ту вітчизняну традицію та культуру на яку необхідно опиратись при реформуванні. Разом з тим, враховуючи новітні загрози державній цілісності, звернення до історичного досвіду, який напрацьовано було в досить подібних умовах, врахування цих уроків могло б також позитивно позначитись на результативності та ефективності процесу реформування.

Другий та четвертий недоліки криються в особливостях персонального складу суб'єкта системи державного управління, також для визначення шляхів його подолання недостатнім є виключно проведення реформ шляхом впровадження в дію певних обмежуючих норм для відповідних категорій службовців. По суті вирішення цих проблем потребує вникання в особливості ментальності та певних, хоча й сумнівних, неформальних традицій, які глибоко вкоренилися в українському суспільстві.

Що стосується третього – нормотворчості – то наявність будь-яких норм зовсім не означає їх дієвість, а якщо при їх розробці здебільшого опиратися на досвід інших країн, а не на особливості об'єкта управління, то досить значною є можливість отримання нормативно-правових актів, які не будуть реалізовані взагалі.

Однак, на часі в Україні розпочато процес Конституційної реформи, необхідність внесення змін до основного закону є необхідною задля практичної реалізації запланованих реформ.

По суті, конституційні положення мають [11, С.150]:

- відповідати демократичним цінностям та стандартам урядування;
- виконувати суспільну інтегруючу роль, відображати очікування та інтереси громадян

- організовувати систему державної влади спроможну забезпечувати вчасне ухвалення й ефективну реалізацію легітимних, адекватних та зрозумілих для суспільства рішень, гарантувати захист прав людини і стояти на сторожі державного суверенітету;

- поєднувати дотримання принципу єдності державної влади у спосіб співпраці органів державної влади в процесі ухвалення та виконання рішень із принципом правового обмеження втручання держави в суспільне і приватне життя;

- забезпечувати дотримання принципу поділу влади та конституювання ефективної системи стримувань і противаг як на центральному рівні організації державного управління, так і на рівні взаємодії органів центральної влади з органами місцевого самоврядування.

Визначимо компонентний склад суб'єкта сучасної вітчизняної системи державного управління. Так, відповідно до окреслених нами теоретичних підходів до виокремлення суб'єкта, його можна розглядати в широкому розумінні – як сукупність усіх органів влади та зводити виключно до виконавчої гілки. В рамках розгляду компонентного складу детальніше зупинимось саме на виконавчій гілці.

Відповідно до норм чинного законодавства вищим органом виконавчої влади є Кабінет Міністрів України [162]. Щодо персонального складу, то його формують Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри та міністри.

Відповідно до Схеми організації та взаємодії центральних органів виконавчої влади в Україні існують міністерства, центральні органи виконавчої влади, та ЦОВВ зі спеціальним статусом (Див. Додаток М).

Відповідно до норм чинного законодавства міністерства та інші центральні органи виконавчої влади утворюють у встановленому порядку свої територіальні представництва, які входитимуть до регіонального рівня суб'єкта державного управління. На цьому ж рівні функціонують місцеві державні адміністрації.

Як видно з визначеного компонентного складу структура суб'єкта державного управління є досить складною лише за кількістю органів, які до нього входять, а враховуючи наявність певних складових у кожному з окреслених органів, персональний склад службовців, вибудовується досить складна підсистема. Як визначалося Схемою 1.3.1. між цілями системи та функціональними ієрархіями повинна бути чітка кореляція, що дозволить уникнути паралелізму та дублювання функцій, однак, на часі наявний склад не дозволяє вести мову про відсутність цих двох негативних характеристик.

Ще однією проблемою, яка виникає у підсистемах та системах такої складності є їх керованість. Цей критерій є одним з найважливіших для керуючих підсистем, особливого значення в ній набуває внутрішня керованість (співвідношення результату й адміністративних заходів, спрямованих на його отримання). Керованість – одне з найважливіших властивостей системи управління і об'єкта управління (машини, живого організму, суспільства тощо), що описує можливість перевести систему з одного стану в інше [60].

На загальнодержавному рівні керованість проявляється в [92]:

- функціональній можливості виконання зовнішніх і внутрішніх функцій;
- забезпеченні дієвої взаємодії гілок влади;
- прийнятті та впровадженні в життя державних нормативно-правових документів тощо.

На регіональному рівні в забезпеченні [там само]:

- реалізації контролю за дотриманням норм чинного законодавства;
- проведення заходів, спрямованих на соціально-економічний розвиток;
- представництва загальнодержавних інтересів;
- взаємодії органів державної влади і місцевого самоврядування;
- діалогу працівників владних установ із споживачами послуг тощо.

За критерієм керованості уся система повністю, як ми визначали в першому розділі не є керованою, а тому потребує виокремлення в її структурі

відповідних керованих підсистем, компонентів, процесів тощо. Аналізуючи керованість суб'єкта державного управління, зазначимо, що наявність задіяної значної кількості акторів (структурних компонентів) зумовлює уповільнення процесу керівництва та наявну можливість викривлення керівних впливів. Складність структури, їх розрізненість, значна кількість каналів комунікації, відсутність певної інтеграції їх між собою (яку можливо було б забезпечити, наприклад, широким впровадженням новітніх інформаційних технологій) дозволяють зробити висновок, що суб'єкт державного управління є відносно керованим всередині, що ж стосується керівних впливів на об'єкт та реальну можливість їх здійснення, то з одного боку їх можна простежити в здійсненні прямих управлінських впливів, а з іншого – в зворотних зв'язках, які отримано від об'єкта та сприйнятті таких впливів.

На часі недосконалість керуючою підсистеми СДУ планується подолати шляхом реалізації реформи державного управління.

Метою реформи є посилення загальної управлінської та адміністративної спроможності державного апарату на основі принципів належного врядування та кращого досвіду країн-членів ЄС, перетворення його на ефективний інструмент безперервного і сталого розвитку нашої держави, а також задоволення потреб громадян України [30]. Реформа має запровадити:

- нові принципи формування і координації державної політики;
- стандарти стратегічного планування, що базуються на аналізі політики;
- забезпечити підзвітність органів державного управління та розвиток професійної й політично неупередженої державної служби.

Головними напрямками реформування системи державного управління визначено:

- оптимізацію процедур: підвищення ефективності діяльності Уряду, міністерств та інших ЦОВВ;
- побудову ефективних структур: впорядкування загальної системи ЦОВВ та оптимізація організаційних структур ЦОВВ;

- розвиток людських ресурсів: посилення кадрового потенціалу в державних органах.

Комплексне реформування державного управління здійснюється у тісному зв'язку з реформою децентралізації та реформою системи управління публічними фінансами.

Стратегія реформування державного управління України на 2016-2020 роки визначає наступні пріоритети реформування:

1. Стратегічні засади реформування державного управління.
2. Стратегічне планування, формування і координація політики.
3. Державна служба та управління людськими ресурсами.
4. Підзвітність – організація, прозорість, нагляд.
5. Надання послуг та адміністративна процедура.

За результатами перетворень має сформуватись нова політика державного управління, спрямована на:

- дерегуляцію та зменшення кількості точок дотику бізнесу та держави;
- децентралізацію та регіональний розвиток;
- скорочення кількості державних службовців на 10 відсотків, відповідне збільшення заробітної плати;
- оновлення державних кадрів: забезпечення виконання Закону України «Про очищення влади»;
- запровадження персональної відповідальності державних службовців.
- здійснення електронного урядування.

Реформа державного управління покликана мінімізувати корупцію в органах влади. Оновлена концепція державного управління має на меті забезпечити добробут, здоров'я та безпеку громадян України. Державна служба має служити інтересам усіх громадян. Відповідно до цього необхідно комплексно й узгоджено змінювати структури, процеси та кадри в системі

державного управління України. Необхідно розбудовувати демократичну модель ефективного публічного адміністрування.

Опираючись на матеріали Звіту щодо стану реалізації реформи державного управління за 2015 рік [55] та враховуючи матеріали аналізу сайтів можна визначити, що найуспішнішою частиною здійснення реформ є прийняття ряду нормативно-правових актів, таких як Закон України «Про державну службу», Стратегію реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року, Стратегію реформування державного управління на 2016-2020 роки. Введення в дію Закону України «Про державну службу» заклало фундамент для якісного перетворення кадрового складу управлінців, однак підбивати підсумки щодо якісних змін поки що рано.

Водночас, попри наявні поступальні кроки, на початок 2016, відповідно до звіту, та власне і на кінець зазначеного року (динаміку реформування див. Додаток Н) в реформуванні за досліджуванням напрямом було ряд невдач, так, не вдалося:

- суттєво оптимізувати процедури роботи уряду, а саме спростити Регламент КМУ та прийняти зміни до законів про КМУ та ЦОВВ (однак за цим напрямом ведеться постійна робота, так останні зміни було внесено до Регламенту 05.04.2017 р.);
- суттєво скоротити надлишкові та дублюючі функції державних органів та провести комплексний функціональний аналіз і організаційну реструктуризацію органів державної влади;
- запровадити механізми фінансування міністерств, інших центральних органів виконавчої влади відповідно до обсягу покладених на них завдань та результатів їх виконання;
- розробити та прийняти закон про адміністративну процедуру, який повинен врегулювати відносини органів влади з громадянами та підвищити ефективність процедури адміністративного оскарження.

Досить яскравим ілюструванням стану проведеного реформування є суспільне сприйняття реформ. Так, за результатами опитування проведеного дослідницькою компанією TNS на замовлення Проектного офісу Національної ради реформ станом на грудень 2015 року 76% респондентів не відчули суттєвих змін за результатами реформування державного управління, 24 % - відчули суттєві зміни. Враховуючи, що таке опитування є щомісячним, то станом на квітень 2017 року картина не зазнала значних змін: 74% населення все ще не відчують результативності проведених реформ.

Цілі системи продукуються її компонентами, що стосується системи державного управління, то більшість цілей в ній повинна продукуватися об'єктом управління, а при переході до суб'єкта повинні вмикатися механізми узгодження інтересів та розстановки пріоритетів, відповідно за результатами здійснення цього процесу в СДУ відбувається цілепокладання. Важливим індикатором проведення правильного відбору та якісної реалізації управління є суспільна думка, про яку суб'єкт дізнається із вмиканням механізмів зворотного зв'язку. Одним з способів визначення суспільної думки щодо стану перетворень в державі та до суб'єкта державного управління є проведення соціологічного опитування. Одне з таких досліджень було проведено Центром Разумкова з 4 по 9 листопада 2016 року [103].

Його результати показали, що лише 17,4% опитаних вважають, що ситуація в країні розвивається у правильному напрямі, 66,8% – що в неправильному. Водночас, 17,8% респондентів дотримуються думки, що Україна здатна подолати існуючі проблеми та труднощі протягом найближчих кількох років (у квітні 2016 р. так вважали 16,5%), 43,2% – що труднощі можуть бути подолані у більш віддаленій перспективі (у квітні 2016р. таку відповідь дали 47,2%), 23,9% – що взагалі не здатна їх подолати (у квітні 2016 р. – 22,6%).

Ще однією складовою було визначення рівня довіри до державних та соціальних інститутів, оцінка дій влади.

Серед інститутів держави та суспільства найбільшу довіру громадян мають:

- волонтерські організації – 65,5%;
- церква – 58,8%;
- Збройні Сили України – 58,0%;
- добровольчі батальйони – 57,1%;
- Національна гвардія України – 54,5%;
- громадські організації – 51,8%;
- ЗМІ України – 47,7%;
- патрульна поліція – 43,9%.

Водночас частка тих, хто довіряє владним інститутам, менша за частку тих, хто їм не довіряє:

- органам місцевого самоврядування довіряють 41,3%, не довіряють – 46,3%;
- районним державним адміністраціям довіряють 31,7%, не довіряють – 55,6%;
- обласним державним адміністраціям – відповідно 29,8% і 57,9%;
- Президенту України – відповідно 24,4% і 66,7%;
- Уряду – відповідно 17,5% і 74,1%;
- Національному банку – відповідно 16,1% і 75,2%;
- Верховній Раді – відповідно 13,1% і 79,4%;
- прокуратурі – відповідно 12,4% і 76,2%;
- судам – відповідно 10,5% і 79,1%.

Довіру до державного апарату (чиновників) висловили лише 8,4%, не довіряють – 81,6%.

Такий низький рівень довіри може свідчити про наявність проблем в комунікаціях між суб'єктом та об'єктом управління. Так як, по-перше, слабо прослідковується прямий зв'язок між обранням цілей державного управління та потребами суспільства, по-друге, майже відсутній зворотний зв'язок. Тенденція до зниження рівня довіри при віддаленні органу від громадян чітко

прослідковується, що ще раз підтверджує, що проблема лежить саме в підсистемі взаємозв'язків. Так, до вироблення та реалізації управлінських дій на рівні органів місцевого самоврядування громадяни залучаються більше, рівень довіри до них також більший, а з віддаленням від населення та зменшенням залучення його до управління (чи в якості консультанта, чи в рамках проведення експертиз тощо) такий рівень довіри зменшується.

Як зазначалося у частині аналізу нормативно-правової бази функціонування вітчизняної системи державного управління в Україні існує низка регуляторних актів, які передбачають широке залучення громадськості до вироблення та реалізації політики, однак владно-громадські відносини сьогодні можна охарактеризувати рядом недоліків [194, С. 126]:

- відсутність постійно діючої ефективної системи взаємодії;
- недосконале правове поле щодо реалізації такої взаємодії;
- незацікавленість органів влади в такій співпраці;
- неструктурованість та нескоординованість діяльності самих інститутів громадянського суспільства.

Власне ще одним компонентом системи державного управління є безпосередній об'єкт державного управління – усе суспільство, на життєдіяльність якого впливає суб'єкт. Як уже зазначалося вище найчастіше взаємодія між державою та суспільством відбувається за допомогою інститутів громадянського суспільства або через них.

Як уже зазначалося, Указом Президента України затверджено Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки [116], яка в перспективі повинна сприяти розбудові інститутів громадянського суспільства та впровадження дієвих механізмів консультування з громадськістю, громадських експертиз та контролю.

Наведені вище результати соціологічних опитувань свідчать про недовіру громадськості до влади, така недовіра є досить двоякою, так як з одного боку вона породжує скептичне ставлення до дій управлінців, а з іншого – стимулює контролювати таку діяльність пильніше. Це дозволяє прослідкувати тенденцію

до зростання вимогливості громадян до представників влади та забезпечення прозорого та ефективного функціонування всіх державних інститутів. Завдяки чому утворюються нові більш дієві форми громадського контролю, виникає потреба переформатування взаємовідносин між державою і громадянським суспільством.

Водночас існує низка проблем, що перешкоджають зростанню організаційної спроможності громадських об'єднань та переходу їх до нового, більш ефективного формату партнерства з органами державної влади. Це, зокрема [11, С. 182]:

- недосконалість нормативно-правового забезпечення ОГС (зволікання з прийняттям фундаментального закону про свободу мирних зібрань; необхідність приведення окремих норм Конституції України у відповідність до сучасних європейських стандартів щодо громадянського суспільства; невчасна підготовка низки підзаконних актів, що перешкоджає імплементації ключових норм Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань»; необхідність подальшого удосконалення законодавства щодо волонтерства та благодійництва);

- недостатній рівень фінансування ОГС (порівняно незначна частка бюджетного фінансування ОГС на конкурсних засадах; невизначеність механізмів внесення до Реєстру неприбуткових установ та організацій;

- відсутність ефективних стимулів з боку держави, зокрема податкових, для благодійництва тощо);

- незавершеність формування інститутів, що мають забезпечувати взаємодію громадянського суспільства з органами державної влади (зволікання з формуванням та початком роботи Координаційної ради сприяння розвитку громадянського суспільства; затягування процесу формування громадських рад при органах виконавчої влади);

- недостатній рівень відкритості та прозорості як у діяльності органів державної влади, так і інститутів громадянського суспільства.

Розглянувши формалізовані та оформлені складові структурних компонентів системи державного управління, варто зазначити, що вони не є єдиними. Звертаючись до напрацювань Дугласа Норта, визначимо, що в ході реформування керуюча підсистема зіштовхується із триєдиною, однак досить суперечливою задачею [101, С. 9]:

- здійснювати перетворення, впроваджувати нові механізми;
- долати негативні наслідки проведених перетворень та виправлення помилок;
- збереження найціннішого з національної традиції.

В рамках дослідження СДУ досить гостро постає питання кредиту довіри громадян, так як той факт, що рівень довіри до влади в Україні досить низький а рівень скепсису щодо здійсненності реформ зростає може спричинити досить негативні наслідки. Так, після Революції гідності 34% громадян готові були терпіти матеріальні труднощі заради успішного здійснення реформ, станом на кінець 2016 року цей показник знизився аж на 10 %, разом з цим кількість тих, хто не готовий терпіти, бо не вірять в успішність реформ зросли на 4% та становлять 24% [166]. Так, прослідковується тенденція до зниження кредиту довіри громадян в можливість успішного здійснення реформ.

Аналіз стратегічних планових документів та безпосереднього проведення реформ яскраво продемонстрував орієнтацію на впровадження європейських цінностей, при цьому досить слабо враховується національна традиція. Це є вагомим недоліком, повертаючись до визнаного світовою наукою доробку Дугласа Норта, зазначимо, що стратегія і тактика реформ не може не враховувати неписані правила, які існують в суспільстві. Підкреслимо, що ці неписані норми не утворюються впродовж життя одного покоління, а опираються на суму досвіду акумульованого впродовж тривалого періоду. Так, закони можна змінити досить швидко, що ж стосується неформальних норм то

їх зміни відбуваються поступово. Водночас, саме такі норми створюють легітимну основу для дії законів.

Значні інституційні зміни відбуваються повільно, так як інститути формуються в результаті історичних змін, які формують індивідуальну поведінку. Чим вища інституційна невпевненість, тим затратнішими будуть перетворення. Саме цей принцип ілюструє складність проведення суспільних перетворень, які останнім часом відбуваються у нашій країні, так як вони не враховують як національну традицію, так і особливості, надбані за досить тривалий період радянської епохи.

Зрештою орієнтиром в проведенні реформ обрано досвід європейських країн, однак і цей аспект може зустріти (та й уже досить часто зустрічає) суспільний супротив. Запозичуючи досвід інших країн, залучаючи іноземних експертів, які не мають аналітичного досвіду щодо вітчизняних умов формується такий вектор реформ, який міг би вдало перетворити батьківщину експертів або розвинути СДУ країни, чий досвід запозичено, однак намагаючись реалізувати такі стратегії та курси реформ в умовах інших неформальних норм, інших цілей, породжених самою системою, інших факторів впливу, безпосередній процес їх реалізації вестиме зовсім не в запланований напрям розвитку.

Висновки до розділу 2

Підсумовуючи, підкреслимо необхідність врахування історичних особливостей та традицій. Проведене дослідження історичного досвіду дозволило виокремити архетипи, притаманні вітчизняній моделі державного управління (народовладдя, самоврядності, відсутності власної державності, місцевої самоідентифікації, самоорганізації, олігархічності, державництва (єдиновладдя), формування національної еліти). За допомогою SWOT- аналізу проілюстровано, який потенціал прихований у цих архетипах та які загрози

криються у їх неврахуванні як у безпосередньому процесі здійснення державного управління так і при реформуванні вітчизняної СДУ.

За допомогою аналізу нормативно-правових основ функціонування СДУ прослідковано наявність регуляторних актів щодо кожного з компонентів системи. Структуровано НПА за походженням на ендogenous та екзогенні, визначено, що до екзогенних система пристосовується, тоді як ендogenous можуть бути скореговані. Співвіднесено нормативно-правові акти з відповідними компонентами системи та визначено, що компонент цілепокладання унормовується Конституцією України. Щодо взаємозв'язків то вони регламентуються як окремими нормативно-правовими актами, так і прослідковуються в регуляторних актах щодо суб'єкта та об'єкта державного управління. Окрему групу НПА складають стратегічні планові документи, якими окреслено перспективи розвитку вітчизняної системи державного управління.

Функціонування СДУ відбувається під дією ряду факторів зовнішнього середовища, до яких можна віднести як ті, що зумовлені геополітичним становищем, а саме існування на стику інтересів країн-сусідів, так і власними орієнтацій ними преференціями, а саме орієнтацією на країни ЄС.

Основним недоліком сучасного стану системи є слабкість взаємозв'язків між її основними підсистемами, індикатором чого по суті є зниження рівня довіри до органів влади.

РОЗДІЛ 3

ШЛЯХИ РОЗВИТКУ ВІТЧИЗНЯНОЇ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Орієнтація на європейські стандарти спонукала до активних трансформаційних перетворень, що намічені і певною мірою відбуваються на часі в усіх сферах життя суспільства. Перші кроки на цьому шляху стосувалися окреслення наявних проблем та здійснення якісних перетворень. Водночас, рівень сприйняття суспільством реформ є досить низьким, більш ніж 70% населення не відчуває суттєвих змін, що в свою чергу призводить до зниження рівня довіри до влади та наростання суспільного невдоволення, появи скептичного ставлення до можливості проведення задекларованих реформ, а тим більше досягнення запланованих результатів.

Наявний дисонанс між управлінськими впливами та потребами суспільства, недостатня гнучкість та адаптивність суб'єкта управління до швидкозмінних динамічних перетворень як всередині так і зовні системи державного управління призводить до того, що більша частина управлінських впливів спрямована на усунення наслідків проблем. При цьому спостерігається слабка здатність до превентивної роботи, яка дозволила б, враховуючи стан об'єкта, сприяти уникненню прояву деструктивних факторів, або пом'якшенню їх наслідків. Це актуалізує необхідність побудови теоретичного конструкту, який відображатиме ключові характеристики бажаної СДУ, окреслюватиме вектори її перетворень та обґрунтування шляхів їх реалізації. Так, у розділі:

- опираючись на теоретико-методологічну основу дослідження, та з урахуванням результатів аналізу поточного стану СДУ, обґрунтовано МДУ, яка служитиме прообразом майбутніх перетворень;
- окреслено траєкторію трансформаційних перетворень СДУ, з визначенням вимог до забезпечення її оптимальності;
- виокремлено адитивні засоби забезпечення реалізації окреслених перетворень.

3.1. Модель державного управління як прообраз трансформаційних перетворень системи державного управління

Усвідомлення недосконалості поточного стану системи державного управління актуалізує пошук шляхів реалізації її трансформаційних перетворень. Відповідно до трьох компонентної моделі реформ (складовими якої є модель поточного стану СДУ, модель державного управління, яка служитиме прообразом перетворень та безпосередньо траєкторія переходу з одного стану в інший) необхідним є окреслення бажаного стану, тобто створення моделі, яка служитиме орієнтиром для здійснення перетворень.

Основні причини наявних у системі державного управління недоліків лежать у площині компоненту взаємозв'язків, як всередині суб'єкта так і безпосередньо між суб'єктом та об'єктом, при чому недостатність останніх є досить вагомою складовою керованості об'єкта.

Як уже зазначалося в підрозділі 1.1, СДУ є складною соціальною системою, що унеможливорює управління всією системою. Відтак, задля спрямування її розвитку в відповідному напрямку необхідно виокремлювати керовані компоненти та створювати відповідні умови некерованим. Так, вибудований ієрархічно суб'єкт державного управління є керованим, або відносно керованим, тоді як об'єкт – в особі суспільства та наявних в ньому взаємовідносин – потребує створення умов (у вигляді обмежуючих регуляторних норм) при яких бажані перетворення буде здійснено.

Як для здійснення управлінських так і для реалізації направляючих впливів суб'єкт та об'єкт управління вступають у взаємовідносини, які за природною сутністю містять протиріччя. Досліджуючи шляхи вдосконалення суб'єктно-об'єктних відносин в СДУ слід виокремити такі проблеми [107, С. 18]:

- обмеження втручання державного управління в суспільну діяльність за принципом його достатності надає змогу забезпечити охоплення суб'єктом державного управління різноманіття об'єктів, що управляються;

- підвищення ефективності діяльності/управлінських можливостей суб'єкта управління досягається за дотримання умов зниження ресурсних витрат;

- вдосконалення урегулювання багатоманітності системи державного управління потребують узгодження інтересів з цілями, прийнятими та реалізованими рішеннями.

Саме на основі окреслених проблем можливо проілюструвати сутність протиріч, закладених у суб'єктно-об'єктних взаємовідносинах. Так, принцип достатності управлінських впливів певним чином знаходиться у діалектичному зв'язку з системним законом дивергенції [89, С. 232] або сформульованим У. Ешбі законом необхідного різноманіття [17, С.104], за якими ускладнення об'єкта управління об'єктивно обумовлює зростання складності та різноманітності управлінських структур, їх організаційних форм. Водночас, диверсифікація об'єкта спричиняє урізноманітнення та зростання кількості управлінських впливів. В свою чергу урізноманітнення зумовлює збільшення ресурсних затрат на управлінський процес, що суперечить другій з окреслених проблем та ускладнює включення механізму узгодження інтересів, враховуючи зростаючу кількість таких інтересів та кількість зацікавлених сторін. Зазначене дозволяє виокремити певні необхідні характеристики суб'єкта державного управління, актуалізовані самою природою СДУ:

- диверсифікованість, забезпечення відповідності організаційної структури суб'єкта складності конструкту об'єкта;
- адаптивність, здатність відображати динамічні зміни, які перманентно відбуваються у суспільстві;
- ресурсна збалансованість, врахування обмеженості ресурсів та тенденції до скорочення їх використання;
- чутливість, або навіть надчутливість, до суспільних вимог.

Щодо останньої вимоги, то саме дотримання її дозволяє забезпечити відносну керованість об'єкта, та підвищити рівень довіри до влади. «Ступінь керованості суспільним життям значною мірою залежить від взаємодії

соціальних інтересів, узгодження національних інтересів із регіональними, місцевими та особистими. Відтак, демократизація СДУ по суті, а не по формі, потребує системного проведення глибинних реформ, в основі яких взаємовплив на розвиток системи публічної влади органів державного управління, місцевого самоврядування та третього сектору (особливо самоорганізації населення). За такої умови інтереси держави органічно впливають із інтересів конкретного громадянина, його сім'ї, територіальної громади, потреб регіонального розвитку і в контексті їх задоволення мають опиратися на них.» [107, С.39]

Погоджуючись з позицією Л.Л. Приходченко, підкреслимо важливість чутливості при здійсненні управлінських впливів, плануванні та реалізації реформ, так як це дозволить не лише задовольнити суспільні потреби, а й заручитися підтримкою більшості суспільства.

Проектуючи модель державного управління, яка служитиме прообразом перетворень системи, а саме такий компонент, як суб'єкт державного управління, застосуємо результати наукових досліджень І.В. Пахтусової [105], яка виокремлює чотири блоки функціональних критеріїв, за якими можна оцінювати сам суб'єкт:

- цілеспрямованість;
- технології процесів управління;
- структура суб'єкта;
- кадрове забезпечення.

Першим блоком є цілеспрямованість. Головною метою будь-якої системи є її самозбереження, однак в ній закладено певне протиріччя, так як з одного боку досягнення цієї мети передбачає збереження стану системи, а з іншого містить в собі потребу постійних перетворень [89, С. 64], тобто самозбереження системи державного управління передбачає перманентний процес її реформування. Водночас, досягнення головної мети реалізується через проміжні цілі, досягнення яких, по суті, і є векторами реформування.

Як визначає М. Моїсєєв [там само, С. 65] особливістю соціальних систем є те, що цілі не можуть бути нав'язаними ззовні, виникаючи зсередини, вони

походять від цілей окремих її елементів. Так, для системи державного управління цілі, а отже, і вектори реформування, повинні походити від цілей об'єкту управління.

Враховуючи складність керованої підсистеми, варто підкреслити, що нею продукується значна кількість цілей, які формуються відповідно до інтересів тих чи інших груп, виникають безпосередньо в процесі життєдіяльності суспільства. Водночас неможливим є забезпечення реалізації усіх цілей одночасно, та не усі цілі, що виникли у суспільстві, повинні реалізовуватися на державному рівні. Опираючись на зазначене можна виокремити дві вимоги до цілепокладання в системі державного управління:

- об'єкт орієнтованість, визначення цілей системи відповідно до цілей її компонентів;
- здатність узгоджувати цілі, визначати їх пріоритетність.

Другим блоком є технології процесів управління. За основу візьмемо визначення Е. Смирнова щодо розуміння управлінських технологій як сукупності методів та процесів управління, а також наукового опису способів управлінської діяльності, в тому числі управлінських рішень для досягнення цілей організації [173]. Стосовно технологій процесів управління, то їх відбір та застосування залежать від специфіки об'єкту управління (його окремих компонентів) та від здатності суб'єкта підібрати необхідну технологію управління.

Напрямами удосконалення управлінських технологій державного управління є [49, С. 621]:

- надання належної організованості, необхідної регламентації та ефективності розвитку міжгалузевих, між територіальних, проблемних цільових програм різного рівня;
- розроблення в межах державного апарату наукового обґрунтованих технологій прийняття і реалізації управлінських рішень;
- розвиток технологій для організаційних форм управлінської діяльності;

- розроблення технологій зворотних зв'язків в управлінських процесах.

Відповідно до цих напрямів визначимо ключові характеристики, відбору та реалізації технологій управління:

- організованість, регламентованість, наявність чіткого алгоритму їх застосування;
- орієнтованість на проблему, при відборі технологій ключовим є те, які недоліки необхідно усунути, які зміни впровадити;
- наукова обґрунтованість, опора на кращий досвід, на новітні наукові дослідження;
- диверсифікація застосування управлінських технологій;
- забезпечення зворотного зв'язку на усіх етапах застосування технологій;
- прозорість, зрозумілість суті та алгоритму дій керуючої підсистеми, можливість здійснення громадського нагляду та контролю.

Щодо структури суб'єкта управління, то для виокремлення основних її параметрів звернемося до Стратегії реформування державного управління в Україні на 2016 – 2020 роки [43], аналіз поточного стану системи, наведений у ній, дозволяє виокремити ряд недоліків керуючої підсистеми СДУ, серед яких:

- відсутність горизонтального та вертикального функціонального обстеження;
- невизначеність місії органів виконавчої влади;
- нечітке визначення сфер відповідальності і завдань міністерств та інших центральних органів виконавчої влади;
- часткове дублювання повноважень;
- неефективна організація діяльності окремих ЦОВВ;
- низький рівень координації роботи та взаємодії між ЦОВВ;
- недостатність аналітичного забезпечення реалізації державної політики;

- відсутність організаційної єдності та взаємозв'язку програмних і стратегічних документів між собою та з іншими нормативно-правовими актами;
- низький рівень застосування сучасних управлінських технологій;
- недостатність впровадження інформаційних технологій в процес державного управління.

Сучасний стан вітчизняної системи державного управління, [107, С. 44-45], актуалізує набуття її інститутами нової соціально-правової якості, яка б органічно поєднувала:

- чітке визначення соціального призначення тих чи інших владних структур, дотримання в їх діяльності розумного балансу щодо забезпечення інтересів держави та особистості;
- відповідне нормативно-правове закріплення компетенції органів влади, прозорість та відкритість їх діяльності, процесу реалізації повноважень щодо прийняття управлінських рішень для громадського контролю;
- соціальне партнерство органів влади та інститутів громадянського суспільства.

В сукупності з окресленим вище можна виокремити вимоги до суб'єкта державного управління, дотримання яких здатне забезпечити спроможність чинити ефективні управлінські впливи:

- орієнтованість на потреби, інтереси об'єкта управління, опора на внутрішнє середовище;
- формування гнучкої, адаптивної структури суб'єкта, яка здатна реагувати та відображати динамічні зміни об'єкта управління;
- кореляція між наявними цілями системи, відповідно до них функціями та організаційною структурою керуючої підсистеми;
- відповідність між розподілом функціонального навантаження та ресурсного забезпечення;

- первинність наявності функціонального призначення органу, відповідно до якого визначається місія, окреслюється коло повноважень, визначається ресурсне забезпечення;
- усунення паралелізму, дублювання повноважень;
- чітке окреслення зони відповідальності відповідно до функціонального призначення;
- реалізація зворотного зв'язку в процесі здійснення управлінських впливів;
- забезпечення наукового та аналітичного супроводу процесу управління;
- сприяння застосування інноваційних управлінських технологій;
- поширення впровадження інформаційних технологій.

Структуру суб'єкта державного управління можна представити у трирівневому вигляді: органи влади (у найширшому розумінні), органи виконавчої влади, а також персональний склад (або кадрове забезпечення). Четвертий блок стосується саме останнього. Враховуючи, що в рамках нашого дослідження ми визначили безпосереднім суб'єктом державного управління органи виконавчої влади, вимоги саме для його кадрового забезпечення та основні недоліки його визначатимемо надалі.

Повертаючись до аналізу положень Стратегії реформування державного управління [43], зазначимо, що відповідно до неї одним із найважливіших напрямків вдосконалення кадрового забезпечення є створення інституту лідерства. Додамо, що особливим акцентом при цьому повинна бути саме національна самосвідомість, опора на широкі кола національної еліти. Аналізуючи історичний досвід становлення вітчизняної системи державного управління, можна зробити висновок, що національна еліта знаходиться на стадії формування, більше того на кожному з етапів історичного розвитку завершеного сформованого вигляду вона так і не набувала, у зв'язку з чим це є одним з найголовніших завдань трансформаційних перетворень у сфері реалізації кадрової політики.

Основні вимоги реформування та перетворення кадрової складової суб'єкта державного управління викладені у Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні [160]. Аналіз та систематизація положень Стратегії надав змогу виокремити такі групи вимог щодо вдосконалення кадрового забезпечення:

- відбір, вступ та популяризація державної служби;
- перебування на службі, кар'єрне зростання;
- заохочення та персональна відповідальність;
- комунікативна складова;
- морально-етичні норми.

Охарактеризуємо за цими групами основні вектори вдосконалення кадрового забезпечення керуючої підсистеми. Так, окрім уже запровадженого механізму відбору на основі прозорого конкурсу, проблемним досі залишається забезпечення необхідної кількості учасників такого відбору. На часі, лише відбір на керівні посади відбувається в умовах наявності значної кількості учасників, хоча рівень їх професіоналізму та наявних компетентостей не завжди є достатнім. Саме тому задля забезпечення якісного виконання вимог першої групи обов'язковою є також популяризація державної служби як виду зайнятості, яка може забезпечуватися засобами прямого впливу. Шляхом встановлення високого рівня оплати праці, соціальних гарантій та пільг, або ж засобами опосередкованого впливу, через формування свідомого громадянського суспільства, активного, яке прагнучиме до перебування на службі задля створення загального суспільного добробуту.

В частині перебування на службі та перспектив кар'єрного зростання особливий акцент варто зробити на професійній підготовці та навчанні кадрів. Саме ця складова за системного прояву дозволяє підвищувати якісний рівень кадрового забезпечення. Окрім традиційних навчальних заходів окрему увагу варто приділити обміну досвідом, з одного боку всередині самої системи, запозичуючи практики окремих регіонів, імплементуючи окремі їх аспекти в

свою діяльність, з іншого боку за рахунок навчальних поїздок за кордон, адаптуючи іноземний досвід до наявних реалій.

Щодо групи вимог, які стосуються заохочення та персональної відповідальності, то тоді як механізми заохочення знайшли своє чітке відображення в фінансовому забезпеченні перебування на службі (встановленні гранично допустимих норм винагород, порядку преміювання тощо), персональна відповідальність за виконання службових обов'язків повинна бути чітко та дієво регламентована (більшість таких норм можуть бути окреслені саме в рамках кодексів етичної поведінки).

На часі пріоритетними в структурі суб'єкта державного управління залишаються субординаційні зв'язки. Погодимось, що їх значимість, особливо в частині кадрової складової є визначальною, однак, для якісної взаємодії необхідно включення одночасно всіх трьох типів взаємозв'язків, як субординаційного, так координаційного та реординаційного. До комунікативної складової також віднесемо відкритість до взаємодії з громадськістю, здатність забезпечувати зворотний зв'язок та враховувати його впливи.

Стосовно останньої групи вимог, а саме морально-етичної, зазначимо, що найбільшу увагу приділено антикорупційній складовій. Погодимось, що боротьба з корупцією є досить важливою, однак, варто окреслити, що окрім прямої боротьби з корупційними проявами шляхом впровадження суворіших норм покарання за подібні правопорушення можливим є також створення умов, за яких такі прояви будуть важко здійсненими. Так, необхідно максимально скоротити можливість включення особистісних факторів в рамках службової діяльності, шляхом встановлення прозорих процедур, чітко обмежених хронологічно. В цьому аспекті також значно покращити ситуацію може впровадження інформаційних технологій.

Характеризуючи суб'єкт державного управління наголошуємо на його тісному взаємозв'язку з об'єктом: починаючи від визначення цілей, через обумовлення функцій та структур, закінчуючи коригуючими впливами у вигляді зворотних зв'язків та оцінюванням дій керуючої підсистеми. Це

актуалізує визначення відповідних вимог для об'єкта управління, а також виокремлення тих проблем, в яких спрямовуючі впливи держави будуть найдоречнішими.

Характеризуючи розвиток суспільств (населення) окремих країн Д. Норт [101, С. 22] визначає певну парадоксальність, яка полягає в тому, що попри всі процеси, які протікають у сучасному світі замість зближення спостерігається зростання відмінностей (диференціація) між суспільствами різних країн за релігійними, етнічними, культурними, політичними, економічними критеріями, поглиблюється розрив між багатими та бідними, розвиненими та слаборозвиненими. Водночас рівень розвитку суспільства не знаходиться в прямо пропорційному співвідношенні з матеріальним благополуччям. Причину такої диференціації можна вбачати в відмінності між інститутами та організаціями, їх взаємодії [там само, С.23], яка визначає траєкторію інституційних змін. За функціональним призначенням інститути виконують функцію формування суспільних можливостей, їх культивуації та агрегації, тоді як організації призначені для найкращого використання наявних можливостей та ресурсів.

Інакше кажучи, інститути – складові об'єкту державного управління, по суті це не лише діючі інститути громадянського суспільства, які знайшли своє юридичне оформлення та неформальні об'єднання, також сюди можна віднести ментальність, неформальні норми, усталені у суспільстві тощо. Однак, певним чином сюди також можна віднести і інститути, які водночас є елементами суб'єкта управління. По суті, в неможливості чіткого розмежування і полягає складний системний характер суб'єктно-об'єктних відносин. Організації ж це органи управління, які здійснюють керуючий, спрямовуючий та перетворюючий впливи. Взаємодіючи між собою вони перетворюють один одного.

Так, високорозвинене, свідоме, патріотично налаштоване громадянське суспільство дозволить забезпечити СДУ:

- додатковими ресурсами (як людськими, так і фінансовими та технічними);
- сприятливими умовами для реалізації курсу на децентралізацію;
- уникненням можливостей корупційних проявів;
- можливостями розширення надання соціальних та інших суспільно значущих послуг.

Відповідно до норм чинного законодавства до інститутів громадянського суспільства належать громадські об'єднання, релігійні та благодійні організації, творчі спілки, професійні спілки та їх об'єднання, асоціації, організації роботодавців та їх об'єднання, органи самоорганізації населення, недержавні засоби масової інформації. Саме ці інститути виступають посередниками між суспільством та органами державного управління. Керуюча підсистема повинна створювати умови для забезпечення сталого розвитку громадянського суспільства та для спрямування цього розвитку у потрібному напрямку. Водночас об'єкт управління створює свої умови для розвитку керуючої підсистеми, при чому за умови синхронізації цих направляючих впливів та раціонального використання прихованого в них потенціалу можна досягти максимальних результатів.

Повертаючись до наукових висновків Д. Норта, підкреслимо, що рівень розвитку суспільства не є прямим шляхом до забезпечення благополуччя, так само високоорганізований суб'єкт державного управління окремо також не може забезпечити ні економічного зростання, ні суспільного добробуту. Лише у активній взаємодії, взаємообумовленості можна досягти синергетичного ефекту від процесу управління.

Тому підкреслимо важливість:

- врахування наявних історичних особливостей, традицій, сформованих архетипів та неформальних інститутів суспільства;
- активної двосторонньої співпраці з інститутами громадянського суспільства;

- наявності ефективного громадського контролю за діяльністю органів державної влади;
- широкого залучення громадськості до формування та реалізації державної політики;
- забезпечення рівного доступу для громадських організацій до державної фінансової підтримки.

Події останніх років, суспільне ставлення до них дозволяють зробити висновок про наявність в Україні сформованого на достатньому рівні громадянського суспільства, але щодо взаємодії з органами державного управління воно все ще залишається «суспільством в собі». Громадськість рідко та неактивно долучається до процесу вироблення та реалізації політики, а рівень довіри та віри в реальність таких впливів є стабільно низькою. Такий стан суспільства актуалізує потребу з боку керуючої підсистеми встановити обов'язковість такої участі, тобто створити передумови для неї.

Також зазначимо, що зміна нормативно-правового забезпечення, регламентування будь-якого процесу суб'єктом є можливою, та здійснюється досить швидко, щодо змін інституційного конструкту суспільства (особливо неформальної складової) формуються за досить тривалі періоди, але саме останні формують індивідуальну поведінку та криють в собі додатковий потенціал системи державного управління. Звідси і суперечливий характер реалізації кардинального реформування та варіативність його результатів. За умови обрання зовнішніх орієнтирів для трансформації необхідно чітко досліджувати їх кореляцію з наявним станом об'єкта управління.

Опираючись на викладене, побудуємо сучасну модель державного управління (Див. Рис. 3.1.).

Прокоментуємо окремі аспекти Рис. 3.1.2. Так, цільовий компонент закріплює значну кількість зовнішніх орієнтирів, та наявних впливів зовнішнього середовища на цілепокладання, водночас участь об'єкта управління в визначенні таких цілей значно менша, що обумовлює виникнення

розриву між суспільними потребами та очікуваннями та наявними управлінськими впливами, знижує рівень довіри до влади.

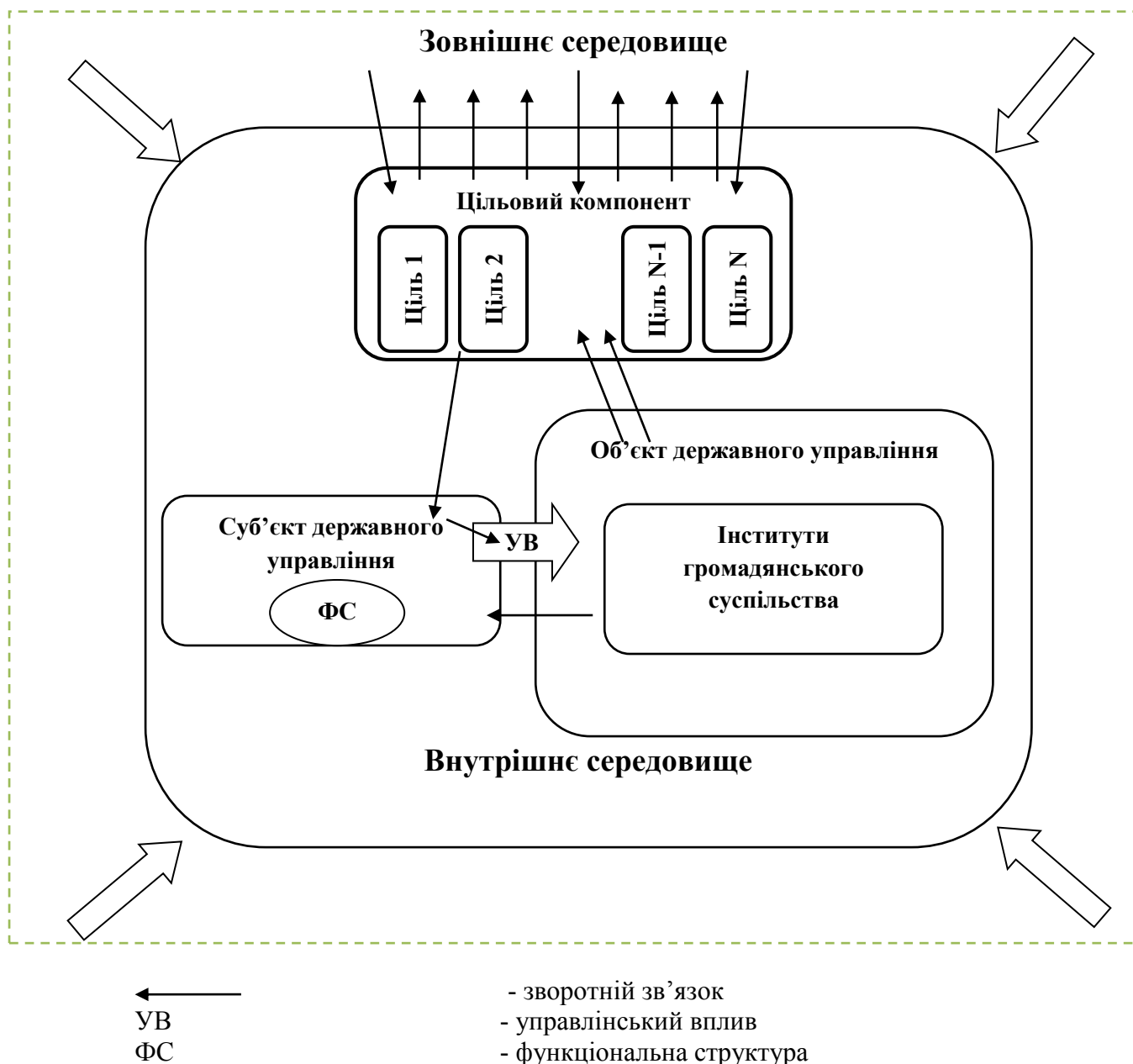


Рис 3.1. Сучасна модель державного управління

Що стосується співвідношення цільового компоненту із суб'єктом управління, то він визначає характер та зміст управлінських впливів (УВ), однак не відображений у функціональній структурі (ФС), хоча функції повинні чітко корелюватися із цілями державного управління. У взаємовідносинах між суб'єктом та об'єктом державного управління можна виокремити значний

управлінський вплив щодо організації життєдіяльності об'єкта, який корелюється (більшою мірою) із встановленими цілями. Однак, реалізація зворотних зв'язків від об'єкта до суб'єкта потребує значного розширення та врахування. Загалом маємо ситуацію, за якої у громадян формується стійка недовіра щодо можливості державної влади вирішувати найсуттєвіші проблеми суспільства, а у влади, навпаки, виникає ілюзія керованості [107, С. 33].

У відповідності до визначеної трьохкомпонентної моделі реформ та окреслених вище вимог та характеристик побудуємо очікувану (бажану) модель державного управління (Див. Рис. 3.2.)

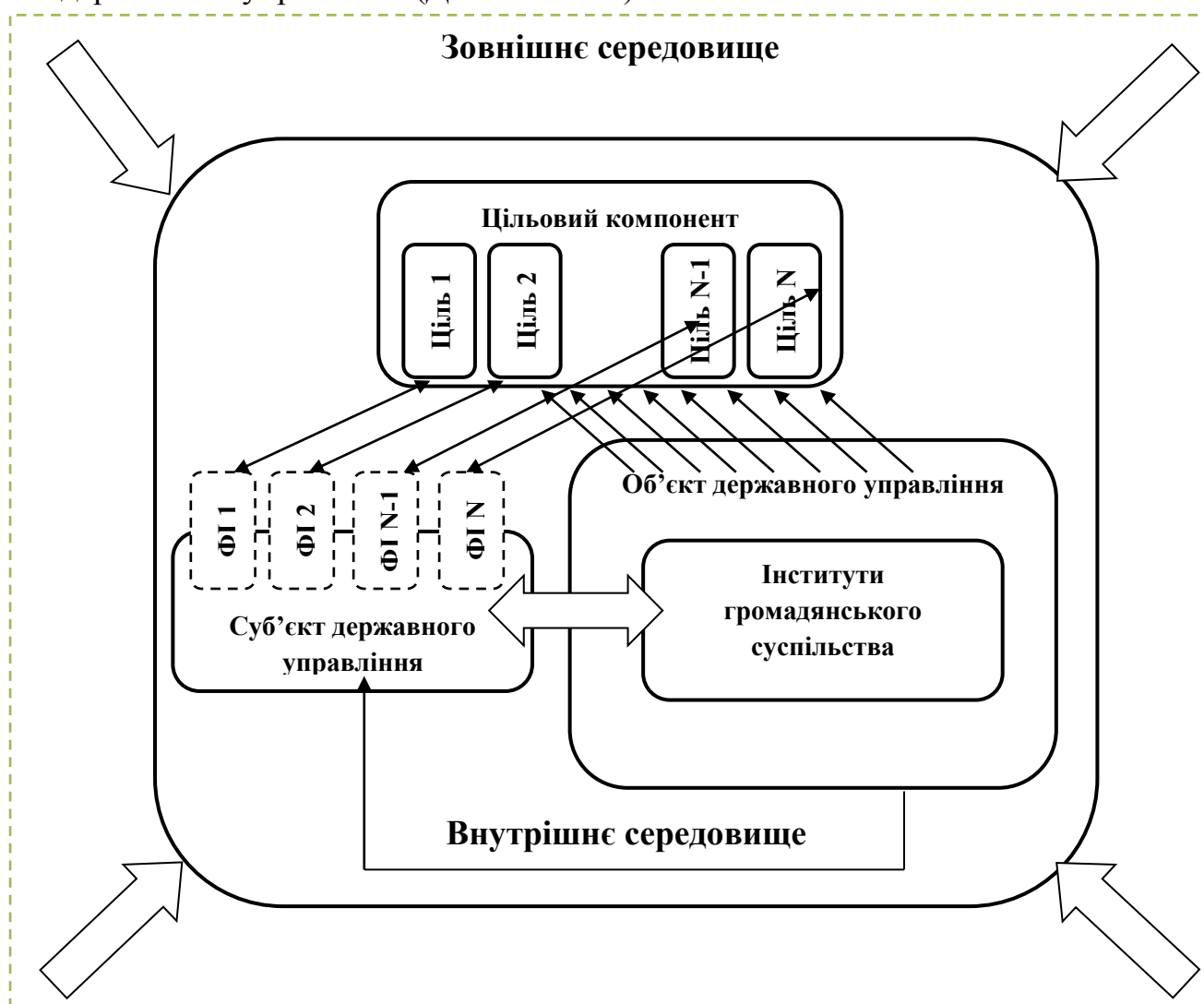


Рис. 3.2. Очікувана (бажана) модель державного управління

Прокоментуємо окремі аспекти моделі, зображеної на Рис. 3.2. Так, цілі формуються відповідно до потреб, інтересів та вимог об'єкта державного

управління, тобто суспільства, та зорієнтовані виключно на нього. Окреслені цілі чітко корелюються з утвореними функціональними ієрархіями (ФІ), тобто з органами виконавчої влади, з чітко визначеним функціональним полем, яке сформовано відповідно до існуючих цілей. Відбувається тісна взаємодія суспільства та органів влади, також окреслено наявний взаємовплив та взаємообумовленість, що підсилюється зворотнім зв'язком у формі реакції на управлінські впливи, та підкреслює залежність керуючої підсистеми від стану суспільства.

3.2. Траєкторія трансформаційних перетворень системи державного управління: визначення оптимальності та алгоритм реалізації.

Моделюючи наявний стан СДУ та окреслюючи її майбутню видозмінену форму, необхідно закцентувати увагу на траєкторії перетворень, яку можливо представити у вигляді певного алгоритму проведення реформ. Водночас, особливим акцентом у даному ключі є проблема оптимальності, так як неоптимальна траєкторія трансформаційних перетворень може призвести до нівелювання кінцевої мети, трансформування відповідно до іншої моделі, стохастичності та неефективності реформування, а, отже, мати деструктивний характер. Відтак, визначимо специфіку дефініціювання оптимальності в державному управлінні, та окреслимо трансформаційну траєкторію відповідно до зазначеного в підрозділі 3.1. прообразу реформування.

Енциклопедичним визначенням оптимальності у державному управлінні є розуміння під цим поняттям якісної характеристики, що означає найбільш повну відповідність СДУ (її складових) встановленим стандартам, завданням і конкретним умовам функціонування [49, С. 423]. Представлене визначення передбачає сутність оптимальності у відповідності певним еталонам, стандартам а також умовам внутрішнього і зовнішнього середовища. На наш погляд, доречно доповнити зазначену позицію, враховуючи її певну узагальненість.

I. Черленяк виокремлює дві форми оптимізації СДУ та її окремих параметрів [199]:

- адаптивну (відповідно до якої система пристосовується до нових викликів зовнішнього та внутрішнього середовища, або ж «звикає» до наявного стану речей, ігноруючи необхідність певних перетворень);
- проектну (відповідно до якої відбувається пошук методів, інструментів, заходів для зміни наявних обставин, вирішення назрілих проблем).

На наш погляд, у першому випадку мова йде про пасивне пристосування системи, яке швидше за все призведе до деградації, а зрештою дезорганізації СДУ або до її переформатування, враховуючи зростаючу кількість факторів впливу зовнішнього середовища (зазіхання на територіальну цілісність, «гібридна війна» тощо) та наростання протиріч всередині самої системи (конфронтація між різними етнічними, конфесійними, ідеологічними групами; зростання суспільного невдоволення, поєднане з зниженням рівня довіри до влади тощо).

Водночас, опираючись на те, що, СДУ знаходиться у постійно динамічному стані, зазначимо, що стан рухомої рівноваги (такий за якого зміни в системі урівноважені іншими, за рахунок чого не відчувається суттєвих перетворень) в ній, по суті, і є станом адаптації, або пристосування до змінних умов, при чому порівнюючи з країнами, СДУ яких демонструють стабільний поступальний розвиток, поглиблюється розрив, а отже, можна вести мову про відносну деградацію.

Окреслені аспекти актуалізують оптимізацію відповідно до другої форми, а саме активних трансформаційних перетворень, вимоги до траєкторії здійснення яких визначимо далі.

Так, наприкінці XX – на поч. XXI ст. сформувалося два підходи до визначення оптимальності:

- математичний (кількісний), який базується на понятті найкращого за певним критерієм рішення, певного екстремуму, тобто такого стану системи,

при якому значення кожного окремого критерію, що описує стан системи, не може бути покращено без погіршення становища інших елементів;

- системно-діалектичний (якісний), який базується на побудові оптимізаційного апарату на основі системно-діалектичних законів організації складних об'єктів [28].

Обидва підходи є актуальними для визначення та обґрунтування оптимальності в державному управлінні, однак їх функціональне призначення різниться відповідно до складності та масштабу прогнозованих змін. Так, математичний підхід до оптимізації призначений для обґрунтування трансформаційних перетворень окремих параметрів системи, або не великих за масштабом об'єктів, тоді як складні системи, якою власне і є СДУ, доречніше оцінювати з позицій системно-діалектичного підходу.

Сутність пошуку оптимальної траєкторії трансформації СДУ відповідно до системно-діалектичного підходу лежить в площині усвідомлення та врахування системних законів та забезпеченні реалізації ряду загальносистемних принципів.

Одним з таких законів є закон фокусованої дії [29], відповідно до якого система акумулює максимальну кількість наявних ресурсів для вирішення певної цілі. По суті, практична дія цього закону може бути прослідкована у більшості вдало реалізованих реформ. Так, наприклад, при виникненні реальної потреби в забезпеченні обороноздатності країни спостерігалася мобілізація усіх ресурсів, наявних у СДУ, при чому особливо значним був внесок інститутів громадянського суспільства, мобілізація ресурсів яких стала визначальною для успішного вирішення проблеми. При цьому варто врахувати, що чим значущіша проблема, тим чіткішим є фокусування системи на її вирішення.

Дія зазначеного закону чітко демонструє необхідність цілепокладання у СДУ відповідно до внутрішнього середовища, його потреб та особливостей, а не відповідно до певного зовнішнього орієнтира. Лише суспільно значуща ціль, спродукована об'єктом управління може забезпечити спільне її досягнення.

Окрім зазначеного об'єктивно діє закон функціональної доповнюваності [там само], дія цього закону забезпечує цілісність СДУ, та проявляється у колективній взаємодії на шляху до досягнення спільної мети.

Констатуючи необхідність переорієнтації при цілепокладанні системи на внутрішнє середовище, зазначимо, що саме дія окресленого закону, за умови коректного відбору дійсно суспільно значущих цілей дозволить повною мірою реалізувати позитивний потенціал зазначеного системного закону.

Водночас, як нами було зазначено раніше, враховуючи складність СДУ, ускладнюється дія механізму узгодження інтересів (ключовий системоутворюючий механізм, відповідно до концепції універсального еволюціонізму), окремо уже підкреслено, що за умови формування спроможного інституту місцевого самоврядування та за умови здійснення децентралізації та деконцентрації владних повноважень в поєднанні з принципом субсидіарності, проблема узгодження інтересів, а отже, і акумулювання загальносистемних цілей не лише не вирішиться, а й значно загостриться. Така ситуація зумовлена тим, що кількість високоорганізованих відносно самостійних підсистем у структурі СДУ (так, по суті, кожна спроможна територіальна громада є носієм власних інтересів, відповідно регіон матиме свої інтереси тощо) є носіями власних інтересів та прагнуть реалізувати відповідно до них певні цілі. Враховуючи усю складність процесу узгодження інтересів та виокремлення з поліфонії цілей підсистем загальносистемних цілей необхідно окреслити можливі вектори відбору системно значущих цілей.

Констатуємо, що підсистеми у складі СДУ та її компонентів не є рівноцінними, диференційованими за своєю природою, суттю, функціональним призначенням, місцем у складній природі взаємозв'язків, водночас мають різні можливості впливати на певні процеси, які мають місце в системі та в безпосередньо об'єкті державного управління. Отож, для виокремлення оптимальних за системно-діалектичним підходом цілей необхідно скористатися принципом «ключової ланки». Під «ключовими ланками» у окресленому сенсі ми розумітимемо ті аспекти (проблеми, параметри), де прикладання зусиль у

вигляді управлінських впливів може дати найбільший ефект. Роль цього принципу зростає із загостренням проблеми та зниженням наявних ресурсів.

У відповідності із цим принципом оптимальний спосіб комплексного впливу передбачає виділення пріоритетних задач («ланок»), яким необхідно приділити найбільше уваги, прикласти максимум зусиль та ресурсів на їх першочергове вирішення та відділення тих, які мають найменше значення для досягнення цілей. Такими ключовими ланками можуть бути ті параметри (підсистеми, компоненти) СДУ:

- які є найслабшими, обмежують можливості, стримують розвиток всієї системи або є зоною її уразливості (так, корупційні прояви зумовлюють підрив довіри громадян до владних інституцій; нині до таких факторів можна віднести військові дії, які ведуться на сході країни тощо);
- розвиток яких суттєво впливає на покращення функціонування інших сфер (особлива увага до підготовки кадрів, до освітнього процесу, створення належних умов праці, дозволять розвивати майже всі галузі, за рахунок кадрового потенціалу);
- які мають масовий характер, а їх ефективність зростає за рахунок накопичення малих ефектів (стимулювання розвитку малого та середнього підприємництва);
- які є джерелом ресурсного забезпечення (яскравим прикладом є сучасна енергетична політика в частині виробництва нетрадиційних відновлюваних джерел енергії).

Характеризуючи узагальнені проблеми у сучасній СДУ, які знайшли своє відображення у відповідній моделі, підкреслимо, що ключовим гальмівним у розвитку параметром є слабкість суб'єктно-об'єктних взаємозв'язків. Ця проблема значно гальмує розвиток системи, обумовлюючи не лише скептичне ставлення до процесу реформування (яке продемонстроване у аналізі соціологічних опитувань, представлених у другому розділі), а й в сукупності з дією наявного архетипу прямого народовладдя, який в своїй крайній формі

набуває протестної форми виразу, може зумовити переформатування всієї системи.

Результатом наявної проблеми є низький рівень довіри до органів влади: як видно із даних соціологічних опитувань [103], довіра до органів державного управління є катастрофічно низькою, а значна частина населення вбачає саме в управлінцях основний гальмівний фактор реформ [там само]. По суті, вирішення цієї складної та масштабної проблема лежить в площині вимоги до усіх чотирьох груп, так як розвиток взаємовідносин, особливо врахування потенціалу корегуючи впливів у вигляді зворотного зв'язку, власне дозволить повною мірою реалізувати трансформаційні перетворення СДУ, відповідно до окресленої моделі.

На цьому етапі варто зацентувати ще раз увагу на природі СДУ. Відносячи її до штучностворених, ми підкреслювали, що її розвиток відбувається як під дією об'єктивних законів, так і під дією конкретних управлінських спрямовуючих впливів. Так, спрямувати систему на вирішення певного завдання (на досягнення цілі) можливо через:

- зосередження цілей всіх рівнів на досягнення загальносистемної мети, а також синхронізації відповідно до цього і функцій [174];
- розмежування функцій між відносно самостійними компонентами системи, орієнтація кожного з них на відносно самостійний цикл взаємопов'язаних дій задля досягнення певного результату (відокремлення стратегічних функцій від оперативного управління, концентрація функцій прогнозування, оцінок та аналізу в одному відокремленому підрозділі; несумісності виконавчих та контрольних функцій в одній підсистемі в силу їх взаємної суперечливості);
- узгодженість дій явної та латентної структур [188, С. 233], по суті це і є координація дій формальних та неформальних інститутів та опора на фактори спадковості і приховані підсвідомі колективні особливості суспільства, які проявляються у вигляді архетипів;

- здатність до спільних дій компонентів системи державного управління, яка передбачає можливість взаємодіяти не чинячи взаємних перешкод [174]. По суті, мова йде про можливість об'єднання зусиль як в управлінській вертикалі (за необхідності), так і горизонтальної взаємодії;

- єдність «ціннісно-мотиваційного поля» системи та її компонентів: в рамках даного аспекту постає питання наявності національної самосвідомості та самоідентифікації, ідеології, рівня розвитку громадянського суспільства тощо.

Отож, першою вимогою до окреслення оптимальної траєкторії перетворень є фокусування дій, а відповідно до них і ресурсного потенціалу системи відповідно до загальносистемного дерева цілей, вибудованого за принципом «ключової ланки».

Водночас, така позиція передбачає необхідність стратифікувати або ранжувати цілі, відповідно до граничності необхідності таких перетворень. Тобто, унеможлиблює одноетапне перетворення, або ж перетворення за короткий проміжок часу. Постає питання до реалізації такої вимоги до забезпечення оптимальності трансформаційних перетворень, як поетапність, яка передбачає визначення оптимального способу розподілу зусиль в процесі підготовки та здійснення реформування.

Враховуючи складність реформування СДУ, неможливо здійснити перетворення у один етап, оскільки кардинальні перетворення повинні перебувати у гармонійному поєднанні з неформальною структурою системи, яка змінюється досить повільно. Саме тому кардинальні перетворення можуть дестабілізувати або навіть дезорганізувати СДУ.

Для виокремлення етапів перетворень необхідно визначити критерії оптимальності цього процесу:

- результатом кожного з етапів має бути цілісний функціонально завершений комплекс заходів, перетворення в межах якого будуть становити автономну реформу, результати якої можна оцінити;

- кожен з етапів повинен слугувати базою для нарощування комплексу перетворень більш високого якісного рівня. Результати попередніх етапів мають бути спрямовані на досягнення реалізації цілей наступних етапів;
- на кожному наступному етапі реформування ефективні форми перетворень з попередніх етапів необхідно зберігати, регресивні – вилучати, доповнювати новими формами (методами, технологіями);
- для подолання зростаючої складності, дискоординації та інших дисфункцій, які породжуються диференціацією системи при переході до більш високих етапів розвитку необхідно систематично виділяти в ускладненій структурі групи однорідних чи тісно пов'язаних компонентів, створювати механізми їх координації;
- розвиток кожного нового етапу доречно здійснювати не фронтально, а шляхом випереджального просування лідерських підсистем, які володіють найвищим організаційним потенціалом освоєння прогресивних підходів і технологій.

Закцентуємо увагу на тому, що за роки незалежності, та власне розбудови сучасної системи державного управління, у поетапності реформування не дотримано майже жодного з окреслених критеріїв. Так, кожна нова команда управлінців окреслювала свою траєкторію перетворень, однак, каденція її дозволяла здійснити (та й те не завжди) лише перший етап таких перетворень, зрештою, наявна база для перетворень більш якісно складного характеру зазвичай нівелюється, інколи руйнується, а поруч з нею починається розбудова нового плацдарму. По суті, за час незалежності України Кабінет Міністрів України очолював 21 прем'єр (в тому числі і по кілька разів), при цьому діяло 20 відповідних урядових програм) На противагу цьому, підкреслимо, що досвід зарубіжних країн, який ми окреслювали як прогресивний (у підрозділі 1.3.), переконливо свідчить, що оптимізація СДУ шляхом здійснення складних трансформаційних перетворень, по-перше, є складним та довготривалим процесом, а по-друге, потребує впровадження складного алгоритму, кожен наступний крок якого передбачатиме більш складні та глибинні перетворення.

Ще одним недоліком реформування СДУ, у окресленому розумінні, є відмова від аналізу власного досвіду: досить часто ми спостерігаємо ситуацію, при якій усі попередні напрацювання апріорі визнаються негативними: так, з-поміж усіх Прем'єр-міністрів України лише В. Гройсман у своїй промові подякував своїм попередникам за якісну роботу, решта ж кардинально негативно висловлювалася про діяльність попередників та її наслідки. Відповідно до окреслених вище критеріїв конче необхідно виокремлювати, на основі аналізу, позитивні та негативні елементи, інакше неможливо винести певні уроки та власне уникнути в майбутньому повторення помилок минулого та виходу з «замкненого кола» початкового етапу перетворень.

Ще однією оптимізаційною вимогою є комплексність, в межах якої розкривається адитивний характер та синергетичний ефект від об'єднання зусиль компонентів СДУ та реалізації її ендogenous потенціалу. Комплексність передбачає:

- всебічність та взаємну скоординованість впливів на об'єкт управління: «проведення окремих навіть самих правильних заходів не дадуть належної віддачі, якщо вони ізольовані. Взяті поза системою, вони можуть суперечити один одному і не призвести до бажаного ефекту» [191, С.9]. Цей аспект чітко перегукується з фокусуванням дій та концентрацією ресурсів на вирішення певної проблеми;

- взаємодоповнюваність форм та динамізм способів дії системи, що передбачає поєднання найкращих вітчизняних та адаптивних зарубіжних практик реформування системи державного управління, опертих на її ендogenous потенціал. Саме таке поєднання дозволяє отримати синергетичний ефект від здійснюваних перетворень, а динамічність таких перетворень можуть забезпечити сталий розвиток СДУ;

- взаємодоповнююче поєднання компонентів. Зазначений аспект найкраще діє в рамках структури суб'єкта, оскільки його специфіка найкраще розкривається щодо організаційної структури окремого функціонального підрозділу. Як зазначав О. Богданов, основоположник «загальної організаційної

науки»: «досвідчений організатор намагається комбінувати людей так, щоб вони доповнювали один одного в інтересах справи, якщо потрібно, спрямовує саму підготовку, навчання кожного з них, тобто прямо викликає бажане їх розходження в бік додаткових зв'язків...» [21, С.22]. При цьому критерієм цілісності системи є взаємодоповнюваність її протилежних сторін.

Ще однією вимогою є організаційна гнучкість СДУ, тобто можливість змінюватись відповідно до умов зовнішнього та внутрішнього середовища, змінювати функціональне призначення, відповідно до динамізму проміжних цілей тощо, для цього пріоритетним є розвиток таких якостей системи:

- гнучкість конструкції, тобто, можливість зміни структури без шкоди для наявної системи взаємозв'язків; спроможність зміни підсистем і способів їх функціонування при зміні умов зовнішнього середовища та в процесі розвитку самої системи;
- адаптивність суб'єкта управління до зміни умов функціонування та розвитку. Швидкість можливості здійснення трансформаційних перетворень як всередині суб'єкта, так і в перетворенні об'єкта є показником ефективного функціонування СДУ;
- мобільність самоорганізаційних реакцій системи на дисфункції будь-якої локалізації. Така властивість може бути досягнута шляхом формування в керуючій підсистемі та інших компонентах об'єкта ціннісних регуляторів самоналаштування на оптимальні режими функціонування. По суті, для СДУ механізми зворотного зв'язку і є важелями забезпечення виявлення дисфункцій, а у випадку ігнорування їх, вони можуть викликати наростаюче суспільне невдоволення.

Важливим також є забезпечення поліфункціональності організаційних підсистем, що означає можливість виконувати не одну, а кілька функцій без додаткових або з частковим доповненням ресурсних затрат. Оптимізаційний ефект при цьому полягає в: скороченні елементів та процесів; зростанні економічності (зниження затрат на створення та функціонування певного структурного підрозділу); підвищення надійності (за рахунок зниження

кількості потенційних джерел збоїв та порушень). Додатковими оптимізаційними ресурсами для системи слугує застосування таких прийомів:

- самообслуговування, тобто виконання окрім основної функції певної підсистеми ще й додаткової – підтримка життєдіяльності власне самої підсистеми [9] (по суті, адитивний потенціал інститутів громадянського суспільства, за умови залучення їх до вироблення, а пізніше і реалізації управлінських рішень: наприклад, благоустрій певної частини населеного пункту (можливо об'єкта обласного чи районного підпорядкування) можливо здійснити не лише за рахунок бюджетних коштів, а й з використанням додаткових можливостей тих, хто користуватиметься кінцевим результатом, тобто самих мешканців);

- актуалізації функцій [174], який передбачає розширення функціоналу за рахунок властивостей, які потенційно можуть стати функціями (коли мова йде про гнучку структуру, здатність швидко адаптуватися до змінних умов кожен структурний підрозділ органу влади, який має певне функціональне поле повинен чітко орієнтуватися на перспективне переформатування);

- функціоналізації дисфункцій [27]: шляхом їх включення в якості додаткових функціональних ресурсів системи; за рахунок спрямування їх проти інших дисфункцій; шляхом їх посилення або послаблення до такого рівня, при якому вони набувають функціональний характер (яскравим прикладом є використання протесаної складової архетипу прямого народовладдя як конструктивного фактору переходу до владно-громадського діалогу та стимулювання активності громадян, особливо в частині громадського контролю).

Зрештою ключовим в забезпеченні оптимальності трансформаційних перетворень СДУ є збалансування інтенсивності дій системи з її якісним потенціалом, що розкривається в виборі оптимальної міри інтенсивності функціонування і розвитку СДУ, який базується на положенні, що кожному компоненту системи притаманний оптимальний рівень інтенсивності

функціонування, при якому ресурсні затрати на результат будуть мінімальними [4, С. 56, 77].

Особливого значення при цьому набуває процес цілепокладання: не співвідносність поставлених цілей реальним можливостям їх досягнення прирікає на поразку весь процес реформування. Також в рамках зазначеного принципу набуває особливої важливості проблема темпу трансформаційних перетворень, розвитку системи, справа в тому, що такий розвиток повинен бути синхронізований не лише з внутрішніми потребами, а й з вимогами зовнішнього середовища, при чому як значне відставання від інших, так і надмірний динамізм перетворень за певних умов є неоптимальними.

Зрештою, вихідними при визначенні оптимальності трансформаційних перетворень та окресленні відповідної траєкторії буде проблема спрямування реформ: від субстрату до концепту чи від концепту до субстрату (відповідно до наведеної в підрозділі 1.1. класифікації). Так, за умови спрямування реформування від субстрату до концепту доречно використовувати математичний підхід до визначення оптимальності, прораховувати його для кожного окремого елементу підсистеми або заходу, при чому системно-діалектичний виступатиме допоміжним. За умови якщо переосмислення потребує складна система взаємозв'язків та концепт системи акцент зміщується в бік системно діалектичної оптимізації з вкрапленням математичних підходів.

Попри обґрунтування ряду вимог до визначення оптимальної траєкторії перетворень необхідно також підкреслити, що особливістю СДУ є соціальна спрямованість, а специфіка усіх перетворень полягає в пошуку шляхів забезпечення соціальної ефективності. Це актуалізує застосування системно-діалектичного підходу до оптимізації СДУ та дозволяє окреслити узагальнений алгоритм трансформаційних перетворень, відповідно до якого необхідно:

- визначити реальні суспільні потреби та інтереси, за допомогою включення механізму узгодження інтересів акумулювати їх в суспільно значущі цілі. Використовуючи принцип «ключової ланки» стратифікувати ці цілі.

Відповідно до чого окреслити стратегічну траєкторію трансформаційних перетворень;

- провести незалежний та неупереджений аналіз поточного стану СДУ, виявити найслабші підсистеми (компоненти), виокремити їх причини;
- чітко виділити в окресленій траєкторії пріоритетні вектори, з урахуванням наявних ресурсів визначити етапи реалізації реформування за цими векторами з урахуванням поетапної концентрації та поглиблення трансформаційних перетворень;
- виокремити (із застосуванням принципу «ключової ланки») додаткові джерела ресурсів, засоби реалізації перетворень. Закцентувати увагу на ендогенному потенціалі системи, як визначальному джерелі забезпечення синергетичного ефекту перетворень;
- сконцентруватися на пошуку способів трансформації структури суб'єкта державного управління в гнучку динамічну структуру, яка здатна переорганізовуватися (можливо навіть з вкрапленням проектного спрямування) відповідно до зміни функціонального призначення;
- визначати (з огляду на необхідність забезпечення соціальної ефективності та наявного ресурсного потенціалу) оптимальні параметри кожної окремої підсистеми, на досягнення яких необхідно орієнтуватися на кожному етапі перетворень, при чому варто враховувати необхідність забезпечення комплексності та збалансованості, уникнення надмірного фокусування на одному з напрямків.

Враховуючи обмеженість ресурсного забезпечення трансформаційних перетворень СДУ, доречно розглянути додаткові джерела або засоби реалізації таких перетворень, таких як фактори спадковості, розглянуті нами з позицій архетипного підходу, дія яких відбувається об'єктивно та не залежить від управлінських впливів. В залежності від ступеню усвідомлення їх сутності та потенціалу, його максимального розкриття, вони можуть служити як деструктивними факторами (за умови їх ігнорування, конфронтації, актуалізації їх негативного потенціалу) так і конструктивними носіями адитивного ресурсу.

Окрім ендogenous потенціалу можливим є залучення також і екзогенного, який криється у адаптації інноваційного досвіду зарубіжних країн, що і буде розглянуто в наступному підрозділі.

3.3. Засоби забезпечення реалізації перетворень системи державного управління

Окрім усвідомлення поточного стану СДУ з її перевагами та недоліками, та окреслення змін, які дозволили б вдосконалити її необхідним є також окреслення траєкторії переходу.

Сутність необхідних трансформаційних перетворень актуалізує розгляд особливостей вітчизняної СДУ, які сформувалися історично та містять в собі значний невикористаний потенціал та потребують врахування. Ці особливості будуть розглянуті як фактори спадковості системи державного управління.

З іншого боку, популярна позиція впровадження зарубіжного досвіду може також бути досить дієвою, однак за умови раціонального відбору досвіду, адаптації його до вітчизняних реалій, обов'язкової реалізації зворотного зв'язку при його впровадженні.

3.3.1. Фактори спадковості системи державного управління

Акцентуючи увагу на значенні врахування особливостей об'єкту державного управління при здійсненні управлінських впливів, необхідно визначити, якими ж є ці особливості.

Формування тих чи інших характерних рис відбувається з плином часу, а тому доречно їх розглядати в історичній ретроспективі. В рамках концепції універсального еволюціонізму виокремлюються фактори спадковості, як такі, що об'єктивно впливають на систему державного управління, в яких приховано потенціал системи та прослідковуються загрози. Щодо нової інституціональної теорії, то ці фактори є максимально наближеними до неформальних інститутів

суспільства, які також формуються в ході розвитку суспільства за досить тривалий період та концентрують ресурсний потенціал суспільства. Використовуючи архетипний підхід, до аналогічних факторів певною мірою можна прирівняти архетипи системи державного управління. Хоча ставити знак рівності між факторами спадковості системи, неформальними інститутами суспільства та наявними архетипами неможливо, але їх тісний взаємозв'язок є незаперечним. Так наявні неформальні інститути суспільства та архетипи, як прояви колективного несвідомого, можна вважати складовими факторів спадковості, розглядати їх окремо або в органічному взаємозв'язку. В рамках нашого дослідження ми зупинилися на архетипній парадигмі розгляду історичного досвіду, саме опираючись на неї виокремимо особливості як українського суспільства, так і загалом всієї системи державного управління, які необхідно враховувати в процесі здійснення управлінських впливів.

Узагальнивши риси, притаманні вітчизняній демократичній традиції, П.І. Надолішній виокремлює такі основні засади організації і функціонування публічної влади [96]:

- демократизм;
- первісне формування і співіснування двох видів публічної влади (державної і самоврядної), державного і муніципального управління;
- правовий характер і соціальну спрямованість держави та діяльності її органів;
- формування і функціонування державних органів за принципом поділу влади, створення на цій основі механізмів стримувань і противаг;
- інститут одноосібного глави держави;
- організацію діяльності адміністративного апарату на принципах: субординації і підзвітності посадових осіб, їх відповідальності під присягою на вірність батьківщині, чесну відданість главі держави і за виконання службових обов'язків;

- відкритості (прозорості) і контролю на усіх рівнях; попередження впливу на вирішення публічних справ суб'єктивних чинників (особистих уподобань, родинних чи дружніх зв'язків, особистої залежності), ін.

Прослідкуємо їх відображення у виявлених нами архетипах вітчизняної системи державного управління. Так, демократизм чітко корелюється з архетипом народовладдя та закріплює соціальну спрямованість, сприяє забезпеченню реалізації громадського контролю.

Співставивши ці особливості з провідними принципами ефективного врядування, запропонованими Європейською Комісією, як керівних для країн ЄС (відкритість, громадська участь, відповідальність, ефективність, узгодженість [18]) варто зазначити, що кожен з них певною мірою притаманний і вітчизняній традиції. Це свідчить про актуальність прозахідного спрямування. Досить яскраво відображають характерні для об'єкту державного управління особливості архетипи СДУ.

Так, архетип народовладдя, тривала «вічова» традиція закріпила тяжіння до вирішення «наболілих» проблем через таку форму прямого народовладдя, яка здобула назву «майдану». По суті, можливість реалізації своїх прав в такий спосіб свідчить про наявний демократизм притаманний сучасному українському суспільству, небайдужість та активну громадянську позицію, якщо не всього суспільства, то принаймні його значної частини.

Визначаючи архетипи, ми зазначили територіальну (регіональну, місцеву) самоідентифікацію, що є одним з найсуперечливіших архетипів. В вітчизняних реаліях та за наявних історичних передумов саме в цьому архетипі, його прояві у об'єкті управління криється загроза розколу країни відповідно до мовних, релігійних, зовнішньополітичних преференцій окремих територіальних спільнот. Саме через цей архетип яскраво можна проілюструвати необхідність забезпечення консолідації нації, формування самоідентифікації на рівні «я – громадянин України». Враховуючи вітчизняні особливості та значні відмінності в рамках євроінтеграційних прагнень, варто було б запозичити ключовий принцип побудови ЄС – єдність в багатоманітності. Саме

ґрунтуючись на цьому можна розпочинати консолідацію всього суспільства та формування національної самоідентифікації. Особливо враховуючи той факт, що на часі, наявність реальних зовнішніх загроз виступає додатковим консолідуючим фактором.

Ще одним архетипом, який визначає ключові особливості українського соціуму є архетип самоорганізації. Здатність до самоорганізації задля вирішення локальних проблем була притаманна українцям на усіх етапах українського державотворення. Саме у цій здатності приховано додатковий ресурсний потенціал для вирішення суспільно значущих проблем. Здатність до самоорганізації, сформована на рівні архетипу, тобто така яка проявляється підсвідомо, яскраво проявляється нині у волонтерській діяльності.

Враховуючи потенціал, прихований в архетипах співставимо його з сприйняттям суспільством проведених реформ. Найбільш відчутними, на думку широкого загалу, є зміни пов'язані з реформою децентралізації. Рівень реалізації цієї реформи стабільно зростає, оцінка ефективності проведення реформ населенням є також досить високою, майже 50% населення відчули суттєві зміни від реалізації цієї реформи (нагадаємо, що рівень сприйняття інших реформ коливається в діапазоні від 15 до 25%).

Справа в тому, що сама ідея розширення кола повноважень влади місцевого рівня корелюється як з рівнем довіри (який зростає відповідно до безпосереднього наближення до населення) так і з наявними архетипами СДУ, такими як архетип самоврядності та місцевої самоідентифікації. Причетність до забезпечення добробуту власної території, розширення можливостей для цього формують підсвідомо покращення ставлення населення до проведення цієї реформи. Однак, цього не можна сказати про об'єднання територіальних громад, яке є одним з етапів реалізації цієї реформи. На початку його реалізації більшість сприймала ці кроки зі значною часткою скепсису, недовірою та відстороненням, що також криється у місцевій самоідентифікації, так як подібні процеси передбачають якісне перетворення населеного пункту, що не може не викликати з боку населення певного занепокоєння.

Не лише при аналізі кадрового забезпечення суб'єкта державного управління актуальним є вплив архетипу формування національної еліти, саме в незавершеному тенденційному формулюванні та необхідність формування інституту лідерства. Як наявність національної еліти, так і сформованість інституту лідерства (хоча їх можна розглядати як дві сторони однієї медалі) є важливими не лише як кадровий потенціал, а в першу чергу, як каталізатор формування громадянського суспільства. Саме навколо лідерського осередку формуються інститути громадянського суспільства, як формальні так і неформальні.

Окремо варто зупинитися на складній природі архетипу відсутності власної державності, більшу частину свого існування українська держава перебувала під владою інших держав, при цьому фактично окремо не існувала, однак зуміла зберегти власну державність. Такий стан речей зумовив значні відмінності між особливостями різних територіальних спільнот, а отже значну диверсифікацію українського суспільства, починаючи від релігійних та мовних особливостей закінчуючи зовнішньополітичними преференціями.

На наявності відмінностей між різними частинами територій України наголошують представники вітчизняної школи архетипіки, серед яких О. Ковінчук [61], яка акцентує увагу на необхідності врахування в процесі управління регіональним розвитком архетипу території, як «ядра» публічного інтересу, навколо якого і формується мережева модель взаємодії суб'єктів регіонального розвитку з метою консолідації дій та ресурсів для вироблення «суспільного блага» і задоволення власних потреб. При цьому, варто врахувати, що архетип кожної окремої території буде відмінним від іншої, унікальним. В. Віліжинський [25], визначаючи місцеві архетипи врядування, що формувалися в період існування автентичних громад, окреслює відмінні риси територій, які перебували під владою різних держав.

Ще Л. Гумільов [184], в розвиток теорії євразійства окреслював взаємозалежність між географічним розташуванням, історичним становленням нації та властивостями суспільства, а також визначав наявність на територіях, в

тому числі і сучасної України, як європейських так і азійських особливостей, однак наша територія все ж тяжіє саме до західного напрямку. На часі можна зазначати, що вітчизняне громадянське суспільство європейського типу. Однак, не тільки геополітичне становище, а й тривалий період перебування у складі (точніше під владою) інших держав наклало значний відбиток на буття суспільства, сформувало його специфічної суто української моделі.

Варто зазначити, що тривала відсутність власної державності породила не лише архетип не державності, який проявляється в тяжінні до запозичення зарубіжного досвіду, залученні до процесу управління представників іноземних держав, схильність шукати зовнішні орієнтири та значну недовіру до власного потенціалу, а й значну територіальну диференціацію, зумовлену «відбитками», які залишили держави, до складу яких ці території входили.

Аналізуючи стан сучасного українського громадянського суспільства, ми зазначали, що воно є сформованим, однак не взаємодіє з органами влади достатнім чином, тобто по суті орієнтується більше на вирішення проблем за рахунок власних інститутів, аніж через реалізацію взаємодії з органами влади. Витоки цього феномену також криються в наявному архетипі – архетипі самоорганізації, так як тривалий період часу мешканці окремих територій вирішували свої проблеми самотужки, національної держави як такої не існувало, а рівноправного статусу в складі іноземних держав наші території не мали. Так, в історичній традиції сформувалося тяжіння до вирішення посильних проблем самотужки. Водночас, архетип самоорганізації, в його традиційно українському прояві, зазнав суттєвого впливу за час перебування в складі Радянського Союзу.

Аналізуючи архетипи, як формотворчі фактори сучасних особливостей українського суспільства, значну увагу потрібно приділити архетипу народовладдя, а саме на першому його різновиді – у формі прямої демократії, яка пішла з «вічової» традиції. Справа в тому, що навіть російські філософи, окреслюючи ключові відмінності між Україною та Росією, до складу якої тривалий час входили наші землі, зазначають, що так склалося історично, що

усі найважливіші питання у Росії вирішуються у Кремлі, а в Україні – на Майдані. Дійсно саме через таку форму вияву власної громадянської позиції українці досить часто комунікують з органами влади, впливаючи на прийняття суспільно важливих рішень. Апелюючи до позиції К. Козлової [63], яка одним з ключових архетипів українського суспільства визначає архетип протесту, зазначимо, що протест, як форма реалізації громадянської позиції, є однією з граней архетипу народовладдя. По суті, пряме народовладдя зазвичай реалізується саме у якості протесту, який виник внаслідок загострення суспільного невдоволення з приводу певних управлінських впливів. Попри традиційно негативне забарвлення, це явище має як деструктивну так і конструктивну природу: з одного боку є верхньою межею загострення суспільного невдоволення, однак з іншого боку – формою взаємодії, діалогу між владою та громадянами.

Конструктивізм можливостей прояву суспільного невдоволення полягає в тому, що попри негативний характер, але все ж відбувається реальна взаємодія між керуючою та керованою підсистемами системи державного управління. Сутність цього процесу можна зобразити у вигляді певного алгоритму. (Див. Рис. 3.3.)

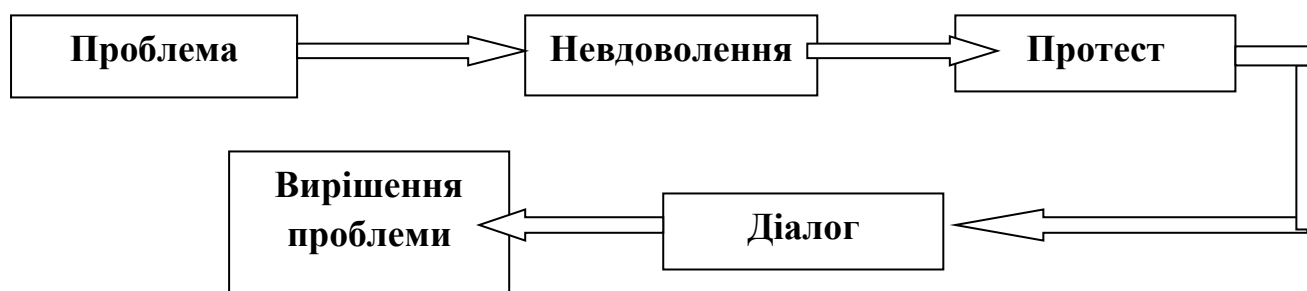


Рис. 3.3. Алгоритм реалізації конструктивного прояву протесту
(як складової архетипу народовладдя)

Так, виникаючи, суспільнозначуща проблема, яка ігнорується/ не враховується/ не відома органам влади (або ж спродукована їх діяльністю), спричиняє суспільне невдоволення, яке загострюється, та зрештою «вибухає» у

формі протесту, ігнорувати який неможливо. Задля його припинення розпочинається діалог між органами влади та протестуючими, за результатами якого починається співпраця обох сторін, або ж як мінімум відбувається суворий контроль з боку суспільства (невдоволеної його частини), що зрештою завершується вирішенням проблеми.

Конструктивна складова цього процесу полягає в тому, що протестні прояви архетипу народовладдя:

- «примушують» до діалогу, та як результат, до вирішення проблеми;
- стимулюють органи влади до моніторингу суспільної думки, співпраці з громадянським суспільством, залучення його представників до процесу вироблення та реалізації політики;
- продукують стійкий інтерес широких громадських кіл до дій органів влади, виступають каталізатором реалізації громадського контролю;
- формують у громадськості відчуття причетності, значущості та впливовості;
- сприяють виникненню співпраці або пошуку можливостей для неї.

3.3.2. Можливості адаптації зарубіжного досвіду

Позиціонуючи впровадження зарубіжного досвіду як один з актуальних шляхів трансформаційних перетворень вітчизняної СДУ підкреслимо особливу значимість проведення ретельного відбору такого досвіду. Так, при відборі та адаптації напрацювань інших країн доречно, на наш погляд, буде використовувати контекстуальну [212] траєкторію (модель) застосування. Відповідно до якої відбір зарубіжного досвіду відповідно до контексту, що дозволяє врахувати:

- ситуативність, зорієнтуватись на наявну проблему або на кінцеву мету;
- наявні ресурси (кореляцію бажань з можливостями);

- об'єктивні особливості країни-адаптатора досвіду (їх спорідненість або віддаленість з досвідом країн, у яких досвід запозичують);
- суб'єктивні чинники.

Проілюструємо можливість практичного застосування контекстуальної моделі відбору та впровадження зарубіжного досвіду на прикладі однієї з реформ, визначених ключовими рамками Стратегії реформування державного управління. Мова йде про впровадження електронного урядування. Ця реформа, враховуючи динамічне розповсюдження комп'ютерних технологій, є популярною майже у всіх країнах світу. Так, класифікуючи концептуальні моделі сучасного реформування державного управління, К. Політт та Г. Буккерт [230] виокремлюють урядування цифрової ери (Digital-Era Governance) як окрему модель, при чому одну з трьох найактуальніших за останні два десятиліття.

Великобританія, Канада, Німеччина, США, Франція, Швеція, Сінгапур, Естонія, Польща – це далеко не повний перелік країн, яким вдалося досягти значних успіхів на шляху реалізації реформи електронного урядування. При чому кожна з вищезгаданих країн напрацювала власний концепт. Багато в чому еталонним навіть для більш розвинених країн Європи у цій сфері став досвід Естонії. Так, окрім можливості отримання адміністративних послуг в он-лайн режимі, а по-суті будь-яку послугу можливо отримати за допомогою єдиного сайту, доступ до якого відкривається на основі ідентифікації за допомогою особистого ключа, громадяни контактують з органами влади в більшості своїй саме як «з веб-сайтом», а не як з окремими службовцями.

Такий рівень інтеграції у кіберпростір став можливим завдяки реалізації комплексу заходів, серед яких інтеграція баз даних всіх органів влади за допомогою використання моделі X-Road, забезпеченням доступом до мережі Інтернет для усього населення країни, «примусовий характер» оволодіння навичками комп'ютерної грамотності. За прикладом цієї країни уже розпочали реформування такі країни як Азербайджан та Фінляндія, особливу зацікавленість до досвіду виявляла Японія, однак, досягти подібних успіхів у

цій сфері майже не вдалося жодній іншій країні. При цьому затратність реалізації концепту реформування була досить низькою, так, на неї витрачено всього близько 60 млн. євро [207], для порівняння Росією за 2015 рік на реалізацію подібної реформи було витрачено 90 млн. євро, а результати її не є навіть спів ставними з естонськими. Казахстаном на аналогічну реформу було витрачено 150 млн. євро, однак забезпечити повноцінну он-лайн взаємодію (окрім діючого порталу послуг) там також не вдалося. Все це свідчить про унікальність такого досвіду, його високу актуальність, попри це таких результатів, з затратами відповідних ресурсів вдалося досягти тільки одній країні.

Самі естонські урядовці вбачають причини свого успіху та невдач інших країн виключно у політичній волі. Погодимося, що таке рішення потребує прояву політичної волі і забезпечить не лише спрощення взаємодії органів влади з представниками суспільства, а й дозволить скоротити кількість державних службовців та можливостей для корупційних проявів. Водночас, чому така модель не є можливою (хоча можливо є досить бажаною) для реалізації в Україні.

По-перше, відмінності у розмірах території та можливостях доступу до мережі Інтернет. Для отримання результатів та скорочення витрат на утримання персоналу необхідно більшість населення забезпечити фактичною змогою доступу до такого порталу, однак це потребує значних фінансових затрат. Також рівень комп'ютерної грамотності населення є значно відмінним.

По-друге, така система передбачає автоматичне нарахування усіх пільг, соціальних допомог тощо за визначеними формулами, так, громадянин Естонії може навіть не знати, що отримує субсидію. Дійсно це дозволяє реалізувати принцип рівності, забезпечити виконання державою своїх соціальних функцій, але це потребує значних фінансових затрат. Так, нині далеко не всі громадяни, які мають право на той чи інший вид пільг або на отримання допомог користуються цим правом, така сама ситуація і щодо субсидіювання. За умови

якщо така система запрацює необхідно буде виділення значної кількості додаткового фінансування задля здійснення таких виплат.

По суті, з перерахованих вище аспектів щодо відбору досвіду за контекстуальною траєкторією, на теренах України ми не можемо запозичувати повністю окреслену модель, так як нам не вистачить ресурсів не стільки для її створення, скільки для оплати тих можливостей, створення яких вона передбачає.

З окресленого вище досвіду до практичної реалізації ми можемо взяти до виконання тільки окремі елементи, що підтверджує нашу позицію щодо відбору з досвіду інших країн окремих аспектів, інструментів тощо, які задовольнятимуть наявні в країні умови.

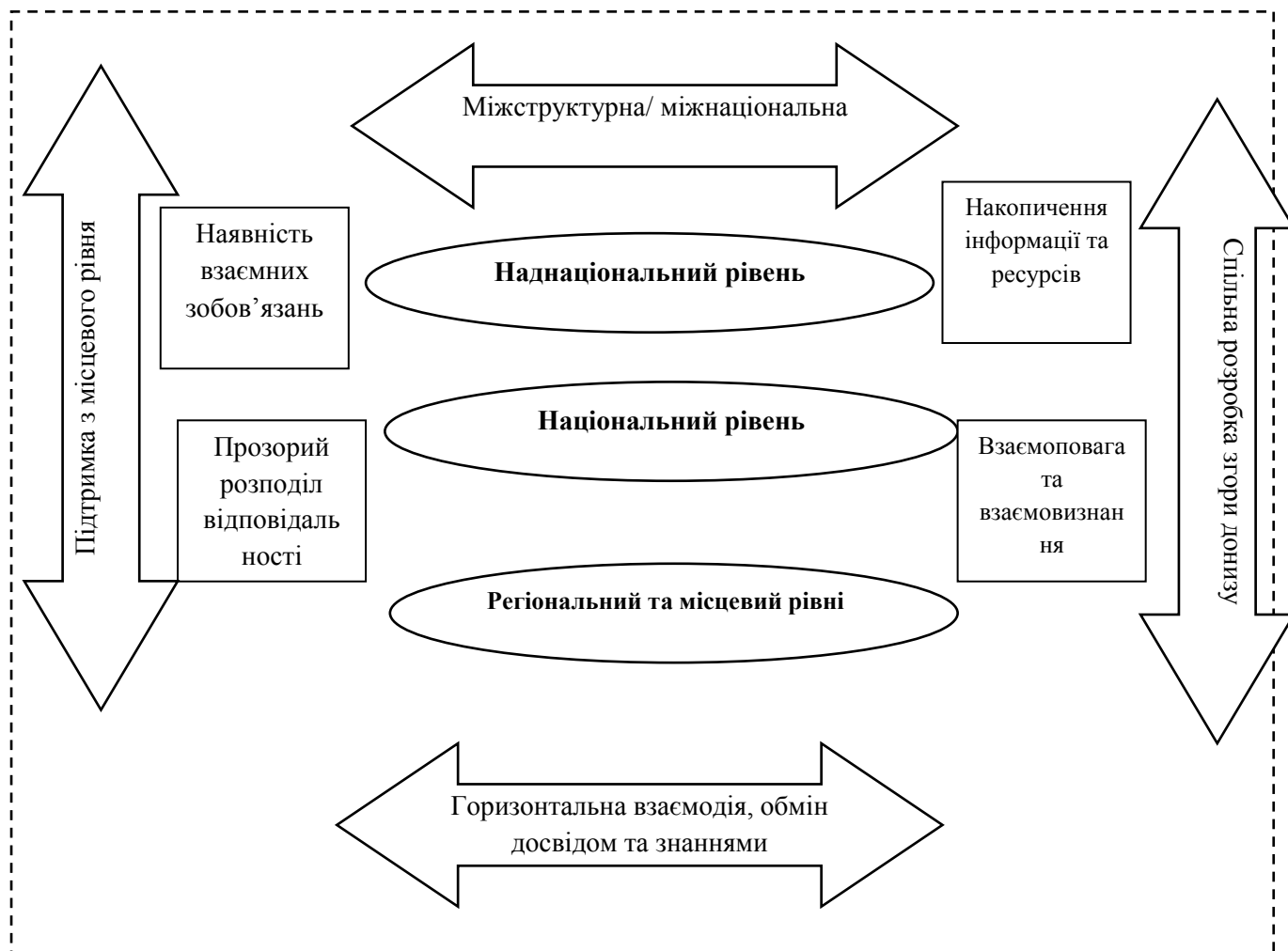


Рис. 3.4. Європейська модель об'єднаного урядування [217]

Окрім зосередження уваги на обов'язковості відбору досвіду з використанням контекстуальної моделі та шляхом виокремлення окремих інструментів, технологій тощо актуальним є також звернення до новітніх концептуальних підходів до реформування системи державного управління. Обґрунтована актуальність об'єднання зусиль суб'єкту управління з об'єктом управління задля досягнення синергетичної ефективності процесу управління знаходить своє відображення у рамках досить нової концепції – об'єднуючого або об'єданого (joined-up) урядування. За принципами, визначеними цією концепцією, функціонують системи державного управління в ряді європейських країн, серед яких Бельгія, Болгарія, Чеська Республіка, Іспанія, Італія, Швеція, Нідерланди, Великобританія. Теоретичний конструкт концепції зобразимо схематично (Див. Рис. 3.4.).

Сутність концепції полягає в об'єднанні зусиль органів влади різних рівнів (як видно з Рис. 3.4.), але додатково також передбачає залучення незалежних неурядових організацій, представників громадянського суспільства. В даному ключі стираються формальні межі між органами влади та між представниками суспільства, наріжним каменем за такого концепту є досягнення спільної мети, задля якої всі сторони вступають у координаційну взаємодію.

Впровадження такої концептуальної моделі передбачає переорієнтацію з відносин субординаційного характеру в координаційну площину заради налагодження співробітництва органів влади між собою та з громадянським суспільством, орієнтованого на довгострокову перспективу.

Наріжним каменем об'єданого урядування, по суті і є координаційна взаємодія, як інструмент для реалізації ефективного планування, впровадження та моніторингу реформ, та надає ряд переваг:

- комплексність та поінформованість щодо потреб громадян;
- взаємодоповнення, можливість не лише уникнути дублювання повноважень окремими органами, а й об'єднувати зусилля відповідальних за суміжні сфери;

- краще використання ресурсів;
- створення синергетичного ефекту від партнерства представників різних рівнів влади, організацій, представників громадянського суспільства.

По суті, концепція об'єднаного урядування передбачає реалізацію чотирьох основних принципів, які відображені на Рис. 3.2.2. у вигляді написів.

- взаємоповага та взаємовизнання: кожен учасник (орган влади, певна організація чи представники громадянського суспільства) усвідомлюють спільну мету, наявний потенціал та перспективи від участі кожного;
- розподіл відповідальності: чіткий розподіл повноважень та відповідальності між рівнями влади та поза ними, уникнення дублювання повноважень, заходів, відповідальності;
- розподіл ресурсів: координація передбачає адекватний компетенції органу влади розподіл ресурсів, за умови передачі повноважень органом державної влади до органу місцевого самоврядування/ органу самоорганізації населення/ інституту громадянського суспільства обов'язковою є також передача відповідних ресурсів.
- обмін та поширення інформації: інформація повинна вільно циркулювати між усіма учасниками об'єднаного урядування, тобто між усіма рівнями та секторами.

Реалізацію реформування з урахуванням даної концепції актуалізовано слабкістю взаємодії між органами влади та громадянським суспільством, яка простежується на часі, євроінтеграційними прагненнями України та підкріплено позитивними результатами ряду країн, серед яких Великобританія, Італія, Чехія, Нідерланди та ряд інших країн. Їх досвід свідчить про ряд переваг, які дозволяє отримати практичне впровадження цього теоретичного конструкту, такі як:

- вдосконалення результатів (за рахунок синергетичного ефекту від включення до процесу значної кількості представників з різних рівнів та секторів);

- уникнення помилок (значна кількість акторів, залучених до процесу вироблення та реалізації політики, дозволяють урахувати більшу частину інтересів різних груп населення та прорахувати більшу кількість можливих недоліків);
- впровадження інновацій (до процесу планування та реалізації будь-яких дій залучається значна кількість акторів, наділених різним колом повноважень, зрештою працюючи разом зростає можливість продукувати інновації, створювати нові державно управлінські інструменти та методи);

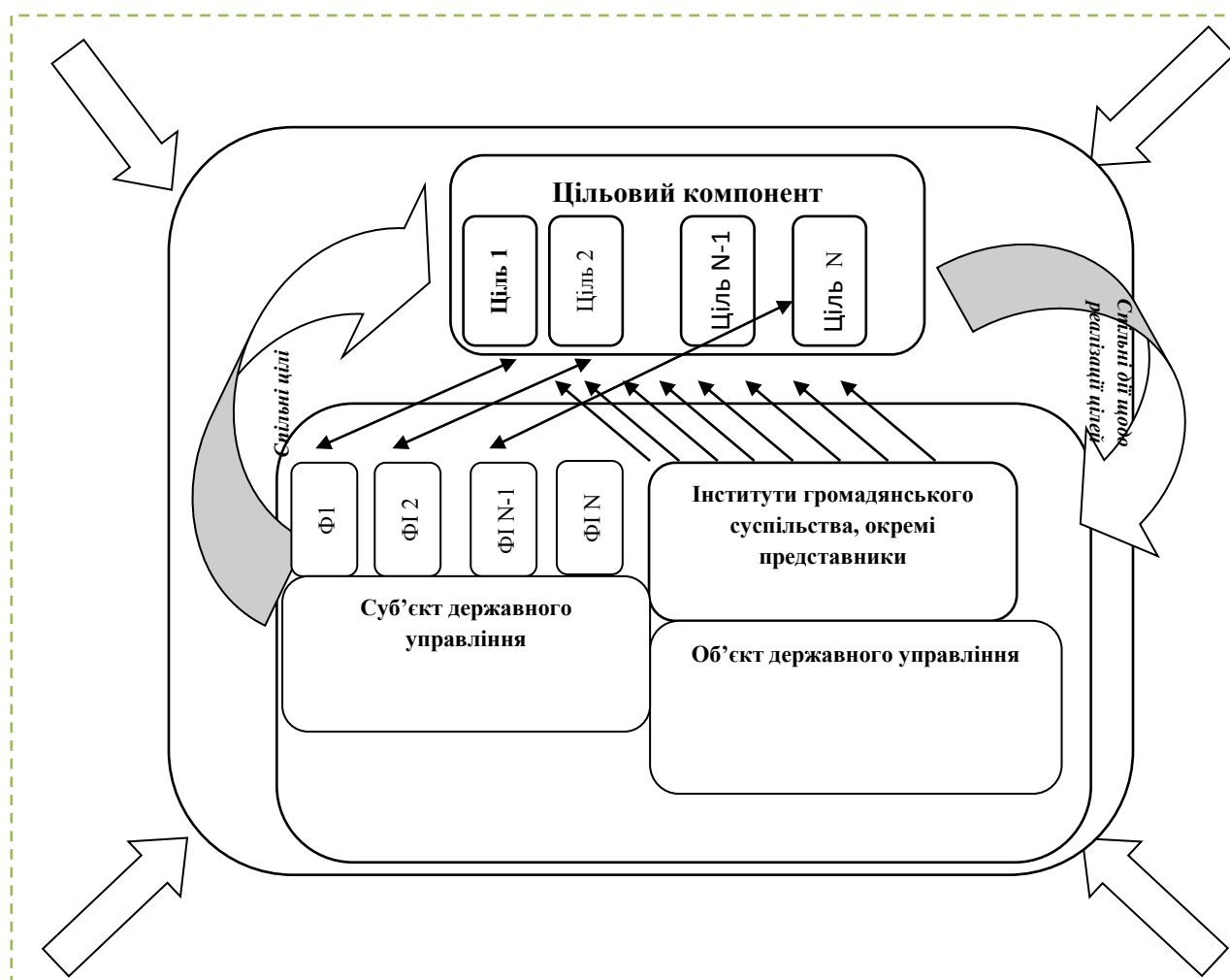


Рис. 3.5. Модель державного управління за умови використання адитивних засобів реалізації перетворень

- підвищення рівня підзвітності та прозорості (мова йде більшою мірою про те, що в рамках співпраці спрощується з одного боку процес

контролю, а з іншого боку сутність управлінських процесів за умови включення до них стає прозорішою, зрештою сприяє вирішенню одразу двох проблем: забезпеченню зростання рівня довіри до влади та залучення громадськості до процесу формування та реалізації політики).

Спроекуємо європейську модель на запропоновану нами раніше (Див. Рис. 3.5.). Так, відповідно до зображеного на Рис. 3.5. видно, що органи влади спільно з громадянським суспільством внаслідок координаційної взаємодії напручують спільні цілі, які потім реалізують за рахунок реалізації спільних дій з обов'язковим дотриманням окреслених вище принципів. Така модель, по суті і передбачає ту найвищу форму взаємодії, майже злиття об'єкту управління з суб'єктом.

Висновки до розділу 3

Сучасний етап функціонування системи державного управління обумовлює необхідність перегляду суті та процесу суб'єктно-об'єктних відносин, оскільки їх природа передбачає значну взаємопроникність, що в свою чергу унеможлиблює чітке розмежування та віднесення того чи іншого актора виключно до одного з компонентів системи.

Водночас, недоліками сучасної системи державного управління є зовнішня обумовленість та орієнтованість цільового компоненту, недостатня участь об'єкта управління, що обумовлює невідповідність між суспільними потребами, очікуваннями та наявними управлінськими впливами. Це призводить до зниження рівня довіри до влади; відсутності чіткого співвідношення між цілями, функціональною структурою та змістом управлінських впливів суб'єкта управління; слабкості зворотних зв'язків від об'єкта до суб'єкта, їх неврахування. А в сукупності спричиняє зростання недовіри до влади та скептичного ставлення до можливостей державної влади вирішувати найсуттєвіші проблеми суспільства. Водночас у влади, навпаки, виникає ілюзія керованості.

Відтак, у запропонованій моделі відображено переорієнтацію на внутрішнє середовище системи, що потребує: забезпечення формування цілей відповідно до потреб, інтересів та вимог об'єкта державного управління (тобто суспільства), та орієнтацію виключно на нього; створення умов для забезпечення гнучкості структури суб'єкта державного управління, можливості швидкої адаптації та зміни відповідно до динамічних цілей; упорядкування відповідно до цілей наявної функціональної ієрархії; сприяння розвитку тісної взаємодії суспільства та органів влади, яка б була взаємообумовлюючою для перетворень обох сторін та підсилювалася зворотнім зв'язком у формі реакції на управлінські впливи.

Аналіз показав, що таких трансформаційних перетворень можна досягти шляхом використання прихованого потенціалу українського суспільства, який розкривається через дослідження факторів спадковості, наявних неформальних інститутів та архетипів. Реалізація цього потенціалу для суб'єкта державного управління є джерелом додаткових ресурсів (як людських, так і фінансових та технічних); сприятливими умовами для реалізації курсу на децентралізацію; можливістю уникнення корупційних проявів та розширення надання соціальних та інших суспільно значущих послуг за рахунок самого об'єкта.

Додатковим джерелом перетворень є зарубіжний досвід, однак його застосування можливе лише за умови раціонального відбору та адаптації окремих положень до наявних потреб та реалій, тобто шляхом реалізації контекстуальної траєкторії використання зарубіжного досвіду, яка дозволяє врахувати ситуативність, зорієнтуватись на наявну проблему або на кінцеву мету; наявні ресурси (кореляцію бажань з можливостями); об'єктивні особливості країни-адаптора досвіду (їх спорідненість або віддаленість з досвідом країн, у яких досвід запозичують); суб'єктивні чинники. Особливої актуальності в цьому ключі набуває концепція об'єднаного урядування, яка уже апробована рядом європейських країн, серед яких Великобританія, Італія, Чехія, Нідерланди.

ВИСНОВКИ

У дисертаційному дослідженні наведено теоретичне узагальнення і нове вирішення актуального наукового завдання щодо теоретико-методологічного обґрунтування моделей розвитку вітчизняної системи державного управління та розробки практичних рекомендацій для визначення оптимальної траєкторії трансформаційних перетворень в умовах глобалізаційних процесів. Результати проведеного дослідження свідчать про те, що поставлені завдання виконано, мета досягнута. Узагальнення результатів дослідження надає змогу сформулювати низку висновків і рекомендацій, що мають теоретичне і практичне значення.

1. Аналіз вітчизняних і зарубіжних наукових джерел за темою дослідження показав, що теоретичні і практичні проблеми оптимізації системи державного управління та її окремих параметрів є предметом розвідок фахівців різних галузей наукового знання. Водночас значний обсяг невирішених теоретичних завдань становлять питання, що знаходяться в площині історико-культурних, національних та багатьох інших проблемних аспектів у процесі реформування системи державного управління. Дослідження проблем перетворень системи державного управління як специфічного об'єкту наукового пізнання базується на застосуванні загальнонаукових та спеціальних підходів, а саме: системного та системно-діалектичного, діяльнісного, інституціонального, архетипного, елементів концепції універсального еволюціонізму тощо.

2. Система державного управління як складна соціальна система наділена загальносистемними властивостями: переважання внутрішніх зв'язків над зовнішнім впливом; наявність інтегральних властивостей компонентів, органічний зв'язок між якими зумовлює єдність системи при взаємодії з навколишнім середовищем; нестатичність, пріоритетність організованості над дезорганізованістю. Поточний стан СДУ обумовлюють управлінські впливи, історичний досвід та стохастичні складові. Тому, можна вести мову про

часткову керованість, що зумовлює необхідність спрямування розвитку шляхом: виокремлення елементів управління, регулювання, програмування яких є можливим; створення умов, за яких система не зможе розвиватися в іншому напрямі, окрім заданого.

3. При дослідженні системи державного управління визначальною є модель, як засіб пізнання, головною ознакою якого є відображення реальної дійсності. При здійсненні моделювання важливо враховувати: ступінь відповідності моделі оригіналу; здатність моделі замінити об'єкт у процесі дослідження; можливість поширення отриманих результатів на реальний об'єкт.

Модель державного управління – це умовний образ (зображення, опис, схема тощо) системи державного управління, що відображає певні групи її властивостей та відповідає об'єкту моделювання. Вона може бути побудована: на основі наявної в країні СДУ; як результат дослідження історичного досвіду; як схематичне зображення теоретичної концепції, що лише планується впровадити в життя. Специфічною рисою застосування методу моделювання в державному управлінні є статичність отриманої моделі, оскільки система державного управління як складна соціальна система перебуває в постійному динамічному розвитку, що спричиняє необхідність постійного корегування моделі.

4. Складовими системи державного управління є цільовий компонент, складні взаємозв'язки, суб'єкт та об'єкт управління. Так, цільовий компонент – це сукупність першочергової постійної мети системи (самозбереження, прагнення до гомеостазу і саморозвиток) та цілей, що походять від окремих елементів системи і акумулюються системою під дією механізму узгодження інтересів. Причому загальносистемна мета досягається шляхом реалізації динамічних цілей, що продукують елементи системи. Складні взаємозв'язки проявляються в площині взаємовідносин: всередині суб'єкта управління (між управлінськими структурами, всередині органів влади тощо); між складовими об'єкта управління (починаючи від відносин між людьми, групами осіб, та

закінчуючи взаємодією між інститутами громадянського суспільства); між суб'єктом та об'єктом управління (як у формі прямого впливу, так і у вигляді зворотного зв'язку).

Пріоритетними для розвитку системи є відносини координаційного та реординаційного виду, що передбачають ініціативність усіх учасників. Суб'єкт управління представлено всіма органами влади (у широкому розумінні, тобто в частині створення умов для здійснення управлінської діяльності), виконавчою гілкою (у вузькому розумінні, тобто в частині наявності формальних і реальних можливостей здійснювати управлінський вплив); керівниками і керівним складом (у вузькому розумінні, враховуючи системний зв'язок між системою та її складовими). Об'єктом управління є все суспільство, суспільні відносини, явища та процеси.

5. Реформування систем державного управління впродовж XX століття відбувалося за трьома пріоритетними концептуальними моделями: New Public Management (нове публічне управління), New Public Governance (нове публічне урядування), Neo-Weberian State (Нововеберівська держава). При цьому остання модель передбачає, як модернізацію державного апарату, так і застосування методів, характерних для бізнесу, що сприяє перетворенню держави в особливого актора зі своїми правилами, методами та культурою, де влада здійснюється шляхом дисциплінованої ієрархії справедливих (тобто раціональномислячих) чиновників.

Впровадження зарубіжного досвіду можливе через:

- «вестернізацію», що є традиційною траєкторією, відповідно до якої прозахідний вектор руху продовжуватиметься і на країни сходу;
- мультикультурну траєкторію, що є поєднанням західного досвіду з кращими напрацюваннями інших країн;
- контекстуальну траєкторію, згідно з якою рішення щодо складових елементів системи приймається з огляду на контекст: ситуацію та обставини, які утворюють її.

6. На різних історичних етапах сформувалися архетипи, які є факторами спадковості системи, що актуалізує необхідність їх врахування в процесі реформування: народовладдя, самоврядність, відсутність власної сталої державності, місцева самоідентифікація, самоорганізація, олігархічність, державництво, формування національної еліти. Використання ендogenous потенціалу, наявного в архетипах, сприятиме створенню спроможної системи державного управління, рисами якої будуть: демократизм, сформоване громадянське суспільство, високий рівень легітимності органів влади, відповідність національній традиції, сформованість національної управлінської еліти. Ігнорування наявних історичних традицій та архетипів може призвести до переростання демократичних тенденцій в анархічні; втрати власної державності або територіальної цілісності; загострення проблем забезпечення національної єдності; посилення диспропорцій у територіальному розвитку; стирання етнонаціональних особливостей у глобалізаційному процесі; зниження авторитету органів публічної влади, зумовлених послабленням їх ролі у вирішенні суспільно значущих проблем.

7. Попри унормування функціонування і подальшого розвитку України сучасні перетворення, що відбуваються в країні, не внесені до Конституції. Це спричиняє наявність невідповідності курсу реформ з її нормами. Наявність значних відмінностей між хронологічними рамками, окремими положеннями в нормативно-правових актах, що регулюють функціонування суб'єкта державного управління, зумовлює об'єктивну потребу їх уніфікації та кодифікації. Ширшого унормування потребує закріплення обов'язковості координаційних та реординаційних зв'язків між суб'єктом та об'єктом. Недоліками стратегічних планових документів є: виключна орієнтація на зовнішнє середовище, а саме: на виконання умов, висунутих Угодою про асоціацію між Україною та ЄС; нівелювання власних здобутків; відсутність вихідних даних щодо поточного стану СДУ.

8. Ключовими факторами зовнішнього середовища, що впливають на сучасну систему державного управління є: євроінтеграційні процеси,

(необхідність виконання вимог Угоди про асоціацію між Україною та ЄС); вибір орієнтирів щодо подальшої співпраці на користь Балто-Чорноморського регіону; «буферним» станом в міжнародній геополітиці; перебування у стані гібридної війни.

Складний та суперечливий характер суб'єктно-об'єктних відносин проявляється в діалектичному зв'язку принципу достатності управлінських впливів із системним законом дивергенції та законом необхідного різноманіття. Останній обумовлює зростання складності та різноманітності управлінських структур, їх організаційних форм, відповідно до зростання кількості управлінських впливів. Це в сукупності призводить до збільшення ресурсних затрат, водночас їх скорочення є умовою підвищення ефективності. Також при включенні значної кількості акторів та додаткових факторів впливу ускладнюється процес узгодження інтересів. Тому, характеристиками суб'єкта державного управління мають бути: диверсифікованість (забезпечення відповідності організаційної структури суб'єкта складності конструкту об'єкта); адаптивність (здатність відображати динамічні зміни, що перманентно відбуваються в суспільстві); ресурсна збалансованість (врахування обмеженості ресурсів та тенденції до скорочення їх використання); чутливість (або навіть надчутливість) до суспільних вимог.

9. Запропонована модель державного управління ґрунтується на системному і діяльнісному підходах, теорії універсального еволюціонізму, новій інституціональній теорії та архетипній парадигмі. Вона передбачає: опору на внутрішнє середовище; формування гнучкої, адаптивної структури суб'єкта, що здатна реагувати та відображати динамічні зміни об'єкта управління; кореляцію між наявними цілями системи, відповідно до них функціями та організаційною структурою керуючої підсистеми; чітке окреслення зони відповідальності відповідно до функціонального призначення; реалізацію зворотного зв'язку в процесі здійснення управлінських впливів; сприяння застосуванню інноваційних управлінських та поширення інформаційних технологій. Водночас розбудова активної взаємодії з суспільством забезпечить

додатковими: ресурсами (як людськими, так і фінансовими та технічними); можливостями запобігання корупційним проявам; спроможністю надання соціальних та інших суспільно значущих послуг.

10. Забезпечення ефективності трансформації вітчизняної системи державного управління передбачає врахування особливостей (факторів спадковості, що можна співвідносити з неформальними інститутами суспільства та архетипами), що сформувалися історично та містять значний невикористаний потенціал:

- архетип не державності (відсутності власної сталої державності), що проявляється: у тяжінні до запозичення зарубіжного досвіду, залученні до процесу управління представників іноземних держав, схильності шукати зовнішні орієнтири при недовірі до власного потенціалу; у наявності значної територіальної диференціації, зумовленої факторами спадковості, сформованими державами, до складу яких ці території входили;

- архетип прямого народовладдя, що досить часто реалізується у формі протесту, і є наслідком загострення суспільного невдоволення. Має, як деструктивну природу (є верхньою межею загострення суспільного невдоволення), так і конструктивну природу (є формою взаємодії, яка відкриває додаткові можливості (інколи стимули).

Впровадження зарубіжного досвіду можливе за умови використання контекстуальної траєкторії (моделі), і передбачає врахування: ситуативності, (зорієнтованість на наявну проблему або на кінцеву мету); наявності ресурсів (кореляцію бажань із можливостями); об'єктивних особливостей країни-адаптора досвіду (їх спорідненість або віддаленість з досвідом країн, в яких досвід запозичують); суб'єктивних чинників.

11. Дослідження трансформації запропонованої моделі в процесі деліберації, врахування ціннісної концепції при реалізації перетворень, формалізація прорахунку оптимальної траєкторії трансформаційних перетворень є предметом подальших наукових розвідок.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В. Б. Вибрані наукові праці / ред.: О.Ф. Андрійко. НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. Київ, 2011. 447 с.
2. Авер'янов В., Пухтецька А. Удосконалення побудови та діяльності вітчизняних органів державного управління з урахуванням європейських принципів і стандартів. Юридична Україна. 2010. № 11. С. 4–14.
3. Авер'янов В. Б. Державне управління теорія і практика / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ: Юрінком Інтер, 1998. 432 с.
4. Адамецьки К. О науке организации. Москва: Экономика, 1972. 191 с.
5. Атаманчук Г. Теория государственного управления: учебник. Москва: Издательство «Омега Л», 2010. 525 с.
6. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: курс лекцій. 2-е, узд. дополн. Москва: Омега-Л, 2004. 400 с.
7. Афанасьев В. Г. Общество: системность, познание и управление. Москва: Политиздат, 1981. 432 с.
8. Афанасьев В.Г. Научное управление обществом: опыт системного исследования. Москва: Политиздат. 1973. 392 с.
9. Альтшулер Г. С. Найти идею: введение в теорию решения изобретательских задач. Новосибирск: Наука, 1986. 209 с.
10. Амосов О., Гавкалова Н. Моделі публічного адміністрування (архетипова парадигма. Публічне управління: теорія та практика. 2013. Спец. вип.. С. 6-13. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pubupr_2013_spets (дата звернення: 22.02.2017)
11. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2016 році». Київ: НІСД, 2016. 688 с
12. Антонович В.Б. Моя сповідь: вибрані історичні та публіцистичні твори / упоряд.: О.Тодійчук, В. Ульяновський. К.: Либідь, 1995. 816 с.
13. Анохин П. К. Узловые вопросы теории функциональных систем. Москва: Наука, 1971. 195 с.

14. Андреас С. Шесть слепых слонов. Москва: Твои книги, 2010. 704 с.
15. Бакуменко В. Д., Кравченко С. О., Руденко О. М. Підходи та моделі креативного державного управління : монографія / за заг. ред. В. Д. Бакуменка. – К. : АМУ, 2014. 228 с.
16. Бакуменко В. Д., Усаченко Л. М., Червякова О. В. Теоретичні засади державного управління: навч. посіб. / за заг. ред. Л. М. Усаченко. Київ: ТОВ «НВП «Інтерсервіс», 2013. 174 с.
17. Бакуменко В.Д., Надолішній П.І., Іжа М.М., Арабаджи Г.І. Державне управління: основи теорії, історії і практика: навч. посіб. / за заг. ред. Надолішнього П.І., Бакуменка В.Д. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2009. 394 с.
18. Белей Ірина. Зарубіжний досвід демократичного врядування та можливості його застосування в українській практиці. Державне управління та місцеве самоврядування. 2010. Вип. 2(5). URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_02\(5\)/10bimzup.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_02(5)/10bimzup.pdf) (дата звернення: 19.01.2017)
19. Берталанфи Л., фон. Общая теория систем – обзор проблем и результатов. Системные исследования: Ежегодник. 1969. – М.: Наука, 1969. – С. 30-54
20. Битяк Ю.П., Гаращук В.М., Дьяченко О.В., Зима О.Т., та ін. Адміністративне право України. Київ: Юрінком. Інтер. 2005. 544 с.
21. Богданов А.А. Тектология: (Всеобщая организационная наука): В 2-х кн.: Кн. 1. / отв. ред. Л. И. Абалкин / Отд-ние экономики АН СССР. Ин-т экономики АН СССР. Москва: Экономика, 1989. 304 с.
22. Большой энциклопедический словарь. URL: <http://www.vedu.ru/bigencdic/52005/> (дата звернення: 02.04.2017)
23. Ватуля Ю. О. Сучасні теорії та моделі державного управління у західній науці і практиці та Україна. Актуальні проблеми державного управління, педагогіки та психології: зб. наук. пр. ХНТУ / голова ред. кол. В. Г. Бутенко. Херсон, 2010. Вип. 1 (2). С. 90-99.

24. Василенко І.А. Адміністративно-державне управління в країнах заходу: США, Великобританія, Франція, Німеччина. Київ, 2006. 200 с.
25. Віліжинський В. Архетип національної традиції врядування як автентична основа реформування місцевого самоврядування в Україні / Архетипіка і державне управління: раціоналізація та нормативні практики: зб. наук. праць переможців і кращих авторів Другого міжнародного конкурсу молодих учених / за ред. Е. А. Афоніна, Г. Л. Рябцева. К.: Псіхея (Київ, 13 черв. 2014 р.), 2014. С. 22–31.
26. «Вільна спілка» «Вольний союз» спроба української політико-соціальної програми / збір і пояснення М. Драгоманова. URL: <http://www.ditext.com/drahomanov/union/free-union.html> (дата звернення: 20.03.2016)
27. Винограй Э.Г. Общая теория организации и системно-организационный подход. Томск: Изд-во ТГУ, 1989. 236 с.
28. Винограй Э.Г. Системные принципы оптимизации сложных объектов. Социогуманитарный вестник. Кемерово: Изд. КИ РГТЭУ, 2014. №1. С. 124–141.
29. Винограй Э.Г. Основы общей теории систем. Кемерово: Кем-ТИПП. 1993. 339 с
30. Впроваджуємо реформи. Реформа державного управління. Національна Рада Реформ. URL: <http://reforms.in.ua/ua/reformy/reforma-derzhavnogo-upravlinnya#docs> (дата звернення: 12.07.2017)
31. Глубоченко К. О. Засоби оцінки ефективності реалізації соціальних комунікацій органами державної влади. Університетські наукові записки. 2011. № 1. С. 372–377. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Unzap_2011_1_61.pdf (дата звернення: 20.03.2017)
32. Глубоченко К. О. Функціонування механізмів взаємодії органів державної влади з громадськістю у системі державного. Державне будівництво. 2011. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeBu_2011_2_7.pdf (дата звернення: 22.02.2017)

33. Государственная политика и управление. Учебник. В 2 ч. Часть I: Концепции и проблемы государственной политики и управления / под ред. Л. В. Сморгунова. Москва.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2006. 384 с.

34. Городничев К. Архетип української держави. Архетипіка і державне управління: раціоналізація та нормативні практики: зб. наук. праць переможців і кращих авторів Другого міжнародного конкурсу молодих учених / за ред. Е. А. Афоніна, Г. Л. Рябцева (Київ, 13 черв. 2014 р.). Київ: Псіхея, 2014. С. 37–44.

35. Господарський кодекс: Кодекс від 16.01.2003 р. № 436-IV URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/436-15> (дата звернення: 19.03.2017)

36. Грушевський М.С. Підстави Великої України: статті і джерельні матеріали. Н.-Й-Л. К.- Торонто. Мюнхен, 1992. С. 39–56.

37. «Грамота до всього українського народу» від 29.04.1918. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0003300-18> (дата звернення: 25.01.2017)

38. Гелей С.Д. Політологія: навч. посіб. / Гелей С.Д., Рутар С.М. 7-ме вид., переробл. і допов. Київ, 2008. 415 с.

39. Державне управління в Україні: навч. посіб. / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ: Вид-во ТОВ «СОМІ», 1999. 310 с.

40. Давтян С.Г. Механізми взаємодії місцевих державних адміністрацій та територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади: автореф. дис... канд. наук з держ. упр. Харків, 2008. 20 с.

41. Державне управління: Словн-довід. / уклад. В.Д. Бакуменко (кер. творчого кол.), Д.О. Безносенко, І.М. Варваз, В.М. Князєв, С.О. Кравченко, Л.Г. Штика / за заг. ред. В.М. Князєва, В.Д. Бакуменка. Київ: Вид-во УАДУ, 2002. 228 с.

42. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за аг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ: Факт, 2003. 384 с.

43. Деякі питання реформування державного управління України: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 р. № 474-р

URL:<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80> (дата звернення: 19.03.2017)

44. Демків Р.Я. Конституційне право України. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2012. 332 с. URL: http://e-pidruchniki.com/book/2_Konstituciine_pravo_Ykraini.html (дата звернення: 19.03.2017)

45. Докучаев Д.С. Применение системного подхода А.И. Умова и И.В. Дмитриевской в региональных социогуманитарных исследованиях. Философ Уемов. Варшава 2014, С. 194-196

46. Донченко О. А. Романенко Ю.В. Архетипи соціального життя і політика: (Глибинні регулятиви психополітичного повсякдення). Київ : Либідь, 2001. 334 с.

47. Драгоманов М. Турки внутрішні і зовнішні. URL: Режим доступу: <http://litopys.org.ua/drag/drag09.htm> (дата звернення: 12.12.2016)

48. Енциклопедія державного управління у 8 т. / Нац. ак. держ. упр. при Президентові України. Київ, 2011 Т. 1: Теорія державного управління / ред. В. М. Князєв, І. В. Розпутенко та ін. 748 с.

49. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. ак. держ. упр. при Президентові України. Київ, 2011. Т. 2: Методологія державного управління / ред.: Ю. П. Сурмін, П. І. Надолішній, Т. П. Крушельницька. 689 с.

50. Економічна енциклопедія у трьох томах. К.: Видавничий центр “Академія”, 2000. Т. 1. А (Абандон) – К (Концентрація виробництва) / редкол.С. В. Мочерний та ін. 864 с.

51. 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.

52. Заблоцький В. В. Державно-управлінська думка часів зародження та становлення Київської Русі. Держава та регіони: сер.: Державне управління: наук-вироб журнал. Запоріжжя, 2012. № 4. С. 13–19.

53. Завальна Ж.В. Щодо питання договірного регулювання відносин державного управління / Часопис Київського ун-ту права. Київ, 2009. № 2. С. 100–105.

54. Закони про тимчасовий державний устрій України від 29.04.1918. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/n0004300-18> (дата звернення: 12.01.2017)

55. Звіт про стан реалізації реформ URL: http://reforms.in.ua/sites/default/files/upload/broshura_a4_ukr.pdf (дата звернення: 22.06.2017)

56. Зовнішньополітичні орієнтації громадян України Результати соціологічного дослідження. Дослідження проведене соціологічною службою Центру Разумкова з 9 по 14 вересня 2016 року. URL: razumkov.org.ua/uploads/socio/Press0916Inter.doc. (дата звернення: 18.12.2016)

57. Ісаєнко І. І. Класифікація координаційних зв'язків в мережі взаємодії органів виконавчої влади // Теоретичні та прикладні питання державотворення: електрон. наук. фахове вид. 2008. №4 URL: http://www.nbu.gov.ua/e-journals/tppd/2008-4/R_2/09miaovv.pdf (дата звернення: 01.04.2016)

58. Історія української Конституції / упоряд.: Слюсаренко А., Томенко В. Київ: Видавництво «Право», 1997. С. 75–84.

59. Касториадис К. Самоуправление и иерархия. URL: <http://red-chain-saw.livejournal.com/84337.html>. (дата звернення: 24.03.2016)

60. Керованість системи URL: [http://znaimo.com.ua/Керованість_\(теорія_управління\)](http://znaimo.com.ua/Керованість_(теорія_управління)). (дата звернення: 26.02.2017)

61. Ковінчук О. Л. Архетип території та його вплив на кластери в реалізації державної політики розвитку територій / Публічне управління: теорія та практика: зб. наук.праць Асоціації докторів наук з державного управління. Харків: Вид-во «ДокНаукДержУпр». Спеціальний випуск Березень, 2015. С. 116–122.

62. Козлова Л. В. Координаційні, субординаційні та реординаційні зв'язки органів виконавчої влади та місцевого самоврядування / Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу "Києво-Могилянська академія"]. Сер.: Державне управління. 2011. Т. 165, Вип. 153. С. 40–44. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Npchdu_2011_165_153_9.pdf (дата звернення: 16.02.2016)

63. Козлова К. Феномен протесту як архетип українського народу. / Архетипіка і державне управління: раціоналізація та нормативні практики: зб. наук. праць переможців і кращих авторів Другого міжнародного конкурсу молодих учених / за ред. Е. А. Афоніна, Г. Л. Рябцева. К.: Псіхея, (Київ, 13 черв. 2014 р.) 2014. С. 52–59.

64. Конституція України. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141 URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 26.05.2017)

65. Конституційний Закон Карпатської України 1939 р. URL: <http://constituanta.blogspot.com/2011/03/1939.html> (дата звернення: 16.02.2016)

66. Копенгагенські критерії членства в Європейському союзі (інформаційно-аналітична довідка). URL: <http://mfa.gov.ua/ua/page/open/id/774> (дата звернення: 22.02.2017)

67. Конституція Пилипа Орлика. URL: <http://ridna.ua/2016/10/konstytutsiya-pylypa-orlyka-povnyj-tekst/> (дата звернення: 22.03.2016)

68. Корнійчук О. Зв'язки з громадськістю як інструмент державної політики в Україні / Ефективність державного управління: зб. наук. пр. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2006. Вип. 10. С. 114–121.

69. Костомаров Н. Две русские народности // СПб.: Основа. 1861. №3. С.33–80.

70. Кунєв, Ю.Д. І. М. Коросташова, А. В. Мазур та ін. Управління в митній службі: підруч. Держ. мит. служба України, Акад. мит. служби України. Київ: Центр навч. л-ри, 2006. 406 с.

71. Конституційне питання і українство в Росії 1905 р. URL: <http://constituanta.blogspot.com/2011/08/1905.html> (дата звернення: 20.03.2016)
72. Лазор О. Я., Шикеринець В. В. Становлення представницької влади в Україні / Ефективність державного управління: зб. наук. пр. / за заг. ред. А. О. Чемериса. Львів, 2005. Вип. 8. С. 84–92.
73. Лесик О. В., Приходченко Л. Л. Адаптація світових моделей публічного управління до вітчизняних реалій. Актуальні проблеми державного управління. 2015. – № 2 (62). – С. 118–120.
74. Лесик О. Архетипи та їх роль у розвитку вітчизняної моделі державного управління. Архетипіка і державне управління: виклики та ризики суспільної трансформації. – 2016 р. – С. 39–49.
75. Lesyk O. Factors of adaptability of foreign experience in Public Administration Models reforming to Ukrainian reality. The scientific method. Warszawa, Poland. – 2016. – № 2 (2). – P. 58–63.
76. Лесик О. В. Модель державного управління: сутність поняття, структура, складові. Держава та регіони. Сер. Державне управління. – 2017. – №2. – С. 4–11.
77. Лесик О. В. Траєкторія трансформаційних перетворень системи державного управління: визначення оптимальності та алгоритм реалізації. Теоретичні та прикладні питання державотворення. – 2017. – № 20. – С. 21–30.
78. Лесик О. В. Сучасний стан вітчизняної системи державного управління: переваги та недоліки. Міжнародний науковий журнал “Інтернаука”. – 2017. – № 11 (33). – С. 27–29.
79. Лунев А.Е. Теоретические проблемы государственного управления. Москва: Наука, 1974. 274 с.
80. Линьов К. Сутність та співвідношення централізації та децентралізації у державних ієрархіях. Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. праць Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2003. Вип. 3(15). С. 179-190.

81. Липинський В: Листи до братів-хліборобів. Про ідею і організацію українського монархізму / ред. Я. Пеленський. К.: Київ-Філадельфія, 1995. 470 с.
82. Литовські статuti 1529, 1566, 1588. URL: http://e-works.com.ua/work/2269_Litovski_statyti_1529_1566_1588.html (дата звернення: 01.03.2016)
83. Малиновський В. Я. Державне управління: Навч. посіб. 2-ге, вид. допов. та переробл. Київ: Атіка, 2003. 576 с.
84. Мартиненко В.М. Державне управління: шлях до нової парадигми (теоретико-методологічний аспект): монографія. Харків: Вид-во ХарPI НАДУ “Магістр”, 2003. 220 с.
85. Мартиненко В.М. Демократичне врядування: проблеми теорії та практики. Публічне управління: теорія та практика: зб. наук. праць. Харків: Вид-во «Док. Наук. Держ. Упр.» 2010. № 1. С. 16–22.
86. Мартиненко В.М. Інноваційна стратегія демократичного розвитку України: від місцевої демократії до демократичної держави: монографія. Харків: Изд-во Константа, 2004. 231 с.
87. Мельтюхова Н.М. Державне управління як єдність діяльності та відносин: монографія Харків: Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2010. 204с.
88. Моисеев Н.Н. Математика ставит експеримент. Москва: Наука, 1979. 226 с.
89. Моисеев Н.Н. Человек и ноосфера. Москва: Молодая гвардия, 1990. 351 с.
90. Месарович М., Мако Д., Такахара И. Теория иерархических многоуровневых систем. Москва: Мир, 1973. 343 с.
91. Мельник А. Ф. Моделі організаційних систем у державному управлінні // 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.

92. Михайлов А. Оцінка поточного стану системи державного управління України: 2014 рік. Наукові розвідки з державного та муніципального управління: зб. наук. праць. Київ, 2015. № 1. С. 289-300.

93. Надолішній П. І. Теорія та історія державного управління: навч. посіб. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2006. 126 с.

94. Надолішній П. Державне управління в Україні на перехресті тисячоліть: виклики, загрози і перспективи. Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2014. Вип. 2 (58). С. 3-11.

95. Надолішній П. І. Демократичне врядування: питання теорії, методології і практики. Проблеми й тенденції розвитку галузі науки “Державне управління” в Україні: зб. матеріалів симп. за міжнар. участю / за заг. ред. О. Ю. Оболенського, С. В. Сьоміна, С. В. Загороднюка. Київ: Вид-во НАДУ, 2007. С. 38–40.

96. Надолішній П.І. Національна традиція публічної влади й управління та її значення на етапі адміністративної реформи. Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2002. Вип. 12. С. 40-58.

97. Начерки Конституції Республіки 1850. URL: <http://constituanta.blogspot.com/2011/08/1850.html> (дата звернення: 22.02.2016)

98. Нижник Н.Р., Машков О. А. Системний підхід в організації державного управління: навч. посібник / за заг. ред. Н. Р. Нижник. Київ: УАДУ, 1998. 160 с.

99. Нікітін В. В. Держава і суспільство в українській громадсько-політичній та історичній традиції. Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр. Харків, 2007. Вип. 4 (19). С. 3-11.

100. Новая философская энциклопедия: В 4 т. / под ред. Стёпина. Москва: Мысль. 2001. URL: http://dic.academic.ru/dic.nsf/enc_philosophy/1013/%D0%A0%D0%90%D0%97%D0%92%D0%98%D0%A2%D0%98%D0%95 (дата звернення: 19.04.2017)

101. Норт Д. К. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. Москва: Фонд экономической книги «Начала», 1997. 180с.

102. Основний Закон «Самостійної України» спілки народу українського 1905 р. URL: http://constituanta.blogspot.com/2011/08/1905_05.html (дата звернення: 18.02.2016)

103. Оцінка громадянами ситуації в країні, ставлення до суспільних інститутів, електоральні орієнтації Результати соціологічного дослідження Дослідження проведене соціологічною службою Центру Разумкова з 4 по 9 листопада 2016 року. URL: razumkov.org.ua/.../otsinka-hromadianamy-sytuatsii-v-kraini-stavlennia-do-suspilnyk... (дата звернення: 20.12.2016)

104. Пасічник М.В. Механізми впровадження нового публічного менеджменту: досвід США. Державне управління: теорія та практика: електрон. наук. фахове вид. 2009. №1. URL: http://www.academy.gov.ua/ej/ej9/doc_pdf/Pasichnyk_MV.pdf (дата звернення: 19.12.2016)

105. Пахтусова І.В. Оцінка рівня ефективності управлінської діяльності органів місцевого самоврядування в Україні. URL: http://www.confcontact.com/2007mart/2_pahtus.htm (дата звернення: 22.03.2017)

106. Плесский Б.В. Системный подход к анализу типологии социальных реформ. Философ Уемов. Варшава 2014, С. 227-228

107. Приходченко Л. Забезпечення ефективності державного управління: теоретико-методологічні засади: монографія Одеса: Оптимум, 2009. 300 с.

108. Перегудов Ф.И., Тарасенко Ф.П., Ямпольский В.З. Основы системного подхода и их приложение к разработке территориальных АСУ. / Под ред. Перегудов Ф. И. – Томск: Изд-во Томск. ун-та, 1976. – 244 с.

109. Петровський П.М. Методологія наукового дослідження в галузі державного управління: навч. посіб. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2015. 240 с.

110. Політологічний словник. URL: <http://hodunky.com/rozvitok-tse-8230-shho-take-rozvitok/> (дата звернення: 22.02.2017)
111. Прокопенко Л. Л. Управлінські зв'язки в системі органів виконавчої влади URL:http://www.center.uct.ua/distants/courses/pu01/htm/p07_11.htm (дата звернення: 12.03.2017)
112. Прімишев І. М. Польща та Україна: фактори успіху реформ. Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2006. Вип. 4 (28). С. 275–282.
113. Приходченко Л.Л. Управління за результатами: ефективність запровадження в державному секторі. Кримський юридичний вісник. Сімферополь, 2011. Вип. 1 (12), Ч. II. С. 27–34.
114. Пухкал О. Г. Модернізація системи державного управління в контексті розвитку громадянського суспільства в Україні: автореф. дис. д-р наук з держ. упр. Київ, 2011. 36 с.
115. Пилипишин В. П. Поняття та основні риси державного. Юридична наука і практика. 2011. № 2. С. 10–14.
116. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні: Указ Президента України від 26.02.2016 р. № 68/2016 URL: <http://www.president.gov.ua/documents/682016-19805>(дата звернення: 19.03.2017)
117. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 09.12.2010 р., №1085/2010. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010> (дата звернення: 19.03.2017)
118. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 р. № 385. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF> (дата звернення: 19.03.2017)
119. Про телебачення і радіомовлення: Закон України від 21.12.1993 р. № 3759-XII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3759-12/print1217856518710949> (дата звернення: 19.03.2017)

120. Про інформаційні агентства: Закон України від 28.02.1995 р. № 74/95-ВР. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/74/95-%D0%B2%D1%80/print1217856518710949> (дата звернення: 19.03.2017)

121. Про професійних творчих працівників та творчі спілки: Закон України від 07.10.1997 р. № 554/97-ВР. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/554/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 19.03.2017)

122. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності: Закон України від 15.09.1999 р. № 1045-XIV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1045-14> (дата звернення: 19.03.2017)

123. Про громадські об'єднання: Закон України. Відомості Верховної Ради України (ВВР) від 22.03.2012 р., URL: №4572-6 <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/4572-17> (дата звернення: 22.02.2017)

124. Про свободу совісті та релігійні організації: Закон України від 23.04.1991 р. № 987-XII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/987-12> ст.5 (дата звернення: 22.02.2017)

125. Про благодійну діяльність та благодійні організації: Закон України від 05.07.2012 р. № 5073-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5073-17> (дата звернення: 22.02.2017)

126. Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності: Закон України Відомості Верховної Ради (ВВР), 2013, № 22, ст.216). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5026-17> (дата звернення: 22.02.2017)

127. Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів: Закон України від 23.09.1997 р. № 540/97-ВР. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/540/97-%D0%B2%D1%80/print1217856518710949> (дата звернення: 22.02.2017)

128. Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11.07.2001 р. № 2625-III. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2625-14> (дата звернення: 22.02.2017)

129. Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні: Закон України від 16.11.1992 р. № 2782-XII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2782-12> (дата звернення: 22.02.2017)

130. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації: Закон України від 23.09.1997 р. № 539/97-ВР. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/539/97-%D0%B2%D1%80/print1217856518710949> (дата звернення: 22.02.2017)

131. Про стратегію сталого розвитку «Україна 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (дата звернення: 22.02.2017)

132. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. N 996. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF> (дата звернення: 22.02.2017)

133. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації: Закон України від 23.09.1997 р. № 539/97-ВР. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/539/97-%D0%B2%D1%80/print1217856518710949> (дата звернення: 22.02.2017)

134. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2939-17> (дата звернення: 22.02.2017)

135. Про державну таємницю: Закон України від 21.01.1994 р. № 3855-XII URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3855-12/print1217856518710949> (дата звернення: 22.02.2017)

136. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF> (дата звернення: 22.02.2017)

137. Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 29.04.2015 р. № 265. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/265-2015-%D0%BF> (дата звернення: 22.02.2017)

138. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 р. № 442. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF> (дата звернення: 22.02.2017)

139. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/586-14> (дата звернення: 22.02.2017)

140. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. 889-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 22.02.2017)

141. Про затвердження Правил етичної поведінки державних службовців: Постанова Кабінету Міністрів України (втратила чинність) від 11.02.2016 р. № 65. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/65-2016-%D0%BF> (дата звернення: 22.02.2017)

142. Про визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України: Постанова КМУ від 22.03.2017 р. № 163. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/163-2017-%D0%BF/paran6#n6>

143. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення: 18.05.2017)

144. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014—2017 роки: Закон України від 14.10.2014 р. № 1699-VII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1699-18> (дата звернення: 22.02.2017)

145. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14.10.2014 р. № 1698-VII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1698-18> (дата звернення: 22.02.2017)

146. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 22.02.2017)

147. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. N 976 URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-%D0%BF> (дата звернення: 22.02.2017)

148. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 950. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF> (дата звернення: 22.02.2017)

149. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України: Постанова Верховної Ради України від 14.04.2016 р. № 1099-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1099-19> (дата звернення: 22.02.2017)

150. Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 р. № 1556-VII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1556-18> (дата звернення: 22.02.2017)

151. Про затвердження Типового положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р. N 563. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/563-2011-%D0%BF> (дата звернення: 22.02.2017)

152. Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від від 24.12.2012 р. № 726/2012. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/726/2012> (дата звернення: 22.02.2017)

153. Про захист від недобросовісної конкуренції: Закон України від 07.06.1996 р. № 236/96-ВР. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/236/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 22.02.2017)

154. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Постанова КМУ від 10.09.2014 р. № 442. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF> (дата звернення: 22.02.2017)

155. Про пенсійне забезпечення: Закон України від 05.11.1991 р. № 1788-XII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1788-12> (дата звернення: 22.02.2017)

156. Про освіту: Закон України від 23.05.1991 р. № 1060-XII URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1060-12> (дата звернення: 22.02.2017)

157. Про природно-заповідний фонд України: Закон України від 16.06.1992 р. № 2456-XII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2456-12> (дата звернення: 22.02.2017)

158. Про підприємництво: Закон України від 07.02.1991 р. № 698-XII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/698-12> (дата звернення: 22.02.2017)

159. Про затвердження Порядку здійснення соціального замовлення за рахунок бюджетних коштів: Постанова Кабінету Міністрів України; від 29.04.2013 р. № 324. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/324-2013-%D0%BF> (дата звернення: 22.02.2017)

160. Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.03.2015 р. № 227-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/227-2015-%D1%80/paran9#n9> (дата звернення: 22.02.2017)

161. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. 3166-VI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3166-17> (дата звернення: 22.02.2017)

162. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/794-18/page> (дата звернення: 22.02.2017)

163. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. 393/96-ВР.
URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 22.02.2017)

164. Про Службу безпеки України: Закон України від 25.03.1992 р. № 2229-XII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2229-12> (дата звернення: 22.02.2017)

165. Правда руська. Тексти на основі 7 списків та 5 редакцій. Укл. проф. С. Юшков. К.: ВУАН, 1935. Редакція IV. С. 137-144. (На основі тексту Архівної комісії АН СРСР, №240, Новгородський 1-й літопис XV ст.). URL: <http://litopys.org.ua/oldukr2/oldukr51.htm> (дата звернення: 19.02.2016)

166. Реформи в Україні: громадська думка: Матеріали Фонду «Демократичні ініціативи» ім. Ілька Кучеріва. URL: <http://dif.org.ua/category/opinion-polls> (дата звернення: 26.12.2016)

167. Решота О. А. Решота В. В. Рівні демократичного врядування. Модернізація системи державного управління: теорія та практика: матер. наук.-пр. конф. за міжнар. уч. (20 квітня 2012 р., м. Львів) : у 2 ч. Ч. 2. Львів : ЛПІДУ НАДУ, 2012. – С. 126–129.

168. Райхерт К.В. Л. фон Берталанфи – А.И. Уйомов: модель, аналогія, система. / Философ Уемов. Варшава 2014, С. 235-237

169. Соляр С.П. Інститути громадянського суспільства. Форум права: електрон. наук. фах. вид 2013. № 1. С. 933–938. URL: <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2013-1> (дата звернення: 17.07.2016)

170. Сорос Дж. Советская система: к открытому обществу. Москва: Политиздат, 1991. 222 с.

171. Смольков В. Тектология А. Богданова и современность. Проблемы теории и практики управления. Москва, 1997. №3. URL: http://vasilieva.a.narod.ru/24_3_97.htm (дата звернення: 22.08.2016)

172. Сморгун Л. В. Сравнительный анализ политико-административных реформ: от нового государственного менеджмента к

концепции “Governance”. Полис (Политические исследования). Москва, 2003. № 4. С. 50–58.

173. Смирнов Э. А. Управленческие технологии как объект функционального аудита. Менеджмент в России и за рубежом. Москва, 1998. № 6. URL: <http://www.cfin.ru/press/management/1998-6/10.shtml> (дата звернення: 14.06.2017)

174. Сетров М.И. Основы функциональной теории организации. Ленинград: Наука, 1972. 164 с.

175. Словник української мови. URL: <http://sum.in.ua/s/stanovlennja>

176. Становлення. URL: <http://ua.opredelim.com/%D0%A1%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F> (дата звернення: 22.02.2017)

177. Степанков В.С. Березневі статті 1654 р. Енциклопедія історії України: Т. 1: А-В / редкол.: В. А. Смолій (голова) та ін. НАН України. Інститут історії України. К.: В-во "Наукова думка", 2003. 688 с. іл. URL: http://www.history.org.ua/?termin=Bereznevi_statti_1654 (дата звернення: 22.05.2017)

178. Старк Д., Гетерархия: организация диссонанса: Экономическая социология: электр. журнал. Т.10. январь 2009. № 1. URL: https://ecsoc.hse.ru/data/2010/12/31/1208211141/New%20Translations__January%202009.pdf (дата звернення: 17.05.2016)

179. Словник української мови: в 11 т. / АН УРСР. Інститут мовознавства. Київ: Наукова думка, 1970–1980. Т. 7. / за ред. І. К. Білодіда. С. 631.

180. Сидорчук О., Решота О. Архетипи демократичної управлінської культури: сутність та загальна характеристика. Архетипіка і державне управління: громадянська самоорганізація, соціальна мобільність, суспільна інтеграція. – К. : Псіхея, 2015. – С. 61–70.

181. Система державного управління Турецької Республіки: досвід для України / уклад. П. І. Крайнік / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. В. Загороднюка. Київ: НАДУ, 2012. 52 с.
182. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: навч. посіб. Київ: Атіка, 2007. 624 с.
183. Советское административное право: учебник / под ред. П. Т. Василенкова. Москва: Юрид. Лит., 1990. 576 с.
184. Тлеугабылова К. С., Абдрахманова А. А., Макалаков Т. Ж. Л.Н. Гумилев – один из основоположников идеи евразийства // Молодой ученый. — 2013. — №2. — С. 288-291. — URL <https://moluch.ru/archive/49/6156/> (дата звернення: 15.03.2017)
185. Тихомиров Ю А Управление делами общества (Субъекты и объекты управления в социалистическом обществе). Москва: Мысль, 1984. 223 с.
186. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони Міжнародний документ від 27.06.2014 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011 (дата звернення: 22.02.2017)
187. Уемов А. Логические основы метода моделирования. Москва: Мысль, 1971. 315 с.
188. Уёмов А. И. Системный подход и общая теория систем. Москва: Мысль, 1978.
189. Уемов А., Сараева И., Цофнас А. Общая теория систем для гуманитариев: учебное пособие / Под общ. Ред. А.И. Уеова. – Варшава : Университет Редивива, 2001
190. Усаченко Л. М., Тимцуник В. І. Історія державного управління в Україні: навч. посіб. Київ: ТОВ «НВП «Інтерсервіс», 2013. 292 с.
191. Федоренко Н.П. Методологические проблемы совершенствования управления экономикой // Вопросы философии. 1974. №6. – С. 3-15.

192. Фролов И.Т. Гносеологические проблемы моделирования. Москва: Наука, 1961, с. 20.
193. Фукуяма Ф. Конец истории и последний человек / пер. с англ. М Б. Левина. Москва: ООО «Издательство АСТ: ЗАО НПП «Ермак», 2004. 588, [4] с.
194. Форми та методи залучення громадськості: навч. посіб / за заг. ред. В. Артеменка. Київ: ІКЦ «Леста», 2007. 240 с.
195. Халецький А.В. Зв'язки органів державної влади з громадськістю: інформаційна взаємодія. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=547> (дата звернення: 18.07.2016)
196. Хантингтон С. Столкновение цивилизаций? Полис. 1994. № 1. С. 33–48.
197. Цветков В. В. Демократія і державне управління: теорія, методологія, практика: монографія. Київ: ТОВ Вид-во «Юрид. Думка», 2007. 336 с.
198. Цивільний Кодекс: Кодекс від 16.01.2003 р. № 435-IV. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/435-15> (дата звернення: 22.02.2017)
199. Черленяк І. Синергетичні концепції та моделі оптимізації системи державного управління: автореф. дис. д-р наук з держ. упр. Київ, 2011. 39 с.
200. Шевчук Б. Європейські стандарти державного управління та формування принципів організації виконавчої влади в організованому українському націоналізмі 20-30-х років. Актуальні проблеми реформування державного управління в Україні: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (20 січ. 2006 р., Львів) Львів, 2006. У 2 ч. Ч. 2. С. 155–158.
201. Шпенглер О. Закат Европы. Философия истории. Антология. Москва, 1995. С.158–186.
202. Штофф В.А. Роль моделей в познании Ленинград: Изд-во Ленинградского университета. 1963. 126 с.
203. Шрёдер Петер. Нове публічне адміністрування або як досягнути ефективного урядування Peter Schroeder. New Public Management, Wilhelmstr: матеріали до семінару (26, 53721 Siegburg), Київ. 2008. 57 с.

204. Юридична енциклопедія: в 6 т., Т. 3. К–М. / ред. кол.: Ю. С. Шемшученко та ін. Київ: Укр. енцикл., 2001. 789 с.
205. Єльчанінов Д.Б. Системологічні засади нового публічного менеджменту та належного врядування. Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр. Харків, 2010. Вип. 4. С. 32–38.
206. Bertalanffy L. von. General System Theory A Critical Review. General Systems. 1962. Vol. VII. P. 1–20.
207. Bershidsky Leonid. Естонський електронний уряд, як приклад для наслідування. URL: <http://hvylya.net/analytics/tech/estonskiy-elektronniy-uryad-yak-priklad-dlya-nasliduvannya.html> (дата звернення: 07.06.2017)
208. Bouckaert G., Nakrošis V., Nemec J. Public administration and management reforms in CEE: main trajectories and results. NISPAcee Journal of Public Administration and Policy. – 2011. – Volume 4, Issue 1. – P. 9–29. – URL: <http://www.degruyter.com/view/j/nispa.2011.4.issue-1/v10110-011-0001-9/v10110-011-0001-9.xml?format=INT> (дата звернення: 11.05.2016)
209. Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S. And Tinkler, J. Digital era governance: IT corporations, the state and e-government., Oxford University Press: Oxford, 2006 301 pp.
210. Dunleavy P. New Public Management Is Dead–Long Live Digital-Era Governance. J Public Adm Res Theory (July 2006) 16 (3): p . 467–494. Published by Oxford University Press. URL: <http://jpart.oxfordjournals.org/content/16/3/467> (дата звернення: 22.03.2016)
211. Dunn, William N and David Y. Miller. A Critique of the New Public Management and the Neo-Weberian State: Advancing a Critical Theory of Administrative Reform. / Public Organization Review 2007. vol. 7: URL: https://iss.fsv.cuni.cz/ISS-50-version1-080227_TED1_Lynn_Whats_neoweberian_state.pdf (дата звернення: 22.03.2016)
212. Drechsler Wolfgang. Three Paradigms of Governance and Administration: Chinese, Western and Islamic. / Three Paradigms of Governance and Administration: Chinese, Western, and Islamic. Society and Economy. 2013. vol. 35,

no. 3. URL: technologygovernance.eu/.../20130501125015. (дата звернення: 23.03.2016)

213. Drechsler Wolfgang Randma-Liiv Tiina. The New Public Management Then and Now: Lessons from the Transition in Central and Eastern Europe / Wolfgang Drechsler and. Working Papers in Technology Governance and Economic Dynamics 2014. no. 57. URL: technologygovernance.eu/.../20130501125015. (дата звернення: 24.03.2016)

214. Drechsler Wolfgang. Debate: Islamic PA does it exist, what is it, and why and how should we study it?]. Public money & Management 2015. URL: www.tandfonline.com/doi/pdf/10.../09540962.2015.986885. (дата звернення: 20.03.2016)

215. Fukuyama F. The Origins of Political Order: From Prehuman Times to the French Revolution. 2011 URL: <https://books.google.com.ua/books?id=CvN0ihQi--wC&hl=ru> (дата звернення: 14.03.2016)

216. Greve C., Peter K. J. New Public Management and its Critics: Alternative Roads to Flexible Service Delivery to Citizens?. Citizens and the New Governance: Beyond New Public Management. Amsterdam: 1999. IOS Press, P. 143-156.

217. Joined-up governance for fundamental rights URL: <http://fra.europa.eu/en/joinedup/about/about-joined-up-governance> (дата звернення: 15.04.2017)

218. Hood C. A. Public Management for all Seasons? Public Administration 1/1991. P. 3–19

219. Kettl, D. The Global Public Management Revolution (2nd edn), Washington, DC, The Brookings Institution. 2005. 427 p.

220. Kravchenko S. O. Trends of the global evolution of state governance systems . Публічне управління та митне адміністрування. 2016. № 2. – С. 42-48.

221. Kostakis V. Commons-Based Peer Production and the Neo-Weberian State: Synergies and Interdependencies. Halduskultuur – Administrative Culture.

2011. Vol. 12 (2). – P. 146-161. – URL: halduskultuur.eu/journal/index.php/.../45/54. (дата звернення: 18.10.2016)

222. Laurence E, Lynn, Jr. What Is a Neo-Weberian State ? Reflections on a Concept and its Implications. The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy Special Issue: A Distinctive European Model? The Neo-Weberian State. Volume I, Number 2, Winter 2008/2009. URL: <http://www.nispa.org/journal.php?sid=569>. (дата звернення: 13.09.2016)

223. Lesgouges Patrice. Transition China and efficiency of public management reform: an approach based on entropy. URL: cerdi.org/uploads/sfCmsContent/html/317/Lesgourgues.pdf (дата звернення: 18.10.2016)

224. Larbi G. The New Public Management Approach and Crisis States. Part of the project “Public Sector Reform and Crisis-Ridden States”. UNRISD Discussion Paper 112. Switzerland: Geneva, 1999. – P. 1-50.

225. MacCulloch W. A Hierarchy of Values Determined by the Topology of Nervous Nets. Bulletin of Mathematical Biophysics. 1943. N 5. P. 115–133.

226. Miklos Rosta. What makes a New Public Management reform successful? An institutional analysis. An introductory essay. Corvinus University of Budapest. 2011. URL: https://www.maxwell.syr.edu/uploadedFiles/conferences/pmrc/Files/Rosta_What%20makes%20a%20New%20Public%20Management%20reform%20successful_An%20institutional%20analysis.pdf. (дата звернення: 14.11.2016)

227. Mierlo, H. Lessons from the Experience of OECD Countries. Innovations in Public Management. Perspectives from East and West Europe. Cheltenham/Northampton. 1998. P. 388-403.

228. Nemec Juraj. New Public Management and its Implementation in the CEE Region: What do we know and where do we go? International Public Administration Review. 2010. Volume 1–2. URL: <http://uprava.fu.uni-lj.si/index.php/IPAR/article/viewFile/151/148>. (дата звернення: 14.11.2016)

229. Osborne, D and Gaebler, T. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is transforming the Public Sector, Reading, Mass., Addison Wesley. 1992. 427 p.

230. Pollitt C. and Bouckaert G. Public Management Reform: a comparative analysis New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State (3rd edn), United States, Oxford University Press Inc., New York, 2011. 367 p.

ДОДАТКИ

Додаток А (1)



**ХЕРСОНСЬКА ОБЛАСНА ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ
ХЕРСОНСЬКИЙ ОБЛАСНИЙ ЦЕНТР ПЕРЕПІДГОТОВКИ ТА
ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ ПРАЦІВНИКІВ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ
ВЛАДИ, ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ, ДЕРЖАВНИХ
ПІДПРИЄМСТВ, УСТАНОВ І ОРГАНІЗАЦІЙ**

пл. Свободи, 1, м. Херсон, 73003, факс (0552) 32-14-09, тел. 22-53-29, e-mail ks.cppk@ukr.net,
КОД ЄДРПОУ 24114079

18.11.2015 № 01-19/128
на _____ від _____

ДОВІДКА ПРО ВПРОВАДЖЕННЯ

результатів дисертаційного дослідження на тему
«Становлення та розвиток вітчизняної моделі державного управління»
Лесик Олени Василівни,
аспіранта кафедри державного управління і місцевого самоврядування
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

В рамках виконання договору №1/2015 від 01 квітня 2015 року про науково-дослідну роботу «Пріоритети стратегії регіонального розвитку: особливості реалізації на прикладі Херсонської області» (державний реєстраційний номер 0115U001260) використано результати дисертаційного дослідження на тему «Становлення та розвиток вітчизняної моделі державного управління» аспіранта Лесик О.В. при розробці науково-методичного забезпечення навчального процесу у Херсонському обласному центрі перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, керівників державних підприємств, установ і організацій.

Науково-методичні матеріали присвячені аналізу забезпечення ефективності державного управління у сфері регіонального розвитку в Україні. На основі вивчення світового та, частково, вітчизняного досвіду розроблено рекомендації щодо розвитку регіонального рівня вітчизняної моделі державного управління.

Зазначені матеріали та рекомендації апробовано на науково-практичному семінарі (за результатами, якого видано збірник матеріалів міжрегіонального науково-практичного семінару «Пріоритети стратегії регіонального розвитку України») та в навчальному процесі з підвищення кваліфікації представників органів публічної влади Херсонської області.

Директор
Херсонського обласного ЦППК



С.Г. Білорусов



УКРАЇНА
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ
ДЕПАРТАМЕНТ ОСВІТИ І НАУКИ
ВІННИЦЬКОЇ ОБЛАСНОЇ ДЕРЖАВНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ
КОМУНАЛЬНИЙ ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД
«ВІННИЦЬКА АКАДЕМІЯ НЕПЕРЕРВНОЇ ОСВІТИ»
вул. Грушевського, 13, м. Вінниця, 21050 тел. 67-08-85,
E-mail: bil@mail.vinnica.ua

« 21 » червня 2017 р. № 01/21-455

ДОВІДКА ПРО ВПРОВАДЖЕННЯ

результатів дисертаційного дослідження на тему
«Становлення та розвиток вітчизняної моделі державного управління»
Лесик Олені Василівни

Видана аспіранту кафедри державного управління і місцевого самоврядування Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України ЛЕСИК Олені Василівні про впровадження результатів дисертаційного дослідження на тему: «Становлення та розвиток вітчизняної моделі державного управління».

Науково-методичні матеріали було використано та апробовано в рамках підготовки магістрів спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування». Так, при розробці навчально-методичного комплексу дисципліни «Стратегічне управління» було використано напрацювання присвячені:

- узагальненню зарубіжного досвіду та класифікації світових моделей реформування державного управління;
- використанню архетипного підходу до визначення історичних особливостей вітчизняної моделі державного управління: теоретичний та прикладний аспекти.



Зав. кафедрою управління та адміністрування,
доктор педагогічних наук,
професор



Н.В.ВАСИЛЕНКО

ПІДПИС
- Василенко Н.В.
ЗАСВІДАЧУЮ

ЗАВ. НАВЧЕННЯ
Васильченко А.В.
21.06.2017 РІН



МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ХЕРСОНСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ ТЕХНІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Україна, 73008, м. Херсон, Бериславське шосе, 24 Тел.: +38 (0552) 326910 E-mail: kntu@kntu.net.ua

03.10.2016 № 137



УТВЕРЖДАЮ

Бардачов Ю.Н.

Ректор Херсонского национального
технического университета

АКТ

О внедрении результатов научно-исследовательской работы

Лесик Елены Васильевны

Акт составлен о том, что при написании рекомендаций V Международной научно-практической конференции: «Украина – Болгария – Европейский Союз: современное состояние и перспективы», которая организована и проведена Херсонским национальным техническим университетом (Украина) совместно с Варненским экономическим университетом в г. Варна (Болгария), 24 сентября – 1 октября 2016 года, использованы предложения *Лесик Е.В.*

Научные разработки «Ключевые векторы реформирования отечественной модели государственного управления в свете евроинтеграционных процессов (системный подход)» *Лесик Е.В.* отмечены в Аналитической записке Международной научно-практической конференции: «Украина – Болгария – Европейский Союз: современное состояние и перспективы».

Председатель международного комитета
конференции, проректор по научной работе
Херсонского национального
технического университета,
д.э.н., профессор

Г.Г. Савина

**МИКОЛАЇВСЬКА ОБЛАСНА РАДА**

вул.Адміральська, 22, м.Миколаїв, 54001, тел./факс: (0512) 37-05-48, 37-25-23
E-mail: oblrada@mksat.net, Web: http://mk-oblrada.gov.ua, код ЄДРПОУ 25696652

28.08.2017 № 408-19/05-17 на № _____ від _____

ДОВІДКА

Про впровадження результатів дисертаційного дослідження

Лесик Олені Василівни за темою:

«Становлення та розвиток вітчизняної моделі державного управління»

Видана аспіранту Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України ЛЕСИК Олені Василівни про впровадження результатів дисертаційного дослідження на тему: «Становлення та розвиток вітчизняної моделі державного управління».

Теоретико-методичні засади щодо запровадження системного підходу до реформування регіонального рівня вітчизняної системи державного управління знайшли своє практичне відображення в діяльності Миколаївської обласної ради як під час розробки стратегічних планових документів, так і під час перегляду взаємодії на місцевому рівні, координації зусиль всіх факторів для забезпечення ефективного вирішення суспільно значущих проблем. Мова про врахування можливостей реалізації ендегенного потенціалу та адаптації до історичних особливостей світових практик, розширенні взаємозв'язків, взаємодії та взаємовпливів в рамках суб'єктно-об'єктних відносин на всіх етапах управлінського процесу.

Перший заступник
голови обласної ради



І.В.Кухта



УКРАЇНА

ВІННИЦЬКА ОБЛАСНА ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ

вул. Соборна, 70, м. Вінниця, 21100, тел. 59-21-10, факс 59-21-28, 61-13-94

<http://www.vin.gov.ua> E-mail: oda@vin.gov.ua Код ЄДРПОУ 20089290

16.08.2017 № 01.01-67/4826

на № _____ від _____

ДОВІДКА

про впровадження результатів дисертаційного дослідження аспіранта
Одеського регіонального інституту державного управління Національної
академії державного управління при Президентові України
Лесик Олені Василівні за темою:
«Становлення та розвиток вітчизняної моделі державного управління»

Видана ЛЕСИК Олені Василівні про те, що результати її дисертаційного дослідження на тему: «Становлення та розвиток вітчизняної моделі державного управління» знайшли своє практичне відображення при актуалізації Стратегії збалансованого розвитку Вінницької області на період до 2020 року та в ході діяльності Вінницької обласної державної адміністрації щодо реалізації її положень. А саме: теоретико-методологічні засади щодо визначення оптимальної траєкторії трансформаційних перетворень на основі системно-діалектичного підходу. Зокрема врахування вимог задля окреслення оптимальної траєкторії (фокусування дій за принципом «ключової ланки», алгоритмізація процесу реформування (з виокремленням послідовних етапів), комплексність, організаційна гнучкість та поліфункціональність структур).

Голова обласної державної
адміністрації



Валерій КОРОВІЙ

Список публікацій здобувача

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Лесик О. В., Приходченко Л. Л. Адаптація світових моделей публічного управління до вітчизняних реалій. Актуальні проблеми державного управління. 2015. – № 2 (62). – С. 118–120.

2. Лесик О. Архетипи та їх роль у розвитку вітчизняної моделі державного управління. Архетипіка і державне управління: виклики та ризики суспільної трансформації. – 2016 р. – С. 39–49.

3. Lesyk O. Factors of adaptability of foreign experience in Public Administration Models reforming to Ukrainian reality. The scientific method. Warszawa, Poland. – 2016. – № 2 (2). – P. 58–63.

4. Лесик О. В. Модель державного управління: сутність поняття, структура, складові. Держава та регіони. Сер. Державне управління. – 2017. – №2. – С. 4–11.

5. Лесик О. В. Траєкторія трансформаційних перетворень системи державного управління: визначення оптимальності та алгоритм реалізації. Теоретичні та прикладні питання державотворення. – 2017. – № 20. – С. 21–30.

6. Лесик О. В. Сучасний стан вітчизняної системи державного управління: переваги та недоліки. Міжнародний науковий журнал «Інтернаука». – 2017. – № 11 (33). – С. 27–29.

Опубліковані праці апробаційного характеру:

7. Лесик О. В. Digital-Era Governance – новітня модель реформування державного управління. Державне управління в Україні: історія державотворення, виклики та перспективи : матеріали VI Міжнар. наук. конф. аспірантів та докторантів із держ.упр. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2015. – С. 31–34.

8. Лесик О.В. Розмежування понять «модель управління», «модель державного управління», «моделі в державному управлінні» в теорії державного управління. Реформування публічного управління: теорія,

практика, міжнародний досвід : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, присвяченої 20-річчю утворення інституту. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2015. – С. 138–139.

9. Lesyk Olena. Development of Ukrainian public administration model: main issues. *New Insights in Public Administration : materials of Scientific Seminar of PhD Students*. Odessa : ORIPA NAPA, 2015. – P. 28.

10. Лесик О. В. Розвиток вітчизняної моделі державного управління: регіональний рівень. Пріоритети стратегії регіонального розвитку України : Зб. матеріалів міжрег. наук.-практ. семінару. Херсон, 2015 р. – С. 67–72.

11. Лесик О. В. Діалектика державності та недержавності в історії становлення вітчизняної моделі державного управління. Розвиток основних напрямів соціогуманітарних наук : проблеми та перспективи: зб. статей та тез доповідей за мат. III Всеукр. наук.-практ. конф. з міжнар. участю. Дніпродзержинськ: ДДТУ, 2016. – С. 98–99.

12. Лесик О. В. Інноваційна складова зарубіжного досвіду реформування публічного управління. Становлення публічного адміністрування в Україні : матеріали VII Всеукр. міжвуз. конф. студентів та молодих учених. Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2016. – С. 152–155.

13. Лесик Е. Ключевые векторы реформирования отечественной модели государственного управления в свете евроинтеграционных процессов (системный подход). *Украина – Бългaрия – Европейски Съюз: съвременно състояние и перспективи: сборник с доклади от международна научна конференция. Том 2. «Наука и икономика»*. Варна, 2016. – С.204–209.

14. Лесик О. Упорядкування в системі державного управління: ієрархія та гетерархія. Державне управління в Україні: історія державотворення, виклики та перспективи: матеріали VII Міжнар. наук. трав. конф. аспірантів та докторантів із держ.упр. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2016. С. 32–35.

15. Лесик О. В. Типологія зв'язків у моделі державного управління. Становлення публічного адміністрування в Україні : матеріали VIII Всеукр.

міжвуз. конф. студентів та молодих учених. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2017. – С.114–117.

16. Лесик О. В. Фактори впливу зовнішнього середовища на систему державного управління України. Державне управління в Україні: історія державотворення, виклики та перспективи : матеріали VIII Міжнар. наук. конф. аспірантів та докторантів із держ.упр. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2017. –С. 28–30.

Сутнісні характеристики поняття «державне управління»

№	Визначення поняття	Сутнісні характеристики
	Практичний, організуючий та регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, збереження або перетворення, що спирається на її силу влади [48, С. 158];	- цілеспрямованість суб'єктно-об'єктного впливу, при якому суб'єктом є держава, об'єктом – суспільна життєдіяльність;
	практичний, організуючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її впорядкування, збереження або перетворення, який спирається на її владну силу[5, С.38];	- опора на владну силу;
	система, побудована для вирішення багатоцільових завдань, що відображає різні аспекти та характеристики об'єкта, які складно побачити з позиції одного спостерігача (суб'єкта управління)[48, С. 515]	- системність; - багатоцільовість; - складність об'єкта управління;
	процес цілеспрямованого впливу суб'єкта державного управління, що представляє державну владу у вигляді спеціально утворених органів та їх системи, на об'єкт управління, яким є все суспільство або його частина, внаслідок якого задовольняються потреби держави й суспільства [48, С.158]	- цілеспрямованість суб'єктно-об'єктного впливу, при якому суб'єктом є державна влада, об'єктом – суспільство; - мета: задоволення потреб держави і суспільства;
	це частина державної діяльності, що має своїм основним призначенням здійснення виконавчої	- створення спеціальних органів;

	влади. Державний характер такого управління полягає в тому, що в його процесі реалізуються завдання, функції та інтереси держави. Для його здійснення створюють спеціальні органи (встановлюють посади), які діють у рамках законів і в межах своїх повноважень.[20]	- цільове призначення – здійснення виконавчої влади з метою реалізації завдань, функцій та інтересів держави;
	систематично здійснюваний свідомий, цілеспрямований вплив людей на суспільну систему в цілому чи на її окремі ланки, на підставі пізнання й використання властивих системі об'єктивних закономірностей і тенденцій в інтересах забезпечення її оптимального функціонування та розвитку, досягнення поставленої мети [8].	- цілеспрямованість суб'єктно-об'єктного впливу, при якому суб'єктом є люди, об'єктом – суспільна система; - опора на вивчення та подальше врахування об'єктивних характеристик об'єкта при здійсненні управлінських впливів;
	підзаконна діяльність органів виконавчої влади, спрямована на практичну організацію нормального життя суспільства і забезпечення особистої безпеки громадян, створення умов їх матеріального, культурного та духовного розвитку [98].	- цілеспрямованість суб'єктно-об'єктного впливу, при якому суб'єктом є органи виконавчої влади, об'єктом – життя суспільства; - підзаконний характер діяльності суб'єкта; - мета: розвиток об'єкта
	це діяльність особливого роду, зміст якої полягає у виконанні правових актів шляхом	- об'єкт управління – суспільні явища і

	різних форм організаційного впливу на суспільні явища і процеси [3, С.42].	процеси; - суть управлінського впливу: виконання правових актів шляхом здійснення організаційного впливу;
	це систематично здійснюваний цілеспрямований вплив держави на суспільну систему в цілому або на окремі її ланки, на стан і розвиток суспільних процесів, на свідомість, поведінку та діяльність особи і громадянина з метою реалізації державної політики, виробленої політичною системою та законодавчо закріпленої, в інтересах оптимального функціонування та розвитку держави;[70]	- цілеспрямованість суб'єктно-об'єктного впливу, при якому суб'єктом є держава, об'єктом – суспільна система; - мета: реалізація державної політики задля оптимального функціонування та розвитку держави;
	складова політичного управління, яке одночасно поєднує політичні та адміністративні засоби. Державне управління охоплює об'єкти державного сектора – державну власність, державні органи й організації, а також суспільного в межах повноважень, необхідних сучасній державі для ефективного забезпечення соціально-економічного прогресу, гарантій захисту прав і свобод громадян та національної безпеки.	- належність до політичного управління; - обмеженість повноважень; - мета: забезпечення прогресу, гарантування прав, свобод та забезпечення безпеки;
	виконавчо-розпорядча діяльність органів державної виконавчої влади, котра виявляється у безпосередньому повсякденному й	- цілеспрямованість суб'єктно-об'єктного впливу, при якому

	оперативному впливові на різноманітні суспільні відносини у країні [6, С. 213].	суб'єктом є органи виконавчої влади, об'єктом – суспільні відносини; - виконавчо-розпорядчий характер; - безперервність, повсякденність, оперативність;
	особливий та самостійний різновид діяльності держави, що здійснює окрема система спеціальних державних органів – органів виконавчої влади [42, С. 6].	- вид діяльності держави; - суб'єкт управління – органи виконавчої влади;
	частина соціального управління, тобто управління людьми та їх колективами. У вузькому значенні – державне управління – це управління персоналом державної служби, а також суспільними сферами (економікою, правовим процесом, соціальним забезпеченням, культурою), суспільними групами, організаціями та інститутами.[115]	- похідність від соціального управління; - об'єкти управління: персонал державної служби, суспільні сфери групи, організації та інститути;
	у широкому розумінні поняття державного управління поширюється на всі три гілки влади – виконавчу, законодавчу і судову, а у вузькому – тільки на виконавчу [38, С. 150].	- поширення на три гілки влади, або лише на виконавчу;
	матеріалізоване виявлення (вираження) державної влади, що здійснює визначені нею спільні цілі й завдання у межах системи цієї влади, виходячи з принципу поділу влади [197, С. 102]	- є матеріалізованим вираженням державної влади (опора на владну силу)

	процес здійснення авторитарного врядування через формування та реалізацію системи державних органів виконавчої влади на всіх рівнях адміністративно-територіального поділу країни, які застосовують сукупність способів, механізмів, методів владного впливу на суспільство [85, с. 21].	- суб'єктно-об'єктний вплив, при якому суб'єктом є органи виконавчої влади, об'єктом – суспільство; - авторитарний характер;
	У широкому розумінні – сукупність усіх видів діяльності держави, що реалізується у функціонуванні органів усіх гілок влади і спрямована на регулювання суспільних відносин. у вузькому розумінні – це виконавчо-розпорядча діяльність органів виконавчої влади а також інших органів, у частині реалізації ними виконавчо-розпорядчих функцій.[182, С.18]	- є діяльністю держави; - суб'єктно-об'єктний вплив, при якому суб'єктом є органи виконавчої влади, об'єктом – суспільні відносини; - реалізація виконавчо-розпорядчих функцій.

Суб'єкт управління

№	Підходи до визначення
1.	органи виконавчої влади
2.	спеціальні групи людей, які за допомогою різних форм організаційної практики здійснюють необхідні рухи об'єкта
3.	Люди
4.	народ у цілому, або окремі його верстви, об'єднання, колективи, оформлені відповідним чином у політико-правових формах через систему державних і громадських організацій, інститути безпосередньої демократії
5.	складна система державних і недержавних організацій
6.	система державної влади у вигляді спеціально утворених органів влади, що взаємодіють, між якими розподілені певні функції державного управління
7.	не лише органи виконавчої влади, а й їх керівний склад: органи виконавчої влади (уряд, міністерства, державні комітети, інші центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації); керівники і керівний склад цих органів (політичні діячі; посадові особи; службові особи, які наділені державно-владними повноваженнями)
8.	система, наділена певною компетенцією і державно-владними повноваженнями, що дозволяють їй втілювати свою волю у форму керівних команд чи рішень, обов'язкових для виконання, тобто, це система, що управляє
9.	держава
10.	державна влада

Характерні ознаки

- наявність певної компетенції і владних повноважень, які дають змогу втілювати свою волю у формі управлінських рішень, керівних команд, обов'язкових до виконання
- забезпечує реалізацію інтересів певної соціальної спільноти - народу, певної верстви суспільства, нації, професії тощо, існує певна ієрархія інтересів, яка відображає структурованість суспільства, що закріплена Конституцією та іншими правовими актами. Механізм погодження та гармонізації інтересів розрахований на подолання суперечностей з метою досягнення загальних соціальних цілей.
- наділені відносно об'єктів владними повноваженнями
- притаманні певні функції, які відображають загальносистемний поділ праці щодо їхнього виконання, у зв'язку з чим функції характеризують основний зміст та напрями діяльності суб'єкта управління.

Об'єкт управління

№	Підходи до визначення
1.	суспільство, суспільна діяльність
2.	все суспільство, яке не може існувати поза ним, для якого управління є іманентним елементом [6]
3.	це система, яка підпорядковується владній волі суб'єкта управління і виконує його рішення, тобто система, якою управляють [83]
4.	суспільна життєдіяльність [48]
5.	все суспільство або його частина [197]
6.	Суспільна система [7]
7.	Життя суспільства [98]
8.	суспільні явища і процеси [1]
9.	об'єкти управління: персонал державної служби, суспільні сфери групи, організації та інститути [7]

Ієрархічна та гетєрархічна упорядкованість в системі

Ієрархія	Гетєрархія
Дуалістичність: жорсткий розподіл різних рівнів системи та надання їм різного статусу	Недуалістичність: можливе існування різноманітних функціональних рівнів в системі без жорсткого протиставлення їх один одному
Лінійність: всі рівні системи організовані послідовно та виводяться один з одного	Рекурсивність: взаємне визначення окремих рівнів, а також взаємоускладнення всієї системи в цілому та її окремих елементів
Гомогенність: підпорядкування всієї системи єдиному центру	Гетєрогенність, як обов'язкова внутрішня різнорідність різноманітних рівнів
Статичність, яка передбачає, що структура системи завжди залишається незмінною	Динамічність, як здатність системи підтримувати постійні зміни в різних масштабах як в окремих частинах системи, так і при необхідності – змінюватися цілком.

Негативні сторони реформування в відповідності з положеннями моделі
New Public Management

Науковець	Основні проблемні аспекти
В. Дречслер	ототожнення держави та приватної сфери: використання технік управління, притаманних бізнесу в сфері державного управління може призвести до того, що досягнення економічності, як показника ефективності може привілеювати над потребою дотримання таких основних принципів державного управління як прозорість та відкритість та може позначитись на дотриманні процедур, передбачених законом [213]
К. Грев та П. Джеферсон	нівелювання в NPM концепції громадян, участі громадян в державному управлінні, громадянських прав[216]
Г. ван Міерло	сумнівна ефективність десятиліття проведення реформ згідно з концепцією NPM [227]
Дж. Ларбі	швидше інституційне середовище, аніж самі основоположні тези моделі NPM є причиною невдач впровадження зазначеної моделі [224]
В. Костакіс	NPM – «мертва» модель, необхідно впроваджувати нововеберівську модель, з урахуванням уроків, які залишились після краху NPM та з елементами врядування цифрової ери [221]
Г. Букерт	не здатність NPM повною мірою реагувати на новітні виклики сучасності [208]

Архетипи вітчизняної моделі державного управління

№	Назва архетипу		Ключові характеристики	Приблизний період зародження
1.	Народовладдя	«віче»	прямої демократії, на сучасному етапі проявляється в ідеї Майдану	Київська Русь
		парламентаризм	представницької демократії	Велике Князівство Литовське
2.	Самоврядності		наявність місцевого самоврядування в різних його формах	Київська Русь
3.	Недержавності (відсутності власної державності)		полягає в тривалій відсутності наявності власної національної держави, що спричинило ряд проблем	В період включення до складу іноземних держав, хоча частково можна відводити його початок ще з часів Київської Русі, враховуючи федеративний устрій країни та значну територіальну віддаленість та відмінності між князівствами
4.	Місцевої самоідентифікації		асоціювання себе з територіальною одиницею, в якій мешкає особа, муніципальний патріотизм, любов до малої батьківщини та ідентифікація як частини села/міста/ району/області швидше ніж як громадянина країни	Зародження в період Київської Русі, виокремлення в період входження до складу Великого Князівства Литовського
5.	Самоорганізації		схильність до організації мешканцями одного	Київська Русь

		населеного пункту задля вирішення локальних задач	
6.	Олігархічності	наявність впливу на сферу державного управління осіб з значним майновим статусом	Галицько-Волинське князівство
7.	Державництва /Єдиновладдя	потреба в монархічному устрої, обґрунтована В. Липинським, однак і в його працях простежується потреба в такому устрої лише як шлях до якнайшвидшого становлення національної держави.	Автором простежується крізь призму аналізу історії з часів Київської русі
8.	Формування національної еліти	в силу ряду факторів, серед яких і історичні особливості національна еліта знаходиться на стадії її формування, чи, доречніше буде сказати, відродження. Враховуючи тривалий період часу, який займає процес формування національної еліти та той факт, що цей процес не є скінченним, а отже, згодом переросте у розвиток національної еліти, його можна виокремити як окремий архетип	Зародження можна визначати з періоду Київської Русі, однак в силу історичних особливостей, можна зазначити, що майже на кожному етапі історичного розвитку цей процес починався заново, на часі після проголошення Незалежності розпочався черговий виток цього процесу

Погляди на українську державність в історіографії поч. XX ст.: основні архетипи

№	Теорія	Науковець	Ключові характеристики	Архетипи
1.	Народоправства	М.Костомаров	народоправство, ідея віче	народовладдя: віче
		В.Антонович	«споконвічна недержавність», прагнення місцевої автономії в поєднанні з відсутністю «державного інстинкту», вічовий демократизм	народовладдя: віче, недержавності, місцевої само ідентифікації
2.	Проміжна (національно-державницька, самостійницька)	М.Грушевський	увага до громадського життя, ідея «народної держави», ідея самоврядності, демократизм	самоврядності, відсутності власної державності
3.	Державницька	В.Липинський	державницька традиція, монархічно-класократична модель державного управління, розкладання національної державотворчої еліти	відсутності власної державності, єдиновладдя (монархізму) формування національної еліти

SWOT- аналіз архетипів вітчизняної моделі державного управління

№	Архетип	Сильні сторони	Слабкі сторони	Можливості	Загрози
1.	Народовладдя	участь широких кіл громадськості в житті держави; тривала демократична традиція	врахування волевиявлення активної меншості, нівелювання – пасивної більшості	розвинена демократія, яка опирається на широкі кола правосвідомих громадян	переростання демократичних тенденцій в анархічні
2.	Самоврядності	значна традиція розвитку інституту місцевого самоврядування; участь громади в управлінні; наявність місцевої еліти	розрізненість територіальних одиниць; регіональні та місцеві диспропорції у розвитку;	розбудова інституту місцевого самоврядування на основі національної традиції, формування самодостатніх територіальних громад	відсутність національної єдності
3.	Недержавності	розвиток місцевого, регіонального рівнів управління	відсутність власної державності впродовж тривалого часу; відсутність сформованої національної управлінської еліти	розбудова національної держави, інститути якої опираються на вітчизняний досвід та відповідають світовим стандартам	втрата власної державності; стирання етнонаціональних особливостей в глобалізаційному процесі
4.	Місцевої самоідент	розвиток місцевого /регіонального	спочатку відсутність, зараз	розбудова інституту	посилення диспропорції

	ифікації	рівнів управління; наявність місцевої та регіональної еліт; прив'язаність до свого населеного пункту	слабка розвиненість усвідомлення себе, як частини держави; сприйняття держави як чогось віддаленого від особи	місцевого самоврядування; вдалий процес децентралізації; формування спроможних територіальних громад	в територіальн ому розвитку; втрата цілісності держави
5.	Самоорга нізації	спроможність вирішення проблем на рівні громади, певної частини громади, групи осіб, зацікавлених в її вирішенні	виникнення конфліктних ситуацій між групами осіб та всередині їх	вирішення соціальних проблем без залучення бюджетних коштів	зниження авторитету органів публічної влади, зумовлених зниженням їх ролі в вирішенні суспільнозна чущих проблем
6.	Олігархіч ності	наявність заможного прошарку населення;	можливе вирішення питань в інтересах певних груп населення, нехтування при цьому об'єктивними потребами	збагачення заможного класу	підрив авторитету органів публічної влади; зниження довіри до влади; зростання корупції; зростання диспропорцій між прошарками

					населення
7.	Єдиновладдя/Державництва	розбудова державного апарату	одноособовість передбачає суб'єктивізм, можливе порушення демократичних засад;	укріплення апарату держави, її впливу на всі сфери суспільного життя	уповільнення процесів децентралізації; загроза переходу до диктатури;
8.	Формування національної еліти	наявний багатий досвід формування національної еліти на різних історичних етапах; активний розвиток національної еліти	незавершеність процесу формування національної еліти, зумовлена тривалою відсутністю власної державності, асиміляційною політикою країн, до складу яких входили українські землі; відсутність сформованої державноуправлінської еліти	національна єдність; консолідація навколо національних лідерів; розбудова нової моделі державного управління, очолюваної українськими висококваліфікованими управлінцями	спроби калькування зарубіжного досвіду, без врахування національної традиції

Схема організації центральних органів виконавчої влади в Україні

Міністерства:

- Міністерство аграрної політики та продовольства України
- Міністерство внутрішніх справ України
- Міністерство доходів і зборів України
- Міністерство екології та природних ресурсів України
- Міністерство економічного розвитку і торгівлі України
- Міністерство енергетики та вугільної промисловості України
- Міністерство закордонних справ України
- Міністерство інфраструктури України
- Міністерство культури України
- Міністерство молоді та спорту України
- Міністерство оборони України
- Міністерство освіти і науки України
- Міністерство охорони здоров'я України
- Міністерство промислової політики України
- Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України
- Міністерство соціальної політики України
- Міністерство фінансів України
- Міністерство юстиції України

До центральних органів виконавчої влади відносяться:

- Державна авіаційна служба України
- Державна архівна служба України
- Державна ветеринарна та фітосанітарна служба України
- Державна виконавча служба України
- Державна казначейська служба України
- Державна міграційна служба України

- Державна пенітенціарна служба України
- Державна пробірна служба України
- Державна реєстраційна служба України
- Державна санітарно-епідеміологічна служба України
- Державна служба геології та надр України
- Державна служба гірничого нагляду та промислової безпеки України
- Державна служба експортного контролю України
- Державна служба з питань інвалідів та ветеранів України
- Державна служба зайнятості України
- Державна служба інтелектуальної власності України
- Державна служба статистики України
- Державна служба України з контролю за наркотиками
- Державна служба України з лікарських засобів
- Державна служба України з надзвичайних ситуацій
- Державна служба України з питань захисту персональних даних
- Державна служба України з питань протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та інших соціально небезпечних захворювань
- Державна служба України з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва
- Державна служба фінансового моніторингу України
- Державне агентство автомобільних доріг України
- Державне агентство водних ресурсів України
- Державне агентство екологічних інвестицій України
- Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України
- Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами України
- Державне агентство з питань науки, інновацій та інформатизації України
- Державне агентство земельних ресурсів України
- Державне агентство лісових ресурсів України
- Державне агентство резерву України

- Державне агентство рибного господарства України
- Державне агентство України з питань кіно
- Державне агентство України з туризму та курортів
- Державне агентство України з управління зоною відчуження
- Державне космічне агентство України
- Національне агентство інфраструктурних проєктів України
- Державна архітектурно-будівельна інспекція України
- Державна екологічна інспекція України
- Державна інспекція навчальних закладів України
- Державна інспекція сільського господарства України
- Державна інспекція України з безпеки на морському та річковому транспорті
- Державна інспекція України з безпеки на наземному транспорті
- Державна інспекція України з контролю за цінами
- Державна інспекція України з питань захисту прав споживачів
- Державна інспекція України з питань праці
- Державна інспекція ядерного регулювання України
- Державна фінансова інспекція України
- Адміністрація Державної прикордонної служби України
- Пенсійний фонд України

Третю групу становлять центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом, до яких віднесено:

- Антимонопольний комітет України
- Державний комітет телебачення і радіомовлення України
- Фонд державного майна України
- Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України
- Національне агентство України з питань державної служби

11. Державне управління

